

АГУУЛГА

ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭ, ОНОЛ АРГА ЗҮЙН БҮТЭЭЛ

Авлига үндэсний аюулгүй байдалд нөлөөлөх нь, Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал: Авлигыг үл тэвчих үзэл, ҮАБЗ-ийн Ажлын албаны дарга О.Очиржав.....

Авлигыг хянах нь: Институцийн шинэчлэл ба иргэний нийгмийг дайчлах нь, Стэнфордын сургуулийн профессор Ларри Даймонд.....

Монгол дахь улс төрийн намын ба сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийн өнөөгийн байдлын шинжилгээ, СЭЗДС-ийн багш, МУИС-ийн докторант, Б.Эрдэнэдалай.....

Монгол Улсын далд эдийн засгийн хэмжээ, Эдийн засгийн ухааны доктор, профессор А.Дэмбэрэл.....

СУДАЛГАА

Улс төр, хууль хяналтын байгууллага дахь авлигын төсөөллийн 2014 оны судалгааны үр дүнгээс.....

ГАДААД ОРНЫ ТУРШЛАГА, ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА

Байгууллага дахь авлига ба шударга байдлыг үнэлэх арга хэрэгсэл, доктор Энтони Лани болон доктор Омар Азфар, Н.Гантуяагийн орчуулсан хэсгээс

Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томъёоны тайлбар толь, Ц.Даваадулам

Абстракт

CONTENT

RESEARCH PAPERS

The impact of corruption to national security, The Concept of National security: Zero tolerance to corruption, National security Council's Working group Director, O.Ochirjav.....

Controlling Corruption: Institutional Reforms and Civil Society Mobilization, Stanford University, Larry Daimond

Analysis of Political parties and recent situation of Financing election campaign in Mongolia, Lecturer of Institute of Finance and economics, Phd. Candidate at the MNU, B.Erdenedalai

The size of Mongolian non-observed economy, Phd., Professor A.Demberel

SURVEY

From the results of "Perception of corruption in the framework of Politic, Law enforcement organizations survey-2014"

FOREIGN OR DONOR ORGANIZATION EXPERIENCES OR ACTIVITIES

Tools for assessing corruption & integrity in institutions, by Dr. Anthony Lanyi and Dr. Omar Azfar, USAID handbook, partial translation by N.Gantuya

Grossary of concepts and terms in governance, Ts.Davaadulam.....

Abstract.....



АВЛИГА ҮНДЭСНИЙ АЮУЛГҮЙ БАЙДАЛД НӨЛӨӨЛӨХ НЬ

Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал: Авлигыг үл тэвчих үзэл

ҮАБЗ-ийн Ажлын албаны дарга О.Очиржав

УИХ-ын 2010 оны 48 дугаар тогтоолоор батлагдсан Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал нь үндэсний аюулгүй байдал, түүнийг хангах нөхцөл, баталгаа, баталгаажилт, дархлаа, зарчмыг тодорхойлж, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах арга замыг зааж, тогтолцоог бүрдүүлсэн үндэсний аюулгүй байдлыг хангах бодлогын гол баримт бичиг юм.

Авлига газар авсан нь үндэсний аюулгүй байдалд заналхийлж байна

Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд “Төрийн удирдлагын чадавхи сул, шударга бус байдал, авлига газар авсан нь үндэсний аюулгүй байдалд заналхийлж байна” гэж заасан байдаг. Энэ бол авлига газар авсан байна, энэ нь үндэсний аюулгүй байдалд заналхийлж байна гэсэн бодлогын чухал дүгнэлт болно.

Авлига газар авсан нь үндэсний аюулгүй байдалд хэрхэн заналхийлж буйг товч авч үзвэл: (1) төрийн гадаад бодлого нэгдмэл байх, гадаад харилцаанд үндэсний ашиг сонирхлыг дээдлэх, хоёр хөрш болон бусад улстай тэнцвэртэй харилцах зарчмыг алдагдуулж байна; (2) төр аж ахуйн үйл ажиллагаанд хэт оролцоход хүргэж, чөлөөт өрсөлдөөнийг хумьж, зах зээлийн эдийн засгийн зарчмаас ухрахад хүргэж байна; (3) төсөвт орох татварын орлогыг багасгаж, төсвийн зарцуулалтыг үр дүнгүй болгож, төсөв, санхүүгийн салбарын аюулгүй байдлыг алдагдуулж байна; (4) улсын гадаад дүр төрхийг муутгаж, гадаадын хөрөнгө оруулалт буурахад нөлөөлж байна; (5) сүүдрийн эдийн засгийг хөгжүүлж, нийгэм, эдийн засгийн тогтвортой хөгжилд гажуудал үүсгэж байна; (6) бараа, үйлчилгээний үнийг хөөрөгдөн, ядуурал буурахгүй байхын нэг үндэс болж байна; (7) ардчилсан тогтолцоонд заналхийлж, төрийн албаны чадавхийг сулруулан нэр хүндийг нь унагаж, хууль дээдлэх ёсонд хохирол учруулж, тэгш эрх, шударга ёсыг алдагдуулж, нийгмийн тогтвортой байдлыг эрсдэлд оруулж байна; (8) мэдээллийн бүрэн бүтэн байдал, нууцлал, хүртээмжтэй байдлыг алдагдуулж байна; (9) мөнгө угаах зэрэг эдийн засгийн болон зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй холбогдож байна; (10) олон нийт авлигыг хэвийн үзэгдэл мэт ойлгодог болж, хариуцлагагүй байдал газар авч байна.

Дүгнэж хэлэхэд авлига газар авснаар үндэсний язгуур ашиг сонирхол зөрчигдөж, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах нөхцөл, баталгаа, баталгаажилт алдагдаж, үндэсний аюулгүй байдлын дархлаа суларч, улмаар үндэсний аюулгүй байдалд заналхийлж байна.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж “Авлига бол Монголын сайхан орныг муухай харагдуулдаг, ардчилал, эрх чөлөөний заналт дайсан, авлигатай тэмцэх ажлыг дээрээсээ эхэлж цэг тавих ёстой”, Нийслэлийн Засаг дарга Э.Бат-Үүл “Авлига тусгаар тогтнолд заналхийлж байна”, Эмэгтэй удирдагч сангийн Удирдах зөвлөлийн дарга В.Удвал “Хөгжлийн дайсан – өндөр түвшний авлига”, Английн түүхч, улс төрч, зохиолч Лорд Актон “Эрх мэдэл авлигад өртдөг, хэмжээгүй эрх мэдэл хэмжээгүй авлигад өртдөг”, НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга асан Кофи Аннан “Авлига нь ардчилал, хууль дээдлэх ёсыг булшилж, хүний эрхийг зөрчиж, зах зээлийг бусниулж, амьдралын чанарыг муутгаж, зохион байгуулалттай гэмт хэрэг, терроризмыг цэцэглүүлдэг” гэж тус тус хэлсэн нь авлига үндэсний аюулгүй байдалд заналхийлдгийг тодотгож байгаа билээ.

Авлигыг үл тэвчих үзлийг нийгэмд төлөвшүүлнэ

Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд “Авлигатай хийх тэмцлийг үндэсний хэмжээнд өрнүүлж, улс төрийн нам, иргэний нийгмийн байгууллагын идэвхтэй оролцоог хангана. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх ажлыг эрчимжүүлж, авлигыг үл тэвчих үзлийг нийгэмд төлөвшүүлнэ.” гэсэн бодлогын зорилтыг тавьсан.

Энэ зорилтын хүрээнд улс төрийн нам, иргэний нийгмийн оролцоог хангах, авлигаас урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх ажлыг эрчимжүүлэх талаар олон зүйлийг ярьж болох ч хэдэн санал хэлье.

- Авлигатай тэмцэх бодлогын хүрээнд Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдоржийн “Ухаалаг төр”-ийн санаачилгыг дэмжин хэрэгжүүлж, санал болгосон хуулиудыг нь батлан гаргах шаардлагатай гэж үзэж байна. Ялангуяа лиценз, тусгай зөвшөөрлийн тухай, төрийн аж ахуйн үйл ажиллагааг хязгаарлах тухай, төсвийн хөрөнгө оруулалтын тухай, төрийн бараа, үйлчилгээний худалдан авалтын тухай, төрийн байгууллага, албан тушаалтны шийдвэр, түүний бүртгэл хяналтын тухай, төрийн сонгогдсон болон томилогдсон албан тушаалтанд хариуцлага тооцох тухай хуулиудыг гаргах нь авлигатай тэмцэхэд чухал ач холбогдолтой болох юм.
- Үндэсний хууль тогтоомжийг Авлигын эсрэг НҮБ-ын 2003 оны конвенцид нийцүүлэх ажил 2006 оноос хойш хийгдээгүй явж ирлээ. Энэ ажлыг яаралтай хийх, тэгэхдээ дараахь зүйлийг анхаарах шаардлагатай: (1) Конвенцийн холбогдох заалтуудыг гэмт хэргийн тухай болон авлигын тухай хууль тогтоомжид тусгах, (2) цаашид олон улсын конвенцид нэгдэн орохдоо үндэсний хууль тогтоомжид нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлыг хамтад нь боловсруулан УИХ-д оруулж байх, (3) авлигын гэмт хэргийн тодорхойлолт, бүрэлдэхүүн, хариуцлагыг Конвенцид зааснаар нь хүлээн зөвшөөрөх, уг Конвенцид 172 улс нэгдэн орж уг гэмт хэрэгтэй тэмцэх талаар олон улсын нэгдсэн хэм хэмжээ, стандарт тогтоож байхад Монголын онцлог өөр байх ёстой хэмээн зөрж давхих нь зохисгүй.
- Мөн улс төрийн санхүүжилтийг ил тод болгох, төсвийн зарцуулалт, төрийн өмчийн ашиглалтыг сайжруулах, төрийн албыг бэхжүүлэх, хэвлэлийн эрх чөлөөг хангахад чиглэсэн хууль тогтоомжийг сайжруулснаар авлигатай тэмцэх эрх зүйн орчинг сайжруулна.

- Монгол 2010 оноос авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөргүй явж байгаа тул иргэний нийгмээс боловсруулсан Шудрага ёсны үндэсний тогтолцоог бэхжүүлэх, авлигатай тэмцэх хөтөлбөрийг хэлэлцэж батлан гаргах саналыг дэмжиж байна.

- Авлигын эсрэг парламентчдын дэлхийн байгууллага (GOPAC) өндөр түвшний авлигыг хүн төрөлхтний эсрэг гэмт хэрэг хэмээн хүлээн зөвшөөрч тэмцэх чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж байгааг дэмжиж идэвхтэй оролцох нь чухал болно.

Авлигыг үл тэвчих үзлийг нийгэмд төлөвшүүлэхэд хувь хүн бүр, нэн ялангуяа улс төрч бүрийн “үгүй” гэж авлигад хэлэх нь нэн чухал болно.



Controlling Corruption: Institutional Reforms and Civil Society Mobilization

Keynote Address to the “Transparent Ulaanbaatar 2014” Conference
October 6-7, 2014
Ulaanbaatar, Mongolia

President Elbegdorj, Mayor Bat-Uul, Distinguished Participants and Guests:

It is an honor to be asked to speak to you at such a vitally important conference, and at such a crucial time in Mongolia’s evolution as a leading Asian democracy. I want to begin by thanking the conference sponsors and by acknowledging the leadership role Mongolia is playing in advancing democratic institutions, values and networks, from its recent chairing and hosting of the Community of Democracies to the convening role it will play in hosting the Online Freedom Coalition here in Ulaan Baatar next May. These contributions to the regional and global cause of democracy and freedom would not be possible without the priority that President Elbegdorj and the Government of Mongolia have placed on the development of democratic of values and institutions. Thank you for all you have been doing.

Democracy is a difficult system to maintain. One-third of all the democracies in the world have broken down since 1974, and among developing countries the figure is closer to 40 percent. The most common cause of democratic failure is bad governance: the abuse of power by elected officials, and the flagrant and widespread misuse of government office and influence for personal and small group advantage: In other words, corruption.

There are several reasons why corruption is so toxic for democracy. First, by distorting the efficient use of resources and the fair and transparent functioning of markets, corruption diminishes economic growth and increases the potential for economic and financial crisis. Second, although it is frequently incorrectly perceived as a product of democracy—simply because it becomes more visible under democracy—corruption is never an egalitarian phenomenon. When political power and state office are routinely abused, a small minority of individuals will always capture the lion’s share of the benefits. As a result, corruption heightens inequality in income and wealth, and typically in highly visible ways, as those who have ripped off public resources or cornered unfair advantage flaunt their new wealth. Third, corruption makes government less efficient, effective, fair, and accessible—contradicting basic principles of democracy and the rule of law. People have to pay for services to which they are freely entitled. Politicians and government officials become a class unto themselves, developing the attitude that the people are there to serve—and enrich—them, rather than vice versa.

Fourth, corruption can seriously compromise national welfare and security, as high government officials conspire with foreign interests to compromise the nation's interests in exchange for kickbacks, campaign contributions, and other forms of private benefit. Finally, corruption gravely distorts the functioning of democracy itself, drenching election campaigns in dirty money, compromising electoral integrity, and skewing political competition—whether in elections or in legislative and bureaucratic policy deliberations—from a contest of programs and interests into a competitive struggle to accumulate private wealth.

All five of these processes deeply disillusion citizens and may challenge their faith in democracy as the best form of government—or at least their commitment to the specific constitutional system that leaves such a yawning gap between the principles of liberal democracy and the unseemly reality of greedy, rent-seeking parties and politicians. There is virtually not a single breakdown of democracy in recent decades in which these distortions have not played a leading role.

Thus, to achieve sustainable political and economic development, to build and maintain democracy and a vibrant, inclusive economy, countries must find ways to control corruption. And the challenge is even larger and more urgent in countries with great mineral wealth, since this kind of wealth naturally invites rent-seeking, waste, opaqueness, and income concentration. So what can be done to rein in corruption and institutionalize honest, professional, transparent, and accountable governance, based on a true rule of law?

It is useful to begin by defining what we mean by a rule of law and an effective state. As my Stanford colleague Francis Fukuyama explains in his monumental two-volume work on *Political Order*, good governance requires institutions to constrain the natural human tendency to favor family and friends in the competition for resources, power, and security. A modern political order emerges when relations of authority are re-ordered to favor transparent and neutral principles of efficiency over kinship and personal connections. An effective state is an impartial state, administered by a bureaucracy that is recruited on the basis of merit, rewarded and promoted on the basis of performance, and operating on the principle that every citizen is equal before the law, irrespective of their party, region, clan, or personal connections. It is vital that we bear this in mind as we think about the kind of institutions that are needed to control corruption.

But the state does not function in a social and cultural vacuum. Corruption—and especially the corrupt distribution of state resources and political favors through chains of patron-client relations—thrive in a normative context where ordinary people expect and even demand privileged access and undue benefits from their friends, family, and elected representatives. To control corruption, it is necessary to work at every level and on every front. The effort will fail if it does not investigate and prosecute—without fear or favor—the abuse of power at the highest levels of politics and government. But it must also target corruption at the middle and lower levels of the state. And it must use every educational strategy and tool—from the school system and the conventional mass media to the new tools of social media—to change public norms and expectations about the proper functioning of government, to build an intolerance of bribery, cronyism, and embezzlement of public funds, and to mobilize citizen participation in the effort to monitor and document official wrongdoing. Finally, civil society organizations and the public at large must be mobilized in trans-partisan coalitions to enact changes in law and institutions to fight corruption more vigorously. Let

me address each of these challenges in turn.

At the level of the state, effective institutions must be constructed to constrain the nearly unlimited discretion of rulers, open up their decisions and transactions to public scrutiny, and hold them accountable before the law, the constitution, and the public interest. This means building institutions of vertical and horizontal accountability. The premier institution of vertical accountability is a genuinely democratic election, in which citizens can evaluate the conduct of public officials and replace those who do not perform. By this logic, state officials are not rulers to whom the people are subordinate. Rather, they are agents of the people and must answer to them; it is the people, the citizenry, who are supreme. Any other institutional means—such as public hearings, citizen audits, and a freedom of information act—by which citizens can monitor and question the conduct of public officials amplify the instruments of vertical accountability. Free and fair elections, neutrally administered, are a vital element in a comprehensive system of corruption control. But the people cannot simply wait every four or five years to play their role of monitoring and punishment or reward. Their involvement must be an ongoing process.

Horizontal accountability, in turn, is the means by which some agencies of the state monitor the conduct of other agencies, officials, or branches and hold them accountable—that is, answerable for their performance.¹ It requires “state agencies that are authorized and willing to oversee, control, redress, and/or sanction unlawful actions of other state agencies.”² Now, here is a crucial condition of effective horizontal accountability that is often violated in practice: If these instruments of horizontal accountability are to be effective in imposing accountability, they must be independent of the government actors they are meant to scrutinize, restrain, and if necessary, punish. Among the relevant branches or agencies here are judiciaries, parliamentary committees, audit agencies, ombudsmen, and not least, counter-corruption bodies, like Mongolia’s Independent Authority Against Corruption (IAAC). Where democracy functions poorly or inadequately, we invariably find weak and poorly performing agencies of horizontal accountability, and often weak, compromised, and poorly resourced civil society organizations as well.

Vertical Accountability through Elections

Obtaining vertical accountability through elections poses a difficult circular problem for governance. The paradox of electoral democracy is that truly free and fair elections are a vital instrument for controlling corruption and ensuring the accountability and responsiveness of elected officials. But because elections are the means by which individuals come to power—and thereby gain control over public resources and decision-making authority—competing parties and campaigns attract vast amounts of financing from donors seeking state favors and influence in return. Of course, this does not just happen secretly or illegally. Many democracies—not least the United States—are diminished by the soft corruption of special interest money flooding into election campaigns, seeking to purchase legislative and bureaucratic access, influence, and protection in exchange for their political support. This is one of the most intractable problems

¹ Andreas Schedler, “Conceptualizing Accountability,” in Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner, eds., *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999), p. 13-28.

² Guillermo O’Donnell, “Horizontal Accountability in New Democracies,” in Schedler, et al., *The Self-Restraining State*, p. 39.

challenging the quality and authenticity of democracy around the world, and few countries have found fully satisfactory answers to it. But here are some principles that can help:

First, it is vital to have an independent electoral commission that not only neutrally and fairly administers the voting and vote counting during an election, but that also has the professional skill and resources to monitor campaign contributions and expenditures and enforce the relevant laws. Unfortunately, though, it is very hard to monitor every form of campaign spending, so this is not an easy challenge.

Second, while laws limiting overall campaign spending are difficult to enforce, especially in the absence of very strong, modern state structures, campaigns should at least be required to disclose (and to report on the Internet more or less immediately) all campaign contributions received. It should be a very serious crime to make or receive secret campaign contributions—since this almost always seeks to purchase influence and corrupt government decision-making. And countries should also think seriously about banning foreign campaign contributions made to specific parties and individual candidates (as opposed to general forms of assistance of training and political development assistance offered to all parties).

Third, while it is hard in practice to put an effective lid on campaign expenditures, it is possible to put a reasonable floor under each major party and candidate through public financing of parties and election campaigns. While public financing can sometimes create a public backlash—as citizens and the press ask why the public's money "s going to support "these corrupt parties and politicians"—it is important to make the case that politics will become less corrupt if parties and candidates can raise campaign funds without having to completely sell their souls to corrupt interests. It is also a good idea to require television and radio stations to offer a certain amount of free airtime to parties and candidates in each election season.

A Competent and Neutral State

Before coming to the specific institutions of horizontal accountability, I want to stress the overall importance of state building—that is, developing a neutral, competent, meritocratic state with a highly trained, well compensated, professional civil service. A successful country requires an effective state, and the core of an effective state is an effective career civil service that is insulated from partisan politics and that attracts some of the brightest and most talented citizens to pursue government service as a career. When the civil service is detached from partisan intervention in its appointments, promotions, and routine functioning; when it has its own training schools, performance standards, and an ethos of excellence in serving the public; and when it develops the training, technical competence and resources, social status, secure tenure, and income and benefits to deter corrupt temptation, it develops high morale and becomes the foundation for everything else that is necessary to control corruption. As Fukuyama has emphasized, a strong state in these respects is not the same thing as a large state. In fact, the state will be more effective in regulating the economy and delivering public services if its scope is limited and it does not try to do everything or intervene everywhere. The scope of the state will vary with a country's culture and level of development, but the core functions of a modern state are more or less these: maintain public security, promulgate laws, ensure a

rule of law, collect taxes, protect property rights, settle disputes, facilitate open and fair markets, regulate commerce and finance, ensure good corporate governance, develop public infrastructure, and deliver key services such as health, education, and water. When the state tries to produce and regulate everything, this swelling of government authority invites corruption.

Building a System of Horizontal Accountability

In poorly performing democracies, institutions of horizontal accountability exist on paper but they do not work effectively to control corruption and tame the abuse of power. If democracy is going to thrive, these institutions need to be reformed and strengthened in three ways. First, they need to fit together in a more comprehensive and interlocking approach. Second, they need more resources and authority. And third, they need to be appointed and insulated in a fashion that will ensure their political independence—and thus vigor.

Horizontal accountability is most effective when it is comprehensive, that is, when the agencies that comprise it interlock and partially overlap in a systemic fashion. Overlapping authority ensures that if one institutional actor fails to perform its duty to expose, question, and punish (and thus ultimately, deter) corrupt behavior, another institution may initiate the accountability process. Interlocking authority means that the different institutions relate to one another in a way that is complementary and reinforcing, so that, for example, an audit agency can uncover fraud, a counter-corruption commission can impose civil penalties for it, and the judicial process can function on its own to press for criminal penalties, while an ombudsman may stand by to investigate and report if other institutions do not work, or to assist and stimulate them in working.

Let me now mention ten key specific institutions that are needed:

The Law: Laws prohibiting bribery and misuse of public funds usually are on the books, but in corrupt democracies they are not meant to be taken seriously. Often, laws barring conflicts of interest must be strengthened. And so must requirements for public officials to make their own personal and family finances transparent. Effective corruption control requires that all high elected officials (including all MPs), and all senior political appointees, civil servants, military officers, and police officers declare their assets upon taking office, every year thereafter, and when they leave office. These declarations should be filed with the counter-corruption commission, but that is not enough. Without public scrutiny and pressure, a captured, politically pliant commission may never scrutinize or investigate the assets declarations. The declarations of assets must be made publicly available (ideally, on the Internet) for inspection by individuals, organizations, and the mass media. This would enable any knowledgeable party to report undisclosed wealth that might constitute evidence of corrupt conduct. Provisions that give immunity to executive officials (state and national) and members of parliament while they are in office also need to be narrowed. It is one thing to give elected officials immunity against slander and other easily manipulated charges. But to give them sweeping immunity from criminal prosecution is to encourage abuse, and even to invite criminals to run for office in order to become immune from prosecution.

The Police and Intelligence Agencies: When crimes against the public trust are

committed or suspected, it is the police and domestic intelligence agencies that must be mobilized to help investigate, collect and confirm evidence, and make arrests in advance of criminal prosecution. This policing function is an extremely important and sensitive function in a democracy, and if the battle against corruption is to be credible and sustainable as something more than just an ongoing cycle of revenge between rival political factions and parties, it is vitally important that the police and intelligence (and of course the military as well) be completely depoliticized. Like the courts, the prosecutors, and the entire civil service, the police and intelligence agencies must be separated and insulated from partisan politics and connections to individual political leaders. They should have a permanent career track of recruitment and promotion that provides for autonomy, professionalism, esprit d'corps, and a strong reputation for neutrality, with clear rules for advancement from within on the basis of merit. If the police and the intelligence agencies come to be seen as weapons that one party or faction in temporary control of the state can use against its rivals, the struggle against corruption will be diluted in public perceptions into a game of politics by other means, and high-profile prosecutions and convictions risk being dismissed as part of the political struggle, even if they are justified by the facts. As a result, the struggle to control corruption may then serve only to polarize the political system and heighten the stakes in gaining control of government, at any cost. By contrast, when the police and investigative authorities are truly independent, any prosecutions of current or former high public officials can come to be seen as a necessary if painful part of the effort to build a genuine rule of law.

Freedom of Information: One type of law that is particularly important regards freedom of information. Malfeasance thrives in secrecy and obscurity. The more that government transactions and operations are transparent and visible, open to scrutiny, the more feasible it is to expose, deter, and contain corruption. For this reason, citizens must have the legal right to request and receive information on all functions and decisions of government that are not a matter of national security or that do not infringe on individual rights of privacy. In the fight against corruption, the public availability of information on government finance, procurement, and contracting is particularly important. Ideally, such information should be posted on the Internet. In particular, all government procurement above a certain (modest) level should be done through competitive bidding that is advertised on government websites.

Government Transparency. With the growth of the Internet and the digital revolution, it is now much easier for government to disclose and citizens to obtain vast amount of information. But some of this—actually quite a bit of it—should be made available to the public as standard practice, and (as the Open Government Partnership stresses) in forms that the public can readily comprehend and track. This is particularly true with regard to government budgets, revenues and expenditures. “Publish what you pay” has become a standard and essential refrain in the effort to control corruption in oil and other mineral mining. International corporations should have to disclose all payments they make to government and to intermediaries in the process of obtaining mining concessions and income, and the government should disclose in easily interpretable ways all forms of income from foreign and domestic sources, especially with regard to mining and foreign contracting. In addition, governments at every level—not just the national government but provincial and municipal as well—should publish each year their detailed budgets, so that citizens can see

where their public money is going and also track capital expenditures to determine if the funds are being expended on their intended purposes.

Anti-Corruption Bodies: Control of corruption requires a specific body to scrutinize the conduct of public officials and look for signs of malfeasance. This body must have the authority not only to receive but also to monitor and verify the assets declarations of all high-level elected and appointed public officials. The commission must then have the staff to investigate annually on a random basis some significant percentage of these assets declarations, and systematically, the declarations of the country's highest officials.

Scrutiny must be comprehensive if it is to be effective, and if the threat of detection is to be credible. This requires a lot of resources: accountants, investigators, and lawyers trained in the ways that wealth is moved, accumulated, and hidden, along with computer specialists and other support staff to back them up. These staff must be well paid and trained to ensure a high level of commitment, capacity, and morale. There is no way to control corruption without spending money to build institutions. One of the most common reasons for the lack of effectiveness of such bodies is a severe (and often deliberate) shortage of resources.³

Scrutiny is not enough. If credible evidence of wrongdoing emerges, there must be the institutional means to try the suspected offender and impose punishment on the guilty. The single most crippling flaw in systems of corruption control is an inability to enforce this function free from political interference. The counter-corruption institution should be able to seek punishing civil penalties, including forfeiture of office and assets, through a legal hearing with due process, even if the general judicial system does not act. And it should have the independent ability to bring criminal charges against officials who have allegedly violated ethics laws. Since its creation in 2003, the Economic and Financial Crimes Commission has enjoyed and utilized this power for certain types of offenses in Nigeria, but because the body was appointed by the President a suspicion emerged that it was being used as a political weapon against political opponents. And then when a new president came in who didn't seem to care about the issue, the dynamic commission head was replaced and the Commission subsided in activity and impact. This is why political autonomy is so important.

Ombudsman's Office: The Ombudsman's office (in South Africa, the office of public protector) receives and investigates public complaints of abuse of office. This provides a supplementary channel of public access to remedial government authority if power is being abused and other institutions are slow to act. Members of the counter-corruption commission should know that they themselves could be exposed to public outcry if they fail to move aggressively on evidence of corruption. The Philippine Constitution gives the Ombudsman an explicit mandate to fight corruption through public assistance, prevention, investigation, and prosecution of suspect public officials, and administrative direction and adjudication.⁴ Thus the office combines the more limited functions of an ombudsman with many of those of a counter-corruption and even supreme audit agency.

³ Larry Diamond, "Political Corruption: Nigeria's Perennial Struggle," *Journal of Democracy* 2 (October 1991): 73-85.

⁴ Sheila S. Coronel and Lorna Kalaw-Tirol, eds., *Investigating Corruption: A Do-It-Yourself Guide* (Manila: Philippine Center for Investigative Journalism, 2002), pp. 257-264, quoted from 259.

Public Audits: All major government bureaus, agencies, and ministries should have their accounts regularly audited, and they should be open to more general inspection and evaluation of their performance. To conduct these checks, each major government agency or bureau should have its own auditing office and inspector-general. But periodic external audits are also essential. The government should have an independent auditor-general with the authority to conduct external audits of various government units on a periodic or random basis and whenever there is evidence of wrongdoing. One model is the Government Accountability Office (GAO) of the United States, which is the investigative arm of, and is responsible to, the U.S. Congress (thus giving it substantial autonomy from executive-branch agencies).

Parliamentary Oversight Committees: A parliament constitutes a general check upon executive power, and thus represents a diffuse source of horizontal accountability. However, oversight is more effectively performed by parliamentary committees that monitor and legislate on particular areas of government policy, such as health, public works, or defense. In many democracies, any parliamentary committee can investigate suspicions of waste, fraud, and abuse within the executive agencies under its jurisdiction. Some national legislatures go further; they have standing committees to monitor the overall efficiency and integrity of government and to investigate allegations of wrongdoing. But these generally do not function very effectively unless they have their own permanent professional staff with expertise in substantive issues and training in investigative techniques.

The Judicial System: Like the other agencies of horizontal accountability, the judiciary must have significant capacity and independence if it is to uphold the rule of law. There is much more to judicial capacity than modern court buildings and technical facilities. An effective judicial system requires well-trained, competent judges, clerks, prosecutors, investigators, and defense attorneys, and enough of them to keep case loads to a level that is consistent with vigorous justice and due process. When they are independent and elicit broad participation from the legal community, bar associations can become powerful advocates for rule-of-law reforms, while working among legal practitioners to elevate professional norms and monitor the conduct of the legal community.

Economic Regulatory Institutions: When corruption is endemic, it inevitably involves the banking system, and usually the stock market and other areas of the private economy as well. Both for restrained, non-inflationary macroeconomic management and as a check upon corrupt practices in the banking sector, countries need central banks that are constitutionally and procedurally independent of political control. This tends to produce better monitoring and regulation of private banks. Independent regulation of the stock market (through a securities and exchange commission) and of commerce can also help to preempt corrupt links between government power and business.

Making Accountability Work

The challenge is not simply to structure a system of horizontal accountability on paper but to give it the authority, autonomy, and resources to do its job. The problems begin with the power to appoint. If a country cannot get capable, independent, nonpartisan professionals in these positions, all is lost from the start. This seemingly modest problem—who will appoint, if not guard, the

guardians—is fundamental. Often, institutional arrangements that look promising in scope and design are vitiating because it is the president (or prime minister) who appoints their leaders, and if that one individual (who is after all a politician) is not committed to fighting corruption, then he or she will not appoint serious agents of horizontal accountability. The 1991 Thai constitution sought to get around this problem by giving the power to appoint members of accountability agencies—such as the Constitutional Court, and the counter-corruption, election, audit, and human rights commissions—to a nonpartisan Senate. But the model foundered in 2001, when the Constitutional Court overturned a finding of the counter-corruption commission that the newly elected Prime Minister, Thaksin Shinawatra, had falsely declared his assets and should be banned from holding office. The ruling, which was widely suspected of having itself been obtained through corrupt means, was a huge blow to accountability in Thailand, as Thaksin then proceeded to subvert all the other independent institutions. So this is the single most formidable challenge: How to appoint, supervise and fund the leaders of accountability agencies so that they cannot be corrupted or intimidated from doing their jobs. Countries might do well to innovate in this regard by giving the power to appoint some leaders of critical accountability agencies to the Constitutional Court or to a body of respected citizens and civil society leaders who are not involved in party politics.

Mobilizing Civil Society

Horizontal accountability needs to be stimulated and reinforced by pressure and scrutiny from civil society. The Thai experience shows that even elaborate and well-designed accountability institutions can be undermined unless society has the will, the organization, and the resources to defend the institutions and impose additional oversight and control.

A vigorous civil society is vital to making democracy work. By checking and exposing the abuse of state power, recruiting and training new political leaders, developing new agendas for social and institutional reform, and raising citizens' awareness of their rights and responsibilities, civil society deepens and invigorates democracy. A pluralistic civil society breaks down the vertical bonds of political dependency, fostering new forms of political participation and civic organization based on horizontal ties and relations of trust. In other words, people go from being clients of political bosses to being citizens who want good governance. Four components of "societal accountability" stand out here⁵:

Non-governmental Organizations: A variety of civic organizations (bar associations, women's organizations, student groups, religious bodies, think tanks, election monitoring and human rights groups, and other citizens' watchdog groups) not only monitor the functioning of government on their own. They may form coalitions to lobby for legal and constitutional changes to improve the system of governance. Transparency International (TI) has demonstrated the vital and creative role that international civil society can play in forming coalitions with domestic constituencies for good governance and accountability. TI now has established or incipient national chapters in more than 90 countries. In many countries they represent the most focused civil society effort ever to monitor the conduct of government agencies and officials, to press for legal and institutional reforms to promote transparency and control corruption, and to raise public consciousness about the problems and costs of corruption.

⁵ The term is drawn from Catalina Smulovitz and Enrique Peruzzotti, "Social Accountability in Latin America," *Journal of Democracy* 11 (October 2000): 147-158.

Around the world, a wide range of other NGOs, research centers, and social movements are monitoring elections, legislatures, and human rights; tracking government budgets, spending, and service delivery; surveying public opinion; auditing the overall quality of democracy; tracking the flow of money in politics; educating citizens about their civic rights and responsibilities; and lobbying for legislation to promote access to information and protect whistleblowers.

An Independent Mass Media: Free and pluralistic mass media constitute a crucial dimension of societal accountability. Transparency requires free and open flows of information, with a free and pluralistic press. Pluralism entails not only diversity but also competition, and some degree of freedom from control by powerful vested political and business interests as well. Market competition and the emergence of more professional journalistic norms and standards are key factors that drive the growth of press freedom, vigor, and autonomy. But corrupt business interests can infiltrate and corrupt the media sector in their quest to dominate politics and policymaking. Controlling corruption requires a press that is free from intimidation and restraint; a press that has the resources to investigate rumors and evidence of corruption; and a press that has the maturity, restraint, and professionalism to eschew loose and sensationalist charges based on any whisper of malfeasance. This latter point needs emphasis, because if the press is constantly accusing without credible evidence, it will discredit itself and the whole quest for accountability.

Investigative reporting requires training and a lot of resources that few newspapers and magazines can afford. Yet it is increasingly becoming a field in itself, with an accumulation of lessons, tools, guides, clues, and standards, and a growing international network of information and cooperating organizations. The Philippine Center for Investigative Journalism trains journalists for just this purpose, and has published a comprehensive manual on “Investigating Corruption.” It distills a wealth of lessons for investigating corrupt acts and corrupt officials: interviewing victims and eyewitnesses; catching wrongdoers in the act; looking for procedural gaps and irregularities; mapping the structure of power and influence; tracing the flows of money; determining who benefits in society; investigating the assets, lifestyles, conflicts of interest, and public behavior of public officials; and investigating their friends, relatives, and cronies.⁶

The New Digital Media. We now live in an era where every citizen can become a reporter, and while this power can also invite abuse, it can also be a potent tool to improve accountability. When citizens are organized and informed about government budgeting and commitments, they can determine whether public funds are producing the infrastructure that was planned—and even photograph the evidence of non-performance. They can document abuses of the environment by mining corporations, often with government collusion. And they can use modern crowd-sourcing tools to assemble evidence of patterns of corruption in government agencies that interface with the public on a regular basis. This is the ingenious innovation of the Bangalore NGO, Janaagraha, which has developed a mobile platform called “I Paid a Bribe,” a crowdsourcing website where citizens can instantly report when a public official demands a bribe for a service to which they are entitled. (They can even report the amount of the bribe demanded, and whether they paid it or not). The platform is built on open-source

⁶ Sheila S. Coronel and Lorna Kalaw-Tirol, eds., *Investigating Corruption: A Do-It-Yourself Guide* (Manila: Philippine Center for Investigative Journalism, 2002).

software and has spread to a number of other developing countries in the last two years. In India, it has already forced some government departments to explain why their officials were so often being cited for having demanded bribes.

A Vigilant Citizenry: So this brings us to the the last line of defense against corruption: a vigilant, politically aware, active and informed citizenry. Citizens need to be educated, stimulated, and mobilized to understand that corruption is ultimately not a shortcut to development but a theft of their own resources. Increasingly, they are ready to hear this message and to act—as the experience of Janaagraha shows. Citizen reporting (including civil service and corporate “whistle-blowing”) can powerfully benefit from laws that offer protection (from dismissal and other retaliation) and even incentives to report wrongdoing. In addition, government itself can facilitate citizen reporting of corrupt conduct by providing ready and confidential channels. The GAO, for example, operates a “FraudNET to facilitate reporting of allegations of fraud, waste, abuse, or mismanagement of federal funds.”⁷ Anyone may report evidence of wrongdoing over the internet, or by email, fax, or postal mail.

Conclusion: Building Coalitions for Reform

Controlling corruption is a difficult and dangerous quest, because corruption often constitutes the core of how an economic and political system actually works, the way that powerful political, bureaucratic, and business actors accumulate enormous wealth. Moreover, new rules and organizations take time to develop capacity and authority. But before they can take root, they must take shape. Controlling corruption requires comprehensive institutional reforms to open up access to information and power and to constrain the way that state power is exercised. Why should government officials—even if they are elected more or less democratically—want to accept these constraints?

Occasionally, political leaders come along who embrace the reform cause and even lead it, out of conviction and perhaps an enlightened view of the long-term bases of their success. These individuals deserve domestic and international support and recognition, for they labor courageously and against difficult odds. Democracy creates space for them to wage their reform efforts, because democracy empowers the people, and there is no more obvious beneficiary of a successful effort to control corruption than the people as a whole. Often, however, political leadership will be lacking at the outset, but can emerge or be induced to respond as a result of powerful mobilization from society. Either way, institutional reform to reduce corruption and improve the quality of governance requires a broad coalition of actors from the progressive elements of the party system, from below, in civil society (and even elements of the business community), from reform-minded professionals within the state, and from outside, in the international community. International actors can strengthen civil society actors, support their governance reform initiatives, present ideas and models from comparative experience, and improve the capacity of a wide range of horizontal accountability institutions. Reform requires diverse, resourceful, and sustained partnerships across many boundaries. I hope and believe this conference is one instance of the kind of cooperation needed to advance good governance reforms.

⁷ <http://www.gao.gov/fraudnet/fraudnet.htm/>.

**Авлигыг хянах нь: Институцийн шинэчлэл ба иргэний нийгмийг дайчлах
“Нээлттэй Улаанбаатар 2014” эрдэм шинжилгээний хуралд зориулав.**

2014 оны 10 дугаар сар, Улаанбаатар, Монгол Улс

Эрхэм Ерөнхийлөгч Элбэгдорж, захирагч Бат-Үүл, оролцогч, зочид оо:

Азийн тэргүүлэгч ардчилсан улсын нэг Монгол Улсын хөгжлийн онцгой үед энэхүү чухал эрдэм шинжилгээний хуралд оролцож үг хэлэх явдал бол нэр төрийн асуудал юм. Юун түрүүнд уг хурлыг зохион байгуулагчдад талархлаа илэрхийлье. Ардчилсан орнуудын хамтын нийгэмлэгийг даргалах, Сайд нарын уулзалтыг эх орондоо зохион байгуулах зэргээр ардчиллын үнэ цэнэ, институцийг хөгжүүлэх үйл хэрэгт Монгол Улс тэргүүлэх үүрэгтэй оролцож байгааг тэмдэглэх хэрэгтэй юм. Энэхүү дэлхийн болон бүс нутгийн хэмжээнд ардчилал, эрх чөлөөг хөгжүүлэх үйлсэд оруулж буй хувь нэмрийг Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж болон Монголын Засгийн газрын үүрэггүйгээр төсөөлөх боломжгүй юм. Энэ бүхэнд баярлалаа.

Ардчилал бол бүрэн цогцлоход амаргүй систем юм. Дэлхий дахинд 1974 оноос хойш ардчилсан системтэй улс орнуудын гуравны нэг, харин хөгжиж буй орнуудын 40 хувьд нь ардчилал бүтэлгүйтсэн юм. Ардчилал үр дүнгүй болж байгаагийн нэг шалтгаан нь буруу удирдлага буюу сонгогдсон албан тушаалтнуудын албан тушаалын байдлаа хэтрүүлэх, хувийн болон цөөн бүлэг хүмүүсийн эрх ашгийн төлөө аймшигтайгаар болон өргөн хүрээнд төрийн албыг урвуулан ашиглах, өөрөөр хэлбэл, авлига юм.

Ардчилалд авлига хортой байдаг хэд хэдэн шалтгаан бий. Нэгдүгээрт, авлига нь хөрөнгө, нөөцийн үр ашиггүй зарцуулалт, зах зээлийн ил тод, шударга байдал алдагдах, эдийн засгийн өсөлтийг сааруулах, эдийн засгийн болон санхүүгийн хямралын эрсдлийг нэмэгдүүлж байдаг байна. Хоёрдугаарт, авлигыг ардчиллын бүтээгдэхүүн хэмээн төсөөлдөг. Гэтэл ардчиллын үед илүү мэдрэгддэг хэдий ч авлига бол хэзээ ч эрх тэгш, шударга нийгмийн үзэгдэл байгаагүй. Улс төрийн эрх мэдэл болон төрийн албыг тогтмол урвуулан ашиглах нөхцөлд цөөн тооны этгээд ашиг, орлогын үлэмж хэмжээг булаан авах болно. Үр дүнд нь авлига орлогын тэгш бус байдлыг улам нэмэгдүүлж төр, олон нийтийн нөөцийг булаан авсан цөөхөн этгээд энэхүү баялгаараа гайхуулдаг. Гуравдугаарт, авлига хууль дээдлэх ба ардчиллын үндсэн зарчмуудыг үгүй болгож, төрийг үр ашиггүй, шударга бус, хүртээмжгүй болгодог. Чөлөөтэй хүртэх ёстой үйлчилгээнийхээ төлөө иргэд төлбөр төлөхөд хүрдэг. Гэтэл улс төрчид болон төрийн албаныхан иргэд, олон нийтийн эрх ашгийн тулд төрийн албыг хашиж буй атал зөвхөн өөрсдөө баяжихын төлөө нийгмийн нэг давхрагыг бий болгодог. Дөрөвдүгээрт, авлига үндэсний аюулгүй байдалд ноцтой хохирол учруулдаг. Хээл хахууль, сонгуулийн кампанит үйл ажиллагаанд хандив авах болон бусад төрлийн хувийн давуу байдал олж авахын тулд төрийн өндөр албан тушаалтнууд гадаадын ашиг сонирхлыг гүйцэлдүүлэх явдал гардаг. Эцэст нь авлига ардчиллыг үгүй болгодог. Сонгуулиас эхлэн хууль тогтоох болон захиргааны бодлого тодорхойлох асуудалд хувийн ашиг, орлогоо нэмэгдүүлэхийн тулд

сонгуулийн кампанит ажилд бохир мөнгө оруулах, сонгуулийн дүнг будлиантуулах, улс төрийн өрсөлдөөнийг гуйвуулах зэргээр ажилладаг.

Эдгээр бүх таван шалтгаан нь ардчилал бол төрийн удирдлагын хамгийн сайн хэлбэр хэмээн итгэх иргэдийн итгэлийг алдагдуулах, эсхүл тодорхой Үндсэн хуульт системд хүлээсэн үүргээ умартахад хүргэдэг. Учир нь ардчиллын зарчмууд алдагдснаар улс төрийн нам, улс төрчдийн бодит байдал дахь шунал хоёрын хоорондох ялгааг харж иргэдийн итгэл алдардаг. Иймэрхүү завхрал, алдаа дутагдал ардчилал мөхөхөд тэргүүлэх шалтгаан болсон түүх сүүлийн хэдэн арван жилд цөөн бус юм.

Иймд улс төр, эдийн засгийн тогтвортой хөгжилд хүрэх, ардчиллыг бий болгох, хөгжүүлэхийн тулд, эдийн засгийг ч мөн адил, улс орнууд авлигатай тэмцэх үр ашигтай арга зам олох шаардлагатай юм. Энэхүү асуудал байгалийн баялаг ихтэй улс орнуудад илүү чухал, илүү хойшлуулашгүй асуудал болдог. Учир нь байгалийн баялаг ашиглах явдал буруу явбал төрийн бодлого эсхүл эдийн засгийн нөхцөлийг ашиг орлогоо нэмэгдүүлэхийн тулд овжин ашиглах, үр ашиггүй үрэгдүүлэх, зарцуулах, далд, ил тод бус байдал болон орлогыг тэгш бусаар төвлөрүүлэхэд хүргэдэг. Тэгвэл авлигыг хянаж бодитоор хууль дээдлэх зарчимд тулгуурласан шударга, мэргэжлийн, ил тод, хариуцлагатай засаглалыг бий болгохын тулд юу хийх ёстой вэ?

Үүнийг хууль дээдэлсэн, үр ашигтай төр гэсэн тодорхойлолтод бид юуг авч үзэж байгаагаас эхэлвэл зохино. Стэнфордод хамт ажиллагч Фрэнсис Фукуяма өөрийн хоёр боть бүхий “Улс төрийн дэглэм” бүтээлдээ сайн засаглал нь хөрөнгө, эрх мэдэл, аюулгүй байдлын төлөөх өрсөлдөөнд өөрийн гэр бүл, найз нөхдийг дэмжих хүний байгалийн хандлагыг нийгмийн тогтоосон хуулиар хязгаарлахыг шаарддаг. Эрх мэдлийн харилцаанд хамаатан садан, найз нөхдийн сүлжээ, хувийн харилцаанаас дээгүүрт ил тод байдал, төвийг сахисан байдлыг шаардсан нөхцөлд орчин үеийн улс төрийн дэглэм бий болно. Үр ашигтай төр гэдэг нь алагчилдаггүй шударга төрийг хэлнэ. Энэхүү төрд хувийн харилцаа, хамаатан садан, нэг нутаг, намаас шалтгаалахгүйгээр хуулийн өмнө иргэн бүр тэгш байх зарчим үйлчилж, энэхүү төрийн үйл ажиллагааг мэргэшлийн ур чадвар, гүйцэтгэлийн дагуу зохих шагнал, урамшуулал авдаг албан хаагчид төрийн албыг залгуулахыг хэлнэ. Энэ нь ямар байгууллагууд авлигатай тэмцэхэд шаардлагатай тухай ярьж байхад маш чухал юм.

Тэгэхдээ төр нь нийгэм, соёлын вакуум орчинд оршин тогтнохгүй. Авлига, ялангуяа төрийн хөрөнгийн авлигажсан тэгш бус хуваарилалт болон ивээн тэтгэгч-үйлчлүүлэгч гэсэн улс төрийн найр тавих гинжин холбоо хэм хэмжээ болж буй нөхцөлд энгийн иргэд хүртэл найз нөхөд, гэр бүл болон сонгогдсон төлөөлөгч нараас иймэрхүү давуу байдал хүртэх хүлээлттэй болох ба зарим нөхцөлд бүр шаардах нь бий. Авлигатай тэмцэхийн тулд бүх түвшинд бүх чиглэлээр ажиллах шаардлагатай. Улс төрийн болон засгийн газрын өндөр түвшний эрх мэдлийг урвуулан ашиглах явдлыг айдасгүй, эсхүл өршөөлгүйгээр шалгаж тогтоон, шүүхээр шийдвэрлэхгүйгээр бүх хүчин чармайлт талаар болох юм. Тэгэхдээ төрийн дундаж болон доод түвшинд ч авлигатай тэмцэх ёстой. Боловсролын стратеги, хэрэгсэл бүрийг, сургуулиас эхлэн олон нийтийн ердийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, нийгмийн сүлжээний орчин үеийн хэрэгсэл (фэйсбук, твитер) зэргийг ашиглан олон нийтийн хэм хэмжээ, засгийн газрын үйл ажиллагааны талаарх хүлээлтийг өөрчлөх зорилгоор хээл хахууль, найз нөхөд, танил талын харилцаа, нийтийн өмчийг шамшигдуулах асуудлыг үл тэвчих уур амьсгал бий болгохоос гадна

зөрчлийг илрүүлэх, баримтжуулах, хянахад иргэдийн оролцоо, хүчин чармайлтыг дайчлахад ашиглах хэрэгтэй. Эцэст нь иргэний нийгмийн байгууллагууд болон нийгмийг бүхэлд нь илүү эрч хүчтэй авлигатай тэмцэх эвсэлд татан оролцуулах шаардлагатай юм. Эдгээр асуудлыг тайлбарлая.

Төрийн түвшинд хэмжээлшгүй эрхтэй байгууллагуудын удирдлагын эрх мэдлийг хязгаарлаж, байгууллагуудыг үр ашигтай болгож, тэдний шийдвэр, гэрээ хэлцлийг олон нийтэд ил тод байлгахад гадна Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжийн дагуу хариуцлага хүлээдэг, олон нийтийн эрх ашигт нийцүүлж шийдвэр гаргадаг болгох шаардлагатай. Энэ нь босоо болон хэвтээ хариуцлагын системтэй нийгэм бий болгоно гэсэн үг юм. Босоо хариуцлагын системтэй байгууллагын гол багана бол жинхэнэ ардчилсан сонгууль ба сонгогдсон албан тушаалтанд үнэлэлт дүгнэлт өгч, гүйцэтгэл хангалтгүй байгааг нь иргэд өөрчлөх боломжтой юм. Энэ логикоор төрийн албан тушаалтнууд бол хүмүүсийг захирдаг ноёрхогч бус юм. Харин ч иргэдийн төлөөлөл бөгөөд ард түмэндээ тайлагнадаг байх ёстой гэдэг утгаараа засгийн бүх эрх мэдэл иргэд, олон нийтийн гарт байдаг. Олон нийтийн сонголт, иргэдийн аудит, хэвлэлийн эрх чөлөөний тухай хууль гэх мэт бусад институцийн хэрэгслүүдийн тусламжтай иргэд төрийн албан тушаалтнуудын үйл ажиллагаанд хяналт тавьж, тэдгээрийг хариуцлагад татаж байгаа нь босоо хариуцлагын системийг хэрэгжүүлж буй явдал юм. Төвийг сахин зохион байгуулагдаж буй чөлөөт, шударга сонгууль нь авлигатай тэмцэх иж бүрэн системийн амин чухал элемент. Тэгэхдээ хүмүүс өөрсдийн үүргийг гүйцэтгэхийг дөрөв, таван жил хүлээн суух бус, тэдний оролцоо байнгын үйл явц байх ёстой.

Хэвтээ хариуцлагын систем нь төрийн зарим байгууллагууд бусад байгууллага, удирдлага, салбарын үйл ажиллагаанд мониторинг хийж, тэдгээрийг хариуцлагад татах, өөрөөр хэлбэл, өөрсдийнх нь үйл ажиллагааны гүйцэтгэлд хариуцлага хүлээлгэх явдал. Энэ нь “хуулиар бүрэн эрх олгогдсон төрийн байгууллага бусад төрийн байгууллагын хууль бус үйл ажиллагааг хянах, шалгах, тогтоох”⁸ юм. Хэвтэй хариуцлагатай байдлын системийн энэхүү амин чухал нөхцөл бодит байдал дээр ихээр зөрчигддөг. Хариуцлага тооцоход эдгээр хэрэгслүүд үр ашигтай байхын тулд хянах, шалгах, тогтоох, шаардлагатай үед шийтгэл ногдуулах ёстой засгийн газрын бүтцүүдээс хараат бус байх ёстой. Эдгээр байгууллагуудад шүүх, парламентын хороод, аудитын байгууллагууд, омбудсман болон авлигатай тэмцэх байгууллагууд орно. Жишээ нь, хараат бус Монголын Авлигатай тэмцэх газар. Ардчиллын үйл ажиллагаа муу, эсхүл зохих түвшинд бус бол хэвтээ хариуцлагын системийн байгууллагууд ч, иргэний нийгмийн байгууллагууд ч сул, үр ашиг муутай, зохих нөөц боломжоор хангагдаагүй байдаг.

Сонгуулиар хэрэгжих босоо хариуцлагын тогтолцоо

Сонгуулиар дамжин хэрэгжих босоо хариуцлагын тогтолцоо нь засаглалын чухал асуудал. Ардчиллын амин чухал зүйл нь бодитоор чөлөөт, шударга сонгууль явуулах бөгөөд энэ нь авлигатай тэмцэх болон сонгогдсон албан тушаалтнуудын хариуцлагатай байдлыг хангах чухал хэрэгсэл болдог. Тэгэхдээ сонгуулийн тусламжтай зарим нэг этгээд эрх мэдэлд хүрч, үүгээр дамжуулан төрийн нөөц, хөрөнгийн талаар шийдвэр гаргах болон шийдвэр

⁸ Гуэлермо О’Доннел, “Шинэ ардчилалд хэвтээ хариуцлагатай байдал”, Шнедлер, Өөрийгөө хязгаарлах төр, 39 тал

гаргах байгууллагад хяналт тавих боломжтой болно. Ардчиллын орнууд, ганц АНУ ч биш, хандивлагчдын зүгээс төрийн ивээлд орох, төрд нөлөөлөх боломжоор хангагдах, улс төрийн ивээлд багтахын тулд өрсөлдөгч намууд болон сонгуулийн кампанит ажилд үлэмж хэмжээний хөрөнгө оруулан тусална. Мэдээжийн хэрэг энэ нь хууль бус эсхүл нууцаар болдог асуудал биш юм. Энэ бол дэлхийн улс орнуудын ардчиллын мөн чанарыг сорьсон, шийдвэрлэхэд хэцүү асуудлыг нэг бөгөөд цөөн улс шийдвэрлэж чадсан байдаг. Тус асуудлыг шийдэхэд тус дөхөм болох хэдэн зарчмыг дурдвал:

Нэгдүгээрт, зөвхөн хараат бус, шударгаар сонгууль явуулж дүнг гаргахаас гадна сонгуулийн кампанит ажлын дэмжлэг, туслалцааг тооцох, хуулийн дагуу орлого, зарлагад болон сонгуулийн явцад хяналт тавих, чадвар, нөөц, боломжтой хараат бус сонгуулийн хороотой байх явдал маш чухал юм. Харамсалтай нь кампанит ажлын зардал бүрийг хянах нь хялбар бус тул энэ асуудал хэвээр байдаг.

Хоёрдугаарт, орчин үеийн, хүчтэй төрийн байгууллагуудын бүтцүүд байхгүй нөхцөлд хууль мөрдүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг тул дор хаяж сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийн эх үүсвэрийг олон нийтэд ил тод мэдээлэх ажлыг зохион байгуулах нь чухал юм (тайланг интернэтэд тавих гэх мэт). Кампанит ажилд нууц эх үүсвэрээс санхүүжилт авах-өгөх асуудлыг маш хүнд гэмт хэрэгт тооцох шаардлагатай. Учир нь нууцалж байгаа нь зайлшгүй нөлөөлөл олж авахыг, эсхүл төрийн шийдвэр гаргах эрхтэй болохыг эрмэлзэж байдаг. Бүх талуудад санал болгож буй тусламж, сургалтын ерөнхий хэлбэрүүдээс бусад тодорхой намууд, нэр дэвшигчдэд гадаад эх үүсвэрээс хандив, тусламж үзүүлэхийг хориглох талаар улс орнууд сайтар тунгаан бодох хэрэгтэй.

Гуравдугаарт, практик дээр сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтэд хориг тавихад хэцүү байдаг тул гол нам, нэр дэвшигч бүрийн сонгуулийн кампанит ажлыг төрөөс санхүүжилт хэлбэрээр олгогдож буй мөнгөний хэмжээгээр боломжийн босго тавьж хуульчилж болно. Нэгэнт л төрөөс санхүүжүүлэх нь олон нийтийн дургуйцлийг үе үе төрүүлж, авлигад идэгдсэн намууд, улс төрчдийг яагаад татвар төлөгчдийн мөнгөөр санхүүжүүлэх хэрэгтэй юм бэ? гэсэн асуудлыг ард иргэд болон хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн зүгээс тавьдаг болохоор хэрэв улс төрийн намууд болон нэр дэвшигчдийн зүгээс авлигач ашиг сонирхолд сэтгэл зүрхээ бүрэн худалдчихна гэхгүйгээр сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийг олж чадвал улс төр илүү цэвэршинэ гэдгийг итгүүлэн ойлгуулж чадах нь чухал юм. Мөн зурагт, радио зэргийг эфирийн тодорхой цагийг үнэ төлбөргүйгээр нам болон нэр дэвшигчид сонгуулийн сурталчилгаанд зарцуулахыг шаардах явдал бас сайхан санаа байж болно.

Чадварлаг, төвийг сахисан төр

Хэвтээ хариуцлагын тогтолцооны байгууллагуудын талаар ярихын өмнө төрийн захион байгуулалтын чухлыг онцлохыг хүсэж байна. Өөрөөр хэлбэл, төвийг сахисан, чадварлаг, мэдлэг болон ур чадварт суурилсан, мэргэшсэн, сайн цалин хангамжтай төрийн албатай байх явдал юм. Амжилттай улс байхын тулд үр ашигтай төртэй байх хэрэгтэй. Үр ашигтай төрийн цөм нь аливаа намын бодлогоос ангид албан тушаал ахих боломжтой үр ашигтай төрийн алба юм. Харин зарим авьяаслаг иргэд нь төрийн албыг өөрийн мэдлэг, боломжоо харуулах боломж хэмээн хүлээн авч төрийн албан хаагч болохыг зорьдог байх ёстой. Төрийн албаны томилгоо, урамшуулал, албан тушаал ахих байдал болон өдөр тутмын үйл ажиллагаа нь улс төрийн

намын томилгооноос ангид, төрийн албан хаагчдыг мэргэшүүлэх өөрийн сургалтын баазтай, үйл ажиллагааны норм, стандарттай, олон нийтэд үйлчлэх ёс зүйн өндөр хэм хэмжээтэй байх шаардлагатай. Төрийн албыг техник, нөөц бололцоогоор хангахаас гадна нийгмийн баталгаа, аюулгүй байдал, цалин урамшууллыг нь шийдсэнээр авлигад уруу татагдахаас зайлсхийнэ. Энэ нь авлигатай тэмцэхэд шаардлагатай бүх зүйлийн үндэс болно. Хүчтэй төр гэдэг бол том төр бус юм хэмээн Фукуяма тэмдэглэсэн байдаг.

Төр бүгдийг хийх гэж оролдох, эсхүл бүгдэд хөндлөнгөөс нөлөөлснөөр эдийн засгийн үйл ажиллагаа болон олон нийтэд хүргэх төрийн үйлчилгээ үр ашигтай болохгүй. Харин ч төрийн зарим нэг үйл ажиллагааг хязгаарлах хэрэгтэй. Тухайн улсын соёл, хөгжлийн түвшнээс шалтгаан төрийн оролцоо харилцан адилгүй байдаг. Тэгэхдээ орчин үеийн төр нь олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах, хууль батлах, хууль цаазыг хангах, татвар хураах, өмч хөрөнгийн эрхийг хамгаалах, зарга шүүх, чөлөөт, шударга зах зээлийг хангах, худалдаа болон санхүүг зохицуулах, корпоратив засаглалыг хангах, дэд бүтцийг хөгжүүлэх болон үндсэн үйлчилгээг, тухайлбал, эрүүл мэнд, боловсрол, ус хангамж гэх мэтийг хүргэх ёстой юм. Төр бүхнийг хийх гэж оролдох, эсхүл бүх зүйлийг зохицуулах гээд эхлэхээр авлига үүсч эхэлдэг.

Хэвтээ хариуцлагын тогтолцоог бий болгох нь

Ардчилал сайтар хөгжөөгүй улс орнуудад хэвтээ хариуцлагын тогтолцооны байгууллагууд зөвхөн цаасан дээр байдаг. Тэд авлигатай үр ашигтай тэмцэж чаддаггүй ба харин ч эрх мэдлийг урвуулахыг өөгшүүлдэг. Хэрэв ардчилал хөгжвөл эдгээр байгууллагуудыг дараахь гурван аргаар шинэчлэн бэхжүүлэх шаардлагатай. Нэгдүгээрт, өргөн хүрээтэй, нэгдсэн хандлагад зохицсон байх шаардлагатай. Хоёрдугаарт, тэднийг илүү нөөц боломж, эрх мэдлээр хангах шаардлагатай. Гуравдугаарт, тэдний улс төрийн хараат бус байдлыг ханган томилсон байх шаардлагатай.

Хэвтээ хариуцлагын тогтолцооны байгууллагууд бие биеэ харилцан нөхөж, илүү өргөн хүрээтэй байвал үр ашигтай байдаг. Системийн нэг байгууллага өөрийн авлигажсан үйлдлийг хянах, шалгаж тогтоох, шийтгэх (энэ нь эцсийн дүнд тогтоон барих) үүргийг гүйцэтгэхгүй бол системийн өөр байгууллага хариуцлагад татах үйл ажиллагааг санаачилж болох талтай. Бие биеэ харилцан нөхөж буй байгууллага гэдэг нь өөр өөр байгууллагууд бие биеэнээ нөхөж, бэхжүүлэхийг хэлнэ. Тухайлбал, аудитын байгууллага залилсан асуудлыг илрүүлсэн бол авлигатай тэмцэх байгууллага нь захиргааны хариуцлага ногдуулах, шүүхийн үйл ажиллагаа нь бие даасан байдлаар эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх асуудлыг авч үзэх, энэ хооронд омбудсмены байгууллага нь бусад байгууллага яагаад ажиллахгүй байгааг олж тогтоон мэдээлэх, тэдэнд тусламж үзүүлэх, эсхүл өдөөх зэргээр ажиллана.

Шаардлагатай арван тусгай институцийг нэрлэе:

Хууль: Хээл хахууль болон төрийн өмчийг зүй бусаар хэрэглэхийг хориглосон хууль тогтоомж байдаг ч авлигад автсан улс оронд хэрэгжихгүй байх явдал байдаг. Мөн ашиг сонирхлын зөрчлийг зохицуулсан хууль тогтоомжийг чангатгах шаардлагатай. Бүх сонгогдсон болон томилогдсон улс төрийн албан тушаалтнууд (Парламентын гишүүдийг оруулан), төрийн албан хаагчид, цэргийн болон цагдаагийн албан тушаалтнууд тухайн албан

тушаалд томилогдохдоо, эсхүл жил бүр болон албан тушаалаас чөлөөлөгдөхдөө хөрөнгө, орлогоо мэдүүлж байвал зохино. Мэдүүлгийг авлигатай тэмцэх байгууллагад өгдөг ч энэ нь хангалтгүй юм. Авлигатай тэмцэх байгууллага нь улс төрийн хувьд хараат байх нөхцөлд, эсхүл олон нийтийн зүгээс шахалт, шаардлага тавихгүй бол хэзээ ч нарийн нягталж судлан, шалгахгүй байх магадлалтай юм. Хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг хувь хүн, байгууллага, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн зүгээс хянаж байхын тулд олон нийтэд ил (хамгийн тохиромжтой нь интернэтэд байршуулах) байлгах шаардлагатай. Энэ нь авлигын үйлдлийг гэрчлэх нууц хөрөнгийг мэдээлэх боломжийг аль нэг оролцогч талд олгож буй юм. Гүйцэтгэх засаглалын (төрийн болон үндэсний) албан тушаалтнууд болон парламентын гишүүдэд албан тушаалтай нь холбоотой олгож буй халдашгүй эрхийн зүйл, заалтыг илүү нарийвчлах хэрэгтэй. Сонгогдсон албан тушаалтнуудад элдэв янзын гүтгэлэг, гуйвуулга зэргийн эсрэг халдашгүй эрх олгох бол нэг асуудал. Харин эрүүгийн мөрдөн шалгах асуудлаас болж энэхүү халдашгүй эрхийг олгож байгаа нь зөрчлийг өөгшүүлж байгаа бол өөр асуудал болно. Энэ нь гэмт хэрэгтнийг ялаас мултархын тулд нэр дэвшихээр урихтай адил.

Цагдаа, тагнуулын байгууллагууд:

Олон нийтийн итгэл үнэмшлийн эсрэг гэмт хэрэг үйлдэгдсэн, эсхүл үйлдэгдсэн тухай сэжиг, таамаг байгаа бол уг хэргийг мөрдөн шалгах, нотлох баримтыг цуглуулах, баталгаажуулах, баривчлах зэрэг ажлыг дотоодын цагдаа болон тагнуулын байгууллагууд гүйцэтгэнэ. Ардчиллын үед цагдаагийн байгууллагын энэхүү үүрэг маш чухал, эмзэг бөгөөд цагдаа, тагнуулын (мэдээжийн хэрэг батлан хамгаалах хүчин) байгууллага нь бүрэн гүйцэд улс төрөөс ангид байх явдал амин чухал юм. Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа нь ээлжит өрсөлдөгч улс төрийн намын бүлэглэлүүд, эсхүл намуудын хоорондох сөргөлдөөн бус харин жинхэн, бодит, тогтвортой байх шаардлагатай. Мэдээжийн хэрэг шүүх, прокурор, төрийн алба, цагдаа болон тагнуулын байгууллагыг улс төрийн намын нөлөө болон улс төрийн лидерүүдийн хувийн харилцаанаас ангид байлгах шаардлагатай. Эдгээр байгууллагуудад ажилд орох, албан тушаал ахих тогтсон дэг жаяг нь бие даасан байдал, мэргэшсэн байдал, төвийг сахисан байгууллага гэсэн нэр хүндийг бий болгоно. Дотроо ур чадвар, үр дүнд үндэслэн дэвших тодорхой дүрэм журамтай, энэхүү системд хамаардгаараа бахархах ухамсрыг суулгасан байдгаар онцлог юм. Хэрэв цагдаа, тусгай байгууллагуудыг нэг тал, эсхүл бүлэг нь төрийн эрхийг барих хугацаанд бие биенийхээ эсрэг, эсхүл өрсөлдөгчийнхөө эсрэг ашиглах нөхцөлд авлигатай тэмцэх ажлын талаарх олон нийтийн төсөөлөл улс төрийн тоглоом болж өөрчлөгдөх болно. Олон нийтийн дунд шуугиан тарьсан яллах болон баривчлах үйл ажиллагааг явуулж, энэ нь хэдийгээр бодит баримтаар нотлогдсон ч гэсэн олон нийт үүнийг улс төрийн тэмцлийн нэг хэсэг, улс төрийн тавцангаас гаргах гэсэн оролдлого хэмээн хүлээн авна. Үр дүнд нь авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа төрийн эрх мэдлийг ямарч хамаагүй үнэ цэнээр олж авах, төрийг хянаж байхын тулд төлөх бооцоог улам өсгөх гэсэн улс төрийн системийн туйлшрал болж хувирна. Харин үүний оронд цагдаа болон мөрдөн шалгах байгууллагууд одоогийн болон өмнөх төрийн өндөр албан тушаалтнаас бодит байдал дээр ангид байж, бие даасан байдлаа авч явах нь жинхэнэ утгаар хууль цаазат төрийг бий болгох хүчин чармайлтын хүндхэн хэсэг билээ.

Мэдээллийн эрх чөлөө: Мэдээллийн эрх чөлөөтэй холбоотой хууль бол маш чухал хуулийн нэг. Албан тушаалаа урвуулан ашиглах явдал нууц, далд байдалд цэцэглэнэ. Харин Засгийн газрын үйл ажиллагаа, гүйлгээ илүү нээлттэй, ил тод байх нь авлигыг илрүүлэх, таслан зогсоох, тогтоох ач холбогдолтой байдаг. Иймд иргэд үндэсний аюулгүй байдал болон хувь хүний нууцтай холбоотой мэдээллээс бусад засгийн газрын бүх үйл ажиллагаа, шийдвэрийн талаар мэдээлэл авах хууль ёсны эрхтэй байх ёстой. Авлигатай тэмцэхэд засгийн газрын санхүү, худалдан авах ажиллагаа, хийгдэж буй гэрээ хэлцлийн талаарх мэдээлэл иргэдэд нээлттэй байх нь маш чухал ач холбогдолтой юм. Иймэрхүү төрлийн мэдээлэл интернэтэд байх нь хамгийн тохиромжтой байдаг. Ялангуяа, тодорхой хязгаараас дээш үнийн дүнтэй төрийн бүх худалдан авалтыг өрсөлдөөний журмаар явуулж, энэ талаарх мэдээлэл засгийн газрын цахим хуудсанд байршуулсан байх хэрэгтэй.

Засгийн газрын ил тод байдал. Цахим ертөнцийн хөгжил, тоон системийн хувьсгалын үед мэдээллийг олон нийтэд ил болгох болон иргэдэд асар их мэдээллийг олж авах хялбар болсон. Гэвч эдгээрийн зарим нь л – үнэндээ эдгээрийн багахан хэсэг – олон нийтэд мэдээлэл хүргэх стандарттай байдаг (Засгийн газрын нээлттэй түншлэл гэх мэт) нь олон нийтэд ойлгомжтой, мэдээлэл авах боломжийг бүрдүүлдэг. Энэ нь засгийн газрын төсөв, орлого, зарлагатай холбоотой мэдээллийн хувьд үнэн байдаг. Газрын тос болон уул уурхай салбар дахь авлигатай тэмцэхийн тулд “та бүхэн юунд мөнгө төлж байгаагаа ил болго” гэсэн зарчмыг стандарт болгон мөрдүүлэх шаардлагатай. Олон улсын корпорациуд хийгдэж буй өөрсдийн бүх төлбөрийг, ялангуяа засгийн газар, зуучлагч компаниудад төлж буй төлбөр, тухайлбал, уул уурхайн концесс, ашиг, орлогын талаарх мэдээллийг, харин засгийн газар бол гадаад, дотоодын эх үүсвэрээс орж ирж буй хөрөнгө, ялангуяа, уул уурхайгаас орж буй орлого, гадаадын гэрээ, хэлцлийн талаарх мэдээллийг ойлгоход хялбар хэлбэрээр олон нийтэд нээлттэй байлгах ёстой. Үүний зэрэгцээ засгийн газрын бүх түвшинд – зөвхөн үндэсний хэмжээнд бус, орон нутаг, хотын хэмжээнд – жил бүр төсвийн талаарх мэдээллийг олон нийтэд дэлгэрэнгүй мэдээлэх шаардлагатай. Ингэснээр иргэдийн хэрэгцээнд төсвийг зарцуулж буй эсэхэд хяналт тавих боломжтой болно.

Авлигатай тэмцэх байгууллагууд: Авлигыг хянахын тулд төрийн албан хаагчдын албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэгдэж буй талаарх шинж тэмдгийг олж илрүүлэх тусгай байгууллага шаардлагатай болдог. Тус байгууллага нь төрийн өндөр болон томилогдсон албан тушаалтнуудын хөрөнгө, орлогын талаарх мэдүүлгийг зөвхөн хүлээн аваад зогсохгүй, тэдгээрийг хянаж, шалгадаг үүрэгтэй байх ёстой. Ийм байгууллага нь тус улсын төрийн өндөр албан тушаалтнуудын хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн ихээхэн хувийг санамсаргүй байдлаар түүвэрлэн жил болгон системтэйгээр шалгаж байх зохих хүний нөөцтэй байх ёстой. Шалгах ажиллагаа нь үр ашигтай, иж бүрэн байх тусам хууль бусаар хөрөнгөжсөн асуудал тогтоогдох аюул нь бодитой байна. Энэ нь маш их нөөц шаардана: хуримтлуулсан шилжүүлсэн, нууцалсан, өөрчилсөн хөрөнгийн мөрөөр мөшгих маш сайн бэлтгэгдсэн нягтлан бодогч, мөрдөн байцаагч, хуульч байхаас гадна компьютерийн мэргэжилтнүүд болон туслах бүрэлдэхүүн шаардлагатай юм. Энэхүү бие бүрэлдэхүүн нь өндөр үүрэг хариуцлагатай, мэдлэг чадвартай, ёс зүйтэй байхын тулд сайн цалинжуулах, сургах шаардлагатай. Авлигыг хянах

институцийг мөнгө зарцуулахгүйгээр байгуулах боломжгүй юм. Эдгээр байгууллагуудын үр ашиггүй ажиллаж буй хамгийн түгээмэл шалтгааны нэг нь хөрөнгийн хангалтгүй (заримдаа санаатай) байдал байдаг⁹. Авлигатай тэмцэх өдөр тутмын тогтмол үйл ажиллагаа нь хангалтгүй юм. Хэрэв хууль бус үйлдэл хийсэн тухай хөдөлшгүй нотлох баримт байх нөхцөлд сэжиглэгдэж буй буруутай этгээдэд зохих шийтгэлийг ногдуулах институциуд (шүүх, прокурор, цагдаа) нь ажиллах ёстой. Эдгээр институциуд өөрийн үйл ажиллагааг улс төрөөс хараат бусаар, бие даасан байдлаар хэрэгжүүлж чадахгүй бол авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг зэрэмдэглэхэд хүргэдэг. Хэрэв шүүхийн байгууллага нь өөрийн үйл ажиллагааг хэвийн хэрэгжүүлж чадахгүй бол (улс төрийн нөлөөнөөс ангид) авлигатай тэмцэх байгууллага нь иргэний торгуулийн арга хэмжээ авах бүрэн эрхтэй байх шаардлагатай, үүнд хөрөнгө хураан авах гэх мэт. Түүнчлэн ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн албан тушаалтнуудын эсрэг эрүүгийн хэрэг үүсгэх бүрэн эрхтэй байвал зохино. Эдийн засгийн болон санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх хороо 2003 онд Нигерт байгуулагдан тодорхой зарим нэг гэмт хэргийг мөрдөн шалгадаг болсноос хойш сэжиг төрж эхэлсэн. Учир нь тус байгууллагын удирдлагыг Ерөнхийлөгчөөс томилдог байжээ. Үүнээс үүдэн Ерөнхийлөгч өөрийн улс төрийн сөрөг хүчнийг устгах хэрэгсэл болгон ашиглаж байна гэсэн сэжиг гарахад нөлөөлсөн байна. Улмаар шинэ ерөнхийлөгч сонгогдсоноор тус байгууллагын туршлагатай даргыг сольж, байгууллагын хүч, үйл ажиллагаа суларсан байна. Иймд улс төрөөс ангид бие даасан хараат бус байдал маш чухал юм.

Омбудсманы газар: Омбудсманы газар нь (Өмнөд Африкт Олон нийтийн хамгаалалтын газар) албан тушаалын байдлаа урвуулан ашигласан талаарх олон нийтийн өргөдөл, гомдлыг хүлээн авч шалгадаг. Энэ нь төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашигласан тохиолдолд бусад байгууллагууд чиг үүргээ хэрэгжүүлэхийг яарахгүй байгаа нөхцөлд төрийн эрх мэдлийг зөв замд оруулах нэмэлт хэрэгсэл юм. Авлигатай тэмцэх байгууллага өөрөө олон нийтийн шүүмжлэлд ихээр өртөнө гэдгээ ойлгох хэрэгтэй. Учир нь авлигын асуудлууд байхад олигтой шалгаж, арга хэмжээ авахгүй байна гэсэн асуудалтай тулгардаг. Филиппины Үндсэн хуулиар Омбудсманы байгууллагадаа авлигатай тэмцэх чиглэлд олон нийтийн дэмжлэг туслалцаа авах, авлигаас урьдчилан сэргийлэх, сэжигтэй албан тушаалтныг мөрдөн шалгах, яллах болон захиргааны акт гаргах, зөрчлийг хянан шийдвэрлэх бүрэн эрхийг олгосон байдаг¹⁰. Иймээс зарим байгууллагууд нь нэлээн хязгаарлагдмал эрхтэй байхад зарим нь аудитын ерөнхий газраас илүү эрх үүрэгтэй байх явдал байдаг.

Олон нийтийн аудит: Бүх төрийн байгууллага, агентлаг болон яамдад тогтмол аудит хийж байхаас гадна санхүүгийн баримтууд нь илүү нарийвчилсан, гүйцэтгэлийн аудит хийхэд ил тод, нээлттэй байх ёстой. Эдгээр хяналтыг хийхийн тулд томоохон төрийн байгууллага бүр өөрийн гэсэн аудит хийдэг хэлтэс, албатай, ерөнхий аудитортой байх шаардлагатай. Тэгэхдээ тогтмол байдлаар гаднаас хийгдэж буй аудит ч чухал юм. Иймэрхүү хяналтыг бие даасан хараат бус ерөнхий аудитортой аудитын байгууллага тогтмол, эсхүл санамсаргүй түүврийн байдлаар төрөл бүрийн төрийн байгууллагуудад хууль бус үйлдэл байгаа эсэхээс үл хамааран аудит хийнэ. Иймэрхүү байгууллагын нэг загвар бол АНУ-ын Засгийн газрын

⁹ Ларри Даймонд, “Улс төрийн авлига: Нигэрийн дуусашгүй тэмцэл” Ардчилал сэтгүүл 2 (1991 оны 10 сар): 73-85.

¹⁰ Шейла С. Коронел болон Лорна Калав-Тирол, “Авлигыг мөрдөн шалгах нь: Өөрөө гүйцэтгэ (Гарын авлига), Манила:Филиппин Эрэн сурвалжлах төв, 2002, 257-264 тал, 259 талаас ишлэв.

хариуцлагатай байдлын газар юм. Тус байгууллага нь мөрдөн шалгах эрхтэй ба АНУ-ын Конгрессд хамаардаг (энэ нь гүйцэтгэх засаглалын байгууллагуудаас нэлээд автономит байдалтай байна).

Парламентын хяналтын хороонууд: Парламент нь хэвтээ хариуцлагатай байдлыг хангадаг гүйцэтгэх засаглалыг ерөнхийд нь хянадаг. Хяналтыг парламентын хяналтын хороонууд илүү үр ашигтай гүйцэтгэдэг. Учир нь эдгээр нь тодорхой салбаруудын төрийн бодлогын хууль тогтоомж, тэдгээрийн хяналтыг, тухайлбал, эрүүл мэнд, олон нийтийн ажил, эсхүл батлан хамгаалах зэрэг хяналтыг гүйцэтгэдэг. Ямарч ардчилсан улс оронд парламентын хороо нь эрх мэдлийн асуудлын хүрээнд гүйцэтгэх засаглалын байгууллагын үр ашиггүй зардал, луйвар, эрх мэдлээ хэтрүүлсэн тухай сэжигтэй үйлдлийг шалгах эрхтэй байдаг. Зарим үндэсний хууль тогтоогчид үүнийг гүйнзгийрүүлж засгийн газрын үр ашигтай байдал, шударга байдлыг хянаж байх, зөрчил илэрвэл мөрдөн шалгаж байх тогтмол ажиллагаатай парламентын хороо байгуулдаг. Тэгэхдээ мөрдөн шалгах техникийн талаар сургагдаагүй, тус чиглэлээр туршлагатай, тогтмол, мэргэшсэн өөрийн гэсэн хүний нөөцгүй бол иймэрхүү хороо үр ашигтай ажиллаж чаддаггүй.

Шүүхийн систем: Бусад хэвтээ хариуцлагын тогтолцооны байгууллагуудтай нэгэн адил хууль ёсыг тогтоохын тулд шүүх үлэмж хэмжээний хүчин чадал, бие даасан хараат бус байдалтай байх шаардагатай. Шүүхийн хүчин чадал, үр ашигтай шүүхийн систем гэж ярихад шүүхийн орчин үеийн барилга байгууламж, техникийн хэрэгслүүдээс илүүтэйгээр сайн бэлтгэгдсэн чадварлаг шүүгчид, туслахууд, прокурорууд, мөрдөн байцаагчид, өмгөөлөгчид байж, тэдгээр нь хэргийн тохиолдлыг зохих хууль, тогтоомж, процессын дагуу явуулж байхыг хэлнэ. Хуульчдын холбоо нь хараат бус, хуульчдын нийгэмлэг дунд хуульчдын өргөн хүрээний оролцоог нэмэгдүүлэн хуульчдын ёс зүйн хэм хэмжээг дээшлүүлэх, хуульчдын сахилга батыг хянах, хууль дээдлэх хүчтэй туслагч нар болж чаддаг.

Эдийн засгийн зохицуулах байгууллагууд: Авлига эндемик шинж чанартай бол банкны систем, үнэт цаасны зах зээл болон бусад хувийн эдийн засгийн орон зайг өөрийн эрхгүй эзэлдэг. Хязгаарлагдмал, ханшны уналтаас сэргийлсэн макроэдийн засгийн удирдлагыг авлигаас урьдчилан сэргийлэхийн тулд Үндсэн хуулиар үйл ажиллагааг нь улс төрийн хяналтаас ангид байхаар зохицуулсан төв банк явуулдаг. Хувийн банкуудын үйл ажиллагааг сайтар хянаж зохицуулахын тулд ийм тогтолцоотой байдаг. Түүнчлэн хараат бусаар зохицуулсан үнэт цаасны зах зээлийн (үнэт цаас болон үнэт цаасны хороо) арилжаа нь засгийн газрын эрх мэдэл болон бизнесийн авлигаас ангид байлгадаг.

Хариуцлагатай байдлыг хэрэгжүүлэх нь

Энэ нь зөвхөн хэвтээ хариуцлагатай байдлын системийг цаасан дээр бий болгохоос гадна хэрэгжүүлэх байгууллагуудад үйл ажиллагааг явуулах эрх мэдэл, бие даасан байдал, нөөц хөрөнгийг олгох шаардлагатай юм. Асуудал нь томилгооноос эхэлдэг. Тухайн улс мэдлэг чадвартай, хараат бус, нам бус мэргэжилтнүүдийг тавьж чадахгүй бол бүх юм эхнээсээ л ялагдах хүлээнэ гэсэн үг. Хэрэв хамгаалагч нь биш бол, асран хамгаалагч нар нь чухал шүүдээ. Үүнээс үүдэн хэн томилох ёстой вэ гэдэг даруухан асуулт

урган гардаг. Ихэнхи тохиолдолд хүрээ, загвараараа нэлээн боломжийн мэт харагдаж буй ч, яагаад гэвэл ерөнхийлөгч (ерөнхий сайд) бусад удирдлагыг томилдог институцийн механизмууд, хэрэв хэн нэгэн (тэр нь бас улс төрч) авлигатай тэмцэх хүсэл зориггүй тохиолдолд тэрээр хэвтээ хариуцлагын системийн байгууллагын удирдлагаар олигтой хүн томилохгүй юм. Тайландын Үндсэн хууль 1991 онд энэ асуудлаас зайлсхийх оролдлого хийж, нам бус Сенатаар хариуцлагатай байдлын байгууллагуудын, тухайлбал, Үндсэн хуулийн шүүх, Авлигатай тэмцэх байгууллага, Сонгуулийн байгууллага, аудит болон Хүний эрхийн хороо зэрэг байгууллагын удирдлагын томилгоог хийхээр болгосон байна. Гэвч шинээр сонгогдсон Ерөнхий сайд Таксин Шинаватраг хөрөнгө, орлогоо худал мэдүүлсэн тул албан тушаалаас огцрох ёстой гэсэн Авлигатай тэмцэх байгууллагын дүгнэлтийг Үндсэн хуулийн шүүхээс цуцалснаар энэхүү загвар 2001 онд бүтэлгүйтсэн түүхтэй. Энэ нь Тайландын хариуцлагатай байдлын тогтолцоонд том цохилт болсон төдийгүй, угаасаа Таксиныг төрийн эрхийг авлигадаж олж авсан хэмээн сэжиглэж байсныг нотлох мэт бусад хараат бус байгууллагуудын нэр хүндийг унгасан үйл явдал болов. Иймээс цорын ганц хамгийн чухал асуудал бол: Авлигад, эсхүл айдас, сүрдүүлгэд автахааргүй өөрсдийнхөө чиг үүргийг гүйцэтгэхийн тулд хэрхэн, яаж эдгээр байгууллагуудын удирдлагыг томилох, хянах, санхүүжүүлэх вэ. Зарим улс орнууд энэхүү асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд шинэчлэлийн замаар явж болно. Тухайлбал, эдгээр байгууллагуудын удирдлагыг Үндсэн хуулийн шүүхээс, эсхүл хүндрэл хүлээсэн иргэдийн зөвлөл гэх мэт байгууллагаас, эсхүл улс төрийн намын үйл ажиллагаанд оролцдоггүй иргэний нийгмийн төлөөллийн байгууллагаас томилдог байхаар зохицуулж болно. Нэгэнт хараат бусаар томилгоо хийгдсэн нөхцөлд удирдлагын бүрэн эрхийн хугацааг зөвхөн тодорхой шалтгаанаас бусад нөхцөлд урт байхаар зааж өгөх хэрэгтэй. АНУ-д жишээ нь, Аудитын байгууллагын хараат бус байдлыг тус байгууллагын удирдлагыг – АНУ-ын Ерөнхий аудиторыг харьцангуй урт хугацаа буюу 15 жилээр томилдгоор хангадаг юм¹¹.

Иргэний нийгмийн дайчлах

Иргэний нийгмийн байгууллагууд хэвтээ хариуцлагатай байдлын тогтолцооны байгууллагуудад хяналт тавьж, тэдгээрийг идэвхжүүлж байх шаардлагатай юм. Хэрэв олон нийт, нийгэм нь хүсэл эрмэлзэл, зохион байгуулалт, хөрөнгө нөөц, хөндлөнгийн хяналт байхгүй бол сайтар боловсруулсан, нарийн зохион байгуулагдсан ч гэсэн хариуцлагатай байдлын байгууллагуудыг хүртэл нурааж болдгийг Тайландын туршлагаас харж болно. Ардчиллыг хөгжүүлэхийн тулд идэвхтэй иргэний нийгэм амин чухал юм. Төрийн эрх мэдлийг урвуулж буйд хяналт тавьж, илрүүлэх, улс төрийн шинэ манлайлагчдыг бий болгон, сургах, нийгмийн болон институцийн шинэчлэлийн чиглэлээр шинэ зорилтуудыг гаргаж ирэх, иргэдийн эрх, үүргийн талаарх ойлголтыг дээшлүүлэх чиглэлээр соён гэгээрүүлэх ажлыг хийх зэргээр иргэний нийгмийнхэн ардчиллыг гүнзгийрүүлж, бэхжүүлж байдаг. Олон ургальч үзэл бодолтой иргэний нийгмийнхэн улс төрийн хамааралтай босоо хэлхээ холбоог тас татан, итгэлцлийн харилцаанд суурилсан улс төрийн болон олон нийтийн оролцооны шинэ хэлбэрийг дэмждэг. Өөрөөр хэлбэл, иргэд улс төрийн

¹¹ Тус байгууллага 1921 онд үүсгэн байгуулагдсанаас хойш тогтвортой болон хараат бус байдлыг нь хангаж ирсэн нэг шинж тэмдэг нь улс төрийн намын бодлогоос ангид байлгасан явдал ба энэ хугацаанд зөвхөн 7 Ерөнхий аудитор алба хаасан байна.

даргын үйлчлүүлэгч байх нөхцөлөөс татгалзан сайн засаглалыг хүсэгч иргэд болон хувирдаг. “Нийгмийн хариуцлагатай байдлын” 4 бүрэлдэхүүн байдаг. Үүнд¹²:

Төрийн бус байгууллагууд: Иргэний нийгмийн төрөл бүрийн байгууллагууд (хуульчдын холбоо, эмэгтэйчүүдийн байгууллага, оюутны, шашны, эрдэмтдийн байгууллага, сонгуулийн хяналтын болон хүний эрхийн зэрэг бусад иргэдийн олон нийтийн байгууллагууд) зөвхөн өөрсдөө дангаараа засгийн газрын үйл ажиллагаанд хяналт тавьдаггүй. Засаглалыг сайжруулах зорилготой Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжид нэмэлт, өөрчлөлт оруулах лобби хийхийн тулд эвсэл, холбоо байгуулан ажилладаг. Сайн засаглал, хариуцлагатай байдлын төлөө олон улсын иргэний нийгмийн байгууллага чухал, санаачилгатай үүрэг гүйцэтгэж болохыг Транспарэнси Интернэшнл (ТИ) байгууллага үндэсний оролцогч нартай хамтран харуулж байна. Дэлхийн хэмжээнд бараг 90 гаруй оронд тус байгууллага салбартай болж чадсан. Ихэнхи улс оронд тус байгууллагын салбар нь төрийн байгууллага, албан тушаалтныг хянах, эрх зүйн болон институцийн шинэчлэл хийх талаар шахалт үзүүлэх, ил тод байдлыг дэмжих, авлигатай тэмцэх чиглэлээр нэлээд голлох, тэргүүлэх чиг үүрэгтэй оролцдог. Дэлхий дахинд төрөл бүрийн төрийн бус байгууллага, судалгааны төвүүд, нийгмийн хөдөлгөөнүүд сонгуулийн үйл явц, хууль тогтоох байгууллага болон хүний эрх, төрийн төсвийн бүрдүүлэлт, зарцуулалт, төрийн үйлчилгээ зэрэгт хяналт тавих, олон нийтийн санаа бодлыг судлах, бүхэлд нь ардчиллын үйл явцад аудит хийх, улс төр дэх мөнгөний урсгалыг судлах, эрх үүргийнх нь талаар иргэдийн дунд сургалт, соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагаа явуулах, мэдээллийн эрх чөлөөний тухай болон “шүгэл үлээгч”-ийг хамгаалах тухай хууль тогтоомж батлуулахын тулд лобби хийх зэргээр ажилладаг.

Хараат бус олон нийтийн хэвлэл, мэдээлэл: Чөлөөтэй, олон ургалч үзэл бодолтой хэвлэл, мэдээллийн хэрэгсэл нь нийгмийн хариуцлагын чухал хэмжигдэхүүн байдаг. Ил тод байдал нь олон ургальч үзэл бодолтой, чөлөөт хэвлэлтэй, чөлөөтэй, нээлтэй мэдээллийн урсгалыг шаарддаг. Олон ургальч үзэл бодол нь зөвхөн ялгаатай байдлыг бий болгоод зогсохгүй өрсөлдөөн, эрх мэдэл бүхий улс төр, бизнесийн ашиг сонирхлын хяналтаас зарим нэг эрх чөлөөг олгодог. Зах зээлийн өрсөлдөөн, сэтгүүлчдийн мэргэжлийн хэм хэмжээ, норм стандарт бий болох нь хэвлэлийн эрх чөлөө, бие даасан байдал нэмэгдэх үндсэн хүчин зүйлүүд юм. Гэвч авлигад автсан бизнесийн ашиг сонирхол, улс төр, бодлого боловсруулах үйл ажиллагаанд тэдний давамгайлах гэсэн эрэлт, хэрэгцээ хэвлэл, мэдээллийн салбарт нэвтрэн, авлигад автуулах боломжтой юм. Авлигыг хянаж байхын тулд хэвлэл, мэдээллийг сүрдүүлэг, аливаа хязгаарлалтаас ангид байлгах шаардлагатай. Хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслүүд авлигын талаарх дам яриа, авлигыг нотлох асуудлыг эрэн сурвалжлах нөөцтэй байх шаардлагатай. Хэвлэл, мэдээлэл нь туршлагатай, мэргэшсэн байж албан тушаалын гэмт хэргийн талаарх худал мэдээлэл болон гүтгэлэг зэргийг ялгаж салган, хий хоосон шуугиан тарих асуудлаас татгалзаж чадна. Хамгийн сүүлийн чухал асуудал бол бодитой, үнэн зөв нотлох баримтгүйгээр хэвлэл, мэдээлэл тогтмол шуугиан тариад байх нь өөрийнхөө нэр хүндийг сэвтээдэг.

Эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйн нь сургалт хөрөнгө, мөнгө их шаарддаг тул тэр бүр сонин, сэтгүүл гаргаж чаддаггүй. Тэгсэн хэдий ч эрэн

¹² Томьёоллыг Каталина Смуловитц, Энрике Перукотти нарын “Латин Америкийн нийгмийн хариуцлагатай байдал”, Ардчиллын сэтгүүл 11 (2000 оны 10 дугаар сар): 147-158

сурвалжлахуй нь өөрийн гэсэн хуримтлуулсан туршлага, хэрэгсэл, гарын авлага, түлхүүр, стандарттай, мэдээллийн олон улсын сүлжээтэй, хамтран ажилладаг байгууллагуудтай тусгайлсан нэг салбар болж байна. Филиппины Сэтгүүлчдийн эрэн сурвалжлах төв нь сэтгүүлчдийг эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйд зөвхөн сургадаг ба “Авлигыг эрэн сурвалжлах нь” гэсэн гарын авлага гаргасан байна. Тус гарын авлагад авлигын үйлдлийг болон авлигад автсан албан тушаалтныг эрэн сурвалжлах талаар маш их хичээл орсон. Хохирогч, гэрчээс мэдээлэл, сурвалжлага хэрхэн авах, гэмт хэрэгтнийг үйлдэл дээр нь барих, хууль тогтоомж, дүрэм журмын цоорхой, давхардал зэргийг олж тогтоох, эрх мэдэл, нөлөөллийн бүтцийг загварчлан гаргаж харуулах, мөнгөний урсгалыг илрүүлж тогтоох, хөрөнгө, орлогыг илрүүлэх, амьдралын хэв маягийг тогтоох, ашиг сонирхлын зөрчлийг тогтоох, төрийн албан хаагчдын биеэ авч явах байдлыг гаргах, тэдний найз нөхөд, ах, дүү, хамаатан садныг тогтоох зэрэг олон асуудал тус гарын авлагад багтсан байна¹³.

Шинэ тоон мэдээлэл: Иргэн бүр сурвалжлагч болох боломжтой эрин үед бид амьдарч байна. Энэхүү эрхийг урвуулан ашиглаж болно, эсхүл хариуцлагатай байдлыг бий болгох хүчтэй хэрэгсэл болгож болно. Хэрэв засгийн газрын төсвийн бүрдүүлэлт, үүрэг, амлалтын талаар иргэд нь зохион байгуулалттай болон сайн мэдээлэлтэй бол, тэд төлөвлөгдсөн дэд бүтцэд хөрөнгө зарцуулагдаж буй эсэхийг тогтоож чадна. Адаглаад гүйцэтгэлгүй байгаа бол зургийг нь авч болно. Тэд уул уурхайн компаниуд төртэй үгсэж хүрээлэн буй орчныг бохирдуулж байгаа талаар нотлох баримт цуглуулж чадна. Олон нийттэй тогтмол харилцдаг төрийн байгууллагуудын авлигад автаж буй байдлын талаарх нотолгоог орчин үеийн олон нийтийн харилцааны хэрэгслийг ашиглан цуглуулж болно. Тухайлбал, Банглорын төрийн бус байгууллагын Жанаграха санаачилга “Би хээл хахууль өгсөн” гэсэн нэртэй хөдөлгөөнт платформ зохион бүтээсэн байна. Энэхүү платформын тусламжтай төрийн үйлчилгээ үзүүлснийхээ төлөө төрийн албан хаагч хээл хахууль нэхсэн талаарх тохиолдлуудыг мэдээлдэг олон нийтийн цахим хуудас ажиллуулж байна (Хээл хахуулийн хэмжээ, нэхсэн хахуулийг өгсөн эсэх тухай зэргийг мэдээлж болдог байна). Энэхүү платформыг эх сурвалжийг нээлттэй программ хангамж ашиглан зохиосон нь бусад газар ашиглаж болохоор байна. Сүүлийн хоёр жилийн хугацаанд зарим улсад энэхүү платформыг ашиглах явдал өсөж байна. Энэтхэг Улсад зарим төрийн байгууллагуудын удирдлага яагаад байгууллагад нь хээл хахууль ихээр нэхээд байгаа талаар тайлбар тавихад хүрчээ.

Соргог иргэд: Энэ бол биднийг авлигын эсрэг дайны сүүлийн онцлох асуудалд хүргэж байна. Энэ нь сонор сэрэмжтэй, улс төрийн үзэл бодол нь төлөвшсөн, идэвхтэй, мэдээлэлтэй иргэд гэсэн үг. Авлига хөгжилд хүрэх дөт зам бус харин ч өөрсдийнхөө хөрөнгөнөөс хулгай хийж буй хэрэг гэдгийг ойлгуулахын тулд иргэдийг сургах, идэвхжүүлэх, дайчлах шаардлагатай. Иргэд энэхүү мессежийг хүлээн авч сонсон үйлдэл хийх явдал өссөөр байгаа нь Жанаграха санаачилгын туршлагаас харагдаж байна. Хуулиар хамгаалах (албанаас халагдах болон бусад өс хонзон гэх мэт) бүр урамшуулал олгох нь иргэдийн албан тушаал ашигласан талаар мэдээлэх (төрийн албаны талаар болон бизнесийн салбарын “шүгэл үлээх”) явдлыг улам нэмэгдүүлэх талтай. Үүнээс гадна төр нь өөрөө бэлтгэсэн, найдвартай шугамаар иргэдийн

¹³ Шейла С. Коронел, Лорна Калав Тирол, Авлигыг эрэн сурвалжлах нь: Өөрөө хий, Гарын авлага, (Манила: Филиппин, Сэтгүүлчдийн эрэн сурвалжлах төв, 2002)

авлигын талаар мэдээлэх явдлыг хөнгөвчлөх боломжтой юм. Жишээ нь, АНУ-ын Засгийн газрын хариуцлагатай байдлын газар “Холбооны хөрөнгийг залилах, шамшигдуулах, хэтрүүлэх, урвуулан ашиглах зэрэг зөрчлийн тухай мэдээлэх явдлыг хөнгөвчлөх зорилготой FraudNET” ажиллуулж байна¹⁴. Хэн ч байсан буруу зүйлийн талаар интернэт, шуудан, факс, эсхүл e-майл ашиглан мэдээлж болно.

Дүгнэлт: Шинэчлэлийн төлөө эвсэл холбоо байгуулах

Авлигыг хянах асуудал бол маш хүнд, аюултай эрэл хайгуул юм. Яагаад гэвэл авлига эдийн засаг, улс төрийн систем бодит байдал дээр хэрхэн ажиллаж байгааг илтгэж буй цөм нь бөгөөд эрх мэдэл бүхий улс төр, хүнд суртал, бизнесийн оролцогчид үлэмж хэмжээний хөрөнгө хуримтлуулж буй арга зам юм. Үүнээс гадна шинэ дүрэм, журам үйлчилж эхлэх, байгууллагуудад үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэхэд цаг хугацаа шаардлагатай. Гэвч бэхжихийн тулд тодорхой хэлбэртэй болох шаардлагатай. Авлигыг хянах нь эрх мэдэл, мэдээлэл авах эрхийг нээх, төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлж буй арга замыг хязгаарлах иж бүрэн институцийн шинэчлэлийг шаарддаг. Хэдийгээр их, бага хэмжээгээр ардчилсан замаар сонгогдсон ч гэсэн яагаад төрийн албаныхан эдгээр хязгаарлалтыг хүлээн авах хүсэлтэй байна вэ? Заримдаа улс төрийн удирдагчид шинэчлэлийн шалтгааныг хүлээн авч, гэгээрэл, итгэл үнэмшлээр удирдан явуулдаг нь магадгүй тэдний урт хугацааны амжилттай байхын үндэс болдог. Эдгээр хүмүүс хүнд, хэцүү зорилтын төлөө баатарлагаар хөдөлмөрлөж буйдаа дотоодын болон олон улсын дэмжлэг, сайшаал хүртдэг. Шинэчлэлийн төлөөх хүчин чармайлтыг тэргүүлж байдаг тул эдгээр хүмүүст орон зай бий болгож байдаг. Ардчиллын үр шимийг хүмүүс хүртдэг. Иймд авлигыг хянах хүчин чармайлтын амжилтыг хүмүүс хүртдэг нь тодорхой юм. Ихэвчлэн улс төрийн удирдлага шинэчлэлийн шаардлагыг эхний үед мэдрэхгүй байж болно. Тэгэхдээ явцын дунд нийгмийн хүчтэй нөлөөллийн явцад хөтлөгдөн бий болж болно. Ямар ч тохиолдолд авлигыг бууруулж, засаглалын чанарыг сайжруулах институцийн шинэчлэл нь өргөн хүрээний оролцоог шаарддаг. Үүнд: улс төрийн намын системийн дэвшилтэт элементээс эхлэн доод түвшин буюу иргэний нийгмийн төлөөлөл (үүн дотор бизнес эрхлэгчдийн төлөөлөл), тухайн улсын шинэчлэлийг хүсэгч мэргэжилтнүүд болон тус улсаас гаднах олон улсын хамтын нийгэмлэгийн хүртэл хамтын оролцоог шаарддаг асуудал юм. Олон улсын байгууллагууд иргэний нийгмийн оролцогч нарыг чадавхжуулах, тэдний засаглалыг сайжруулах санаачилгыг дэмжих, туршлагаас харьцуулан загвар, санаа зэргийг танилцуулах, хариуцлагын хэвтээ байгууллагуудын чадавхийг дээшлүүлэх чиглэлээр ажилладаг. Шинэчлэл нь бүх оролцогчдоос төрөл бүрийн, авхаалжтай, тогтвортой хамтын ажиллагааг шаарддаг. Энэхүү бага хурал нь сайн засаглалыг бий болгох шинэчлэлийг амжилтад хүргэх хамтын ажиллагааны нэг хэлбэр гэдэгт би итгэж байна.

¹⁴ <http://www.gao.gov/fraudnet/fraudnet.htm/>

МОНГОЛ ДАХЬ УЛС ТӨРИЙН НАМЫН БА СОНГУУЛИЙН КАМПАНИТ АЖЛЫН САНХҮҮЖИЛТИЙН ӨНӨӨГИЙН БАЙДЛЫН ШИНЖИЛГЭЭ



Б.Эрдэнэдалай

СЭЗДС-ийн багш, МУИС-ийн докторант

Оршил

Улс төрийн намын өдөр тутмын болон сонгуулийн кампанит ажлыг санхүүгийн эх үүсвэр, төсөв, хөрөнгөгүйгээр төсөөлөх боломжгүй юм. Сонгуулийн амжилтын нэг хөшүүрэг нь намын хөрөнгө санхүүгийн нөөц бололцоо байдаг тул санхүүжилт олох тухайлбал, мөнгөн болон бусад эд хөрөнгөний хандив, дэмжлэг олох нь улс төрийн намын үйл ажиллагааны салшгүй чухал хэсэг болдог ажээ. Ялангуяа, сонгуулийн үед хандив нь дангаараа санхүүгийн гол эх үүсвэр болдог байна.

Улс төр, мөнгөний хэт хамаарлыг багасгах, тэдгээрийг тусгаарлах улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн зохицуулалтыг дэлхийн улс орнуудад чухалчилсаар ирсэн. Манай улсын хувьд улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн зохицуулалт, хуулийн хэрэгжилтийг судлах шаардлагатай байгаа. Улс төрийн санхүүжилтийг хуулиар нарийн зохицуулж, хэрэгжүүлснээрээ улс төрөөс хамааралтай болсон Монголын эдийн засагт гарч буй сөрөг үр дагаврууд болох эдийн засгийн үр ашиггүй байдал, төсвийн алдагдал, тооцоо төлөвлөгөөгүй зарцуулалт, хүн амын орлогын доогуур түвшин, ядуурал, ажилгүйдлийг нааштай шийдвэрлэх боломжтой болно. Мөн ардчиллыг бэхжүүлэх, намуудын дотоод ардчиллыг бий болгох, зохион байгуулалтын оновчтой бүтэц бүрдүүлэх, үйл ажиллагаагаа олон нийтэд нээлттэй, ил тод явуулдаг, сонгогчдын төлөө ажилладаг намыг төлөвшүүлэхэд эерэгээр нөлөөлнө.

I. Санхүүжилтийн ил тод байдал

Бүх нийтийн, тэгш, шударга, чөлөөт сонгууль нь тухайн орны ардчиллын гол шалгуур болж байдаг. Чөлөөт, шударга сонгуулийн хамгийн чухал үзүүлэлтийн нэг бол намын болон нэр дэвшигчдийн сонгуулийн санхүүжилтийн ил тод байдал юм. Улс төрчид, улс төрийн намууд засгийн эрхэнд гарч, түүнийгээ бэхжүүлж хадгалахын тулд засаглалын нөөцийг ашиглах, төрийн мөнгийг хууль бусаар зарцуулах зэрэг үзэгдэл цөөнгүй ажиглагддаг. Энэ нь ялангуяа, сонгуулийн үед илүү тод илэрдэг нь анхаарал татдаг.

Судлаач Пинто-Душинский¹⁵ намын санхүүжилтийн асуудлыг ил тод зарлах зохицуулалтыг авч үзсэн байдаг. Улс төрийн намын санхүүжилтийн ил тод байдал нь намууд, нэр дэвшигчид өөрийн орлого, зарлагаа олон нийтэд дэлгэрэнгүй танилцуулах, хандивлагчид ба түүнийг хүлээн авч зарцуулагчдын нэрсийн жагсаалт, ямар хэмжээний хандивыг хэн, ямар байгууллага өгсөн, бусад ямар орлого олсон, тэрхүү хөрөнгийг ямар бараа, үйлчилгээ худалдан авах болон бусад үйл ажиллагаанд зарцуулсан болохыг дэлгэрэнгүй мэдээлэхийг хэлнэ. Энэхүү ил тод байдал нь иргэд олон нийт, улс төрийн намын гишүүд дэмжигчдэд улс төрчид болон улс төрийн намд ямар хэмжээний мөнгө, хэн өгсөн, түүнийг хэрхэн зарцуулсныг мэдэх боломж олгодог. Чухамдаа ийм орчин л улс төр дэх мөнгөний нөлөөлөл, хууль бус мөнгө болон санхүүжилтээс сэргийлдэг байна.

II. Монгол дахь улс төрийн намын сонгуулийн үеийн санхүүжилтийн эрх зүйн зохицуулалт: тулгамдсан асуудлууд, харьцуулалт

Манай улсад болж өнгөрсөн УИХ-ын удаа дараагийн сонгуулийн үйл явцыг ажиглахад сонгуулийн кампанийн санхүүжилтийн өртөг зардал улам өсөн нэмэгдэх хандлагатай байна (Хүснэгт 1.-ийг үзнэ үү).

Хүснэгт 1. УИХ-ын сонгуульд улс төрийн намуудын зарцуулсан зардлын хэмжээ

Он	Зардал	Нэг сонгогчид
1992	13 сая 708,2 мянган төгрөг	13 төгрөг
1996	209 сая 349,1 мянган төгрөг	198 төгрөг
2000	1 тэрбум 841 сая 679,8 мянган төгрөг	1792 төгрөг
2004	1 тэрбум 558 сая 358,8 мянган төгрөг	1482 төгрөг
2008	8 тэрбум 91 сая 164,2 мянган төгрөг	6764 төгрөг
2012	35 тэрбум 679 сая 581,6 мянган төгрөг	29830 төгрөг

Эх сурвалж: Сонгуулийн Ерөнхий хорооны тайлан

Улс төрийн намын гишүүн нь намд гишүүний татвар, хандив өгөх тухай асуудлыг Улс төрийн намын тухай хуулийн 18 дугаар зүйлд “Намд зориулж нэг удаа өгөх хандивын дээд хэмжээ хуулийн этгээдээс арван сая, иргэдээс нэг сая төгрөгөөс хэтэрч болохгүй бөгөөд нэг хандивлагч намын нэг байгууллагад жилд 2-оос дээш удаа хандив өгөхийг хориглоно. Намд хандив өгсний төлөө албан тушаал, хувийн эрх ашиг хөөцөлдөх, шахалт үзүүлэхийг

¹⁵ Pinto-Duschinsky, M. 2002, “Financing Politics: A Global View” in *Journal of Democracy* Vol. 13, Number 4, October 2002, pp. 69-89

хориглоно”¹⁶ хэмээн тусгаж эрх зүйн зохицуулалтын үндсийг зааж өгсөн байдаг. Энэхүү заалт нь манай улс төрчид, намууд хандивлагчаас тодорхой төвшинд өөрийгөө хамгаалах чадвар бүрэлдээгүй байгаа явдлыг харуулж байгаа юм. Тухайлбал, хуулийн этгээдээс намд өгч болох хандивыг 1 жилд 2 удаа өгч болно гэхээр 20 сая төгрөгийг нэг жилд өгнө. Энэхүү хандиваа сонгуулийн давтамжаар үржүүлбэл нэг хуулийн этгээд 80 сая төгрөгийг намд өгнө гэсэн үг болж байна. Харин иргэдээс энэ нь 8 сая төгрөг болно.

2008, 2012 оны байдлаар Монгол дахь улс төрийн намуудын гишүүд өөрийн намаас нэр дэвшиж сонгуульд өрсөлдөх эрхээ олж авахын тулд намдаа өгч буй хандив буюу “дэнчин”-ийн хэмжээ 20 сая, 50 сая төгрөг байсан бол энэ асуудлыг 80 сая төгрөг болгох боломжтойгоор хуульд заасныг тооцоолон гаргалаа. Үүнээс үүдээд нэр дэвшигчид сонгуулийн кампанит ажлын зардлаасаа өмнө нэр дэвших эрхээ олж авахын тулд өөрийгөө санхүүжүүлэх хандивлагчдыг хайхгүй гэсэн баталгаа байхгүй. Энэ асуудал нь эргээд сонгогдсон гишүүд нь ард түмэндээ бус хандивлагчдадаа үйлчлэх гаж гэмээр тогтолцоо бүрдэхэд хүргэж байна. Үүнд аль болох олон хандивлагчаас бага мөнгө авч аль нэгэнд давуу байдал үүсгэхгүй байх, санхүүжилтэд иргэдийг олноор татан оролцуулах зэрэг олон төрлийн арга хэмжээ авч болох билээ.

Улс төрийн намын тухай хуулийн 4 дүгээр бүлгийн 19 дүгээр зүйл төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэгт: “Улсын Их Хурлын сонгуулиар тухайн намын авсан саналыг нийт хүчинтэй саналын тоотой харьцуулах зарчмаар нэг саналыг мянган төгрөгөөр тооцож, сонгуулийн дүн гарсны дараа гурван сарын дотор багтаан Улсын Их Хуралд суудал бүхий намд төр нэг удаа мөнгөн дэмжлэг үзүүлнэ” гэж заасан. Гэтэл намууд төсвөөс олгосон санхүүжилтийг УИХ-ын гишүүдийн тойрогт хэрхэн зарцуулах асуудал журамлагдаагүй байгаагаас 2006 оны байдлаар 356.2 сая төгрөгийг хуулийн дагуу тойрогт зарцуулах ёстой ч түүний 54 орчим хувь буюу 190,7 сая төгрөг нь л зориулалтын дагуу зарцуулагдсан бөгөөд үлдсэн хэсэг нь улс төрийн намын үйл ажиллагааг санхүүжүүлэхэд зарцуулагджээ.¹⁷

Улс төрийн намын тухай хуулийн мониторинг хийсэн холбогдох заалтуудыг ажиглахад хуулийн хэрэгжилтийн байдал туйлын хангалтгүй байна. Хэдийгээр улс төрийн намын санхүүжилтийн асуудал ил тод, нээлттэй, хяналттай байх талаар тодорхой заалтууд байгаа ч эдгээр нь хэрэгжихгүй, улс төрийн намууд дагаж мөрдөхгүй байна.¹⁸ Хуулийн заалтууд зөрчигдлөө гэхэд хүлээлгэх хариуцлагын хэм хэмжээ нь тодорхой бус, хүлээлгэж буй хариуцлага нь сул, торгуулийн хэмжээ нь хэт бага байна. Иймээс улс төрийн намын тухай хуулийг зөрчсөн албан тушаалтан, байгууллагад хүлээлгэх хариуцлагын механизм нь хуулийг нэг мөр сахин биелүүлэх, хэрэгжүүлэх үр дүнтэй арга хэрэгсэл болж чадахгүй байна.

¹⁶ Төрийн мэдээлэл. №7. (338). Монгол Улсын Улс төрийн намын тухай хууль. УБ.,2005. 18 дугаар зүйл 18.3 дахь заалт

¹⁷ Үндэсний Аудитын Газар. Улс төрийн намуудад төсвөөс олгосон мөнгөн дэмжлэг, санхүүжилтийн үр дүн. Аудитын тайлан. УБ.,2007. 12 дахь тал

¹⁸ Монголын Нээлттэй Нийгэм Форум, Сонгогчдын боловсрол төв. Улс төрийн намын санхүүжилтийн мониторинг. УБ.,2007. 42 дахь тал

III. Намын санхүүжилтийн тулгамдсан асуудлууд: үр дагавар, зохицуулалт

Улс төрийн намын санхүүжилттэй холбоотойгоор нийгэмд тулгамдаж буй асуудлууд:

1. *Улс төрд мэргэжлийн улс төр судлаачид бус, мөнгөтэй хүмүүс сонгогдох болж улс төрийн тэгш байдал алдагдаж байна.*

Дэлхийн бусад оронд улс төрчид ба бизнес эрхлэгчид өөр өөрсдийн зорилготой байдаг бол манайд холилдох, сүүлдээ нэгээр нөгөөг нь хийх гэсэн сөрөг хандлага бий болжээ. Үүнийг “улс төрч хүн нөлөөгөө ашиглан бизнес хийж мөнгөтэй болох, бизнесмен хүн улс төр хийж мөнгөө өсгөх гэсэн үзэгдлээс харж болно”.¹⁹

Улс төрийн намыг зөвхөн төрийн албан тушаалд очих арга хэрэгслийн үүднээс ашиглах, улмаар эдийн засгийн эрх ашиг, сонирхлоо хэрэгжүүлэх гэсэн хүсэл эрмэлзэл бүхий олигарх бүлэглэлүүд улам бүр өсөн нэмэгдэх нь нийгэм улс төрийн тэгш байдал алдагдах, улс төрийн харилцаа, улс төрийн хөгжил иргэдийн хүсэл сонирхол, санаа бодолд тулгуурлахаасаа илүү зөвхөн хөрөнгө мөнгө, санхүү эдийн засгийн явцуу ашиг сонирхолд түшиглэх зэрэг сөрөг үзэгдлийг нөхцөлдүүлэхэд хүргэх талтай юм.²⁰

2. *Санхүүжилтийн ил тод бус байдал нь авлигын асуудал үүсэх нээ шалтгаан болж байна.*

Улс төрийн намыг санхүүжүүлэх үйл явц далд, хяналтгүй байх нь авлига, хээл хахуулийн шинжтэй болж байна. Сонгогчдын боловсрол төвөөс явуулсан судалгааны дүнгээс харахад авлигад өртсөн байгууллагуудын жагсаалтанд улс төрийн намууд тэргүүлж байна.

Транспаренси Интернэшнл байгууллага 2005 онд 158 улсын авлигын индексийг гаргахад Монгол Улс 3,0 баллтайгаар 87 дугаарт авлигад өртсөн улсуудын тоонд багтаж байсан бол 2006 онд 2,8 баллтайгаар 163 улсын 99 дүгээрт орж, 2009 онд 2,0 баллтайгаар 120 дугаарт, 2010 онд 2,7 баллтайгаар 178 улсын 116 дугаарт, 2013 онд 177 улсын 83 дугаарт жагсаж авлигад их өртсөн орнуудын тоонд багтсан²¹ (1-10 баллаар үнэлдэг. 1 нь авлигад хамгийн их өртсөн, 10 авлигад өртөөгүйг илтгэдэг).

Авлигатай тэмцэх газраас хийсэн “Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөлөл” судалгааны үр дүнгээс үзэхэд “улстөрчдийн хүрээн дэх авилгын хэлбэр”-т дараахь хэлбэрүүдийг судалгаанд оролцогчид онцлон нэрлэжээ (1-огт үгүй буюу авлига байхгүй, 5-маш их буюу авлига маш их дэлгэрсэн).

Хүснэгт 2. Улстөрчдийн хүрээн дэх авлигын хэлбэр²²

¹⁹ Ч.Тамир. Улс төрийн намын санхүүжилт ба хандивлагчид. Цаг төр хүмүүс. №37. УБ.,2008. 22 дахь тал

²⁰ Ж.Төртогтох, Б.Эрдэнэдалай. Монголын улс төрийн намуудын санхүүжилтийн өнөөгийн байдал, тулгамдсан асуудал: улс төр-эрх зүйн шинжилгээ. МУИС. Политологи-5. ЭШБ №325 (51). УБ.,2009. 135 дахь тал

²¹ Transparency International. Corruption Perceptions Index. (2005, 2006, 2009, 2010, 2013) <http://www.transparency.org/cpi2010/interactive>, http://www.transparency.org/whatwedo/pub/cpi_2013

²² Авлигатай тэмцэх газар. Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөлөл судалгааны тайлан. УБ.,2009-2012 www.iaac.mn

Хэлбэрүүд	Үнэлгээ			
	2009	2010	2011	2012
Сонгогчдын санал худалдан авах	4.69	4.50	4.31	3.91
Өөрийн өмчийн компани, аж ахуйн нэгжид давуу байдал олгох	4.46	3.25	4.15	4.15
Ашиг сонирхолдоо нийцсэн шийдвэр гаргах, гаргуулахаар лоббидох	4.54	4.58	4.23	4.50
Намд хандив өгөх	4.42	4.25	4.62	4.50
Улс төрийн зорилгоор хууль бус хандив авах, өгөх	4.42	4.50	4.38	4.50
Бизнесийн бүлэглэлийн нөлөөнд автах, тэдний төлөө үйлчилж хууль санаачилан батлуулах	4.33	4.64	4.33	4.00
Төсвийн мөнгийг зориулалтын бусаар, өөрийн ашиг сонирхлоор зарцуулах	4.15	4.36	4.08	4.17
Төрийн өмчийг шамшигдуулах, хувьдаа завших	4.00	4.00	4.08	3.92
Өөрийн эрх мэдлээ худалдах	4.00	4.17	3.91	4.09
Мөнгө угаах	4.00	3.80	4.67	3.60
Хувийн байгууллага, санд хандив авах	3.75	3.64	3.73	3.90
Хууль бусаар дампууруулах	3.56	3.56	3.78	3.50

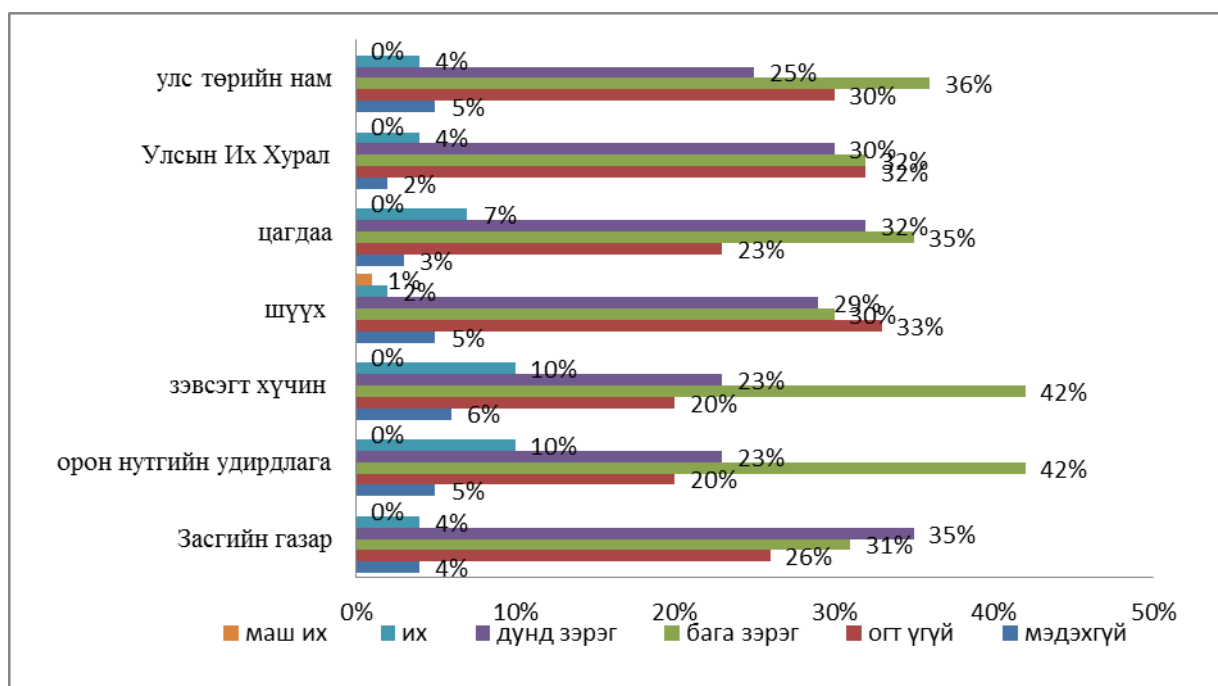
Транспаренси интернейшнл, Авлигатай тэмцэх газар зэрэг байгууллагуудын судалгаанаас үзэхэд, монголд улс төрийн намын санхүүжилттай холбоотойгоор үүсч буй авлига, хээл хахуулийн хэргүүд гааль, шүүх, эмнэлэг, боловсролын байгууллага зэрэг бусад салбарт гардаг авлигын асуудлуудаас илүү олны анхаарлыг татах болсон.

Эдгээр байгууллагуудын хийсэн судалгааны дүнгээс харахад сонгуулийн болон улс төрийн намын санхүүжилттэй холбоотой авлига манай улсын хувьд нэн тулгамдсан асуудал болж байгааг харуулж байна. Улс төрийн намын санхүүжилтийн асуудалд олон нийтийн хяналт, оролцоо байхгүй, гишүүд дэмжигчид, хандивлагчдад ч уг асуудал хаалттай байж, зөвхөн намын удирдлагын цөөн хүний хүрээгээр хязгаарлагдаж байгаа нь Монголд байгаа авлигын гол эх үндэс гэж дүгнэхэд хүргэж байна.

3. Төр, улс төрийн намуудад итгэх иргэдийн итгэл буурч, улс төрчид “ард түмний элч, төлөөлөгч” байх үүргээ биелүүлэхгүй байна.

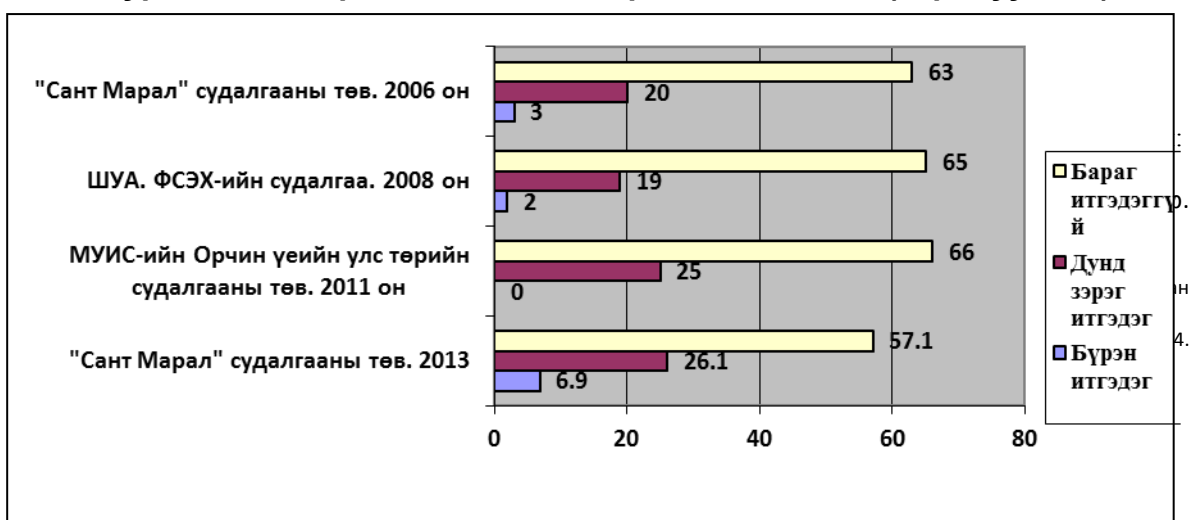
Монгол дахь улс төрийн намуудын санхүүжилтийн өнөөгийн нөхцөл байдал нь төр ард иргэдэд үйлчлэх үүргээ умартахад хүргэж, улс төр, эдийн засгийн явцуу бүлэглэлийн эрх ашгийг төлөөлөхөд хүргэж байна. Сонгуульд ялсан намын бодлого тухайн намыг сонгуульд нэр дэвшихэд хөрөнгө мөнгөөр дэмжиж байсан хандивлагчдад ямар нэгэн байдлаар ашигтай байдаг эл үзэгдэл зөвхөн манай оронд ч бус бусад олон оронд түгээмэл ажиглагддаг болжээ. Үүнээс үүдээд иргэдийн намууд болон төрд итгэх итгэл үлэмж буурсаар байгаа нь судалгааны дүнгүүдээс харагдаж байна.

Зураг 1. Дараахь байгууллагуудад итгэх итгэл²³



Энэхүү судалгааны дүнгээс харахад иргэдийн 4 хувь нь улс төрийн намуудад их итгэдэг, 61 хувь нь намуудад дунд зэрэг болон бага итгэдэг ба итгэдэггүй гэж судалгаанд оролцогчдын 30 хувь хариулсан байгаа нь намууд болон нэр дэвшигчид Үндсэн хуульд заасны дагуу ард түмний элч байх үүргээ биелүүлэхгүй, хувийн эрх ашиг хөөцөлдөж байгааг илтгэж байна.

Зураг 2. Улс төрийн намд итгэх иргэдийн итгэл²⁴ (харьцуулалт)



Энэхүү судалгааны харьцуулалтаас жил ирэх тутам улс төрийн намуудад итгэх иргэдийн итгэл буурч байгаа байна.

4. Эдийн засгийн салбарын өрсөлдөөний үнэ цэнэ багасч байна.

Эдийн засгийн чөлөөт өрсөлдөөний үнэ цэнэ, шаардлага улам бүр багасах болсны нэг шалтгаан нь мөн л эрх мэдлийг ихэвчлэн эдийн засаг, санхүүгийн сонирхлын өнцгөөс харж байгаатай холбоотой юм. Сонгуульд ялсан намыг санхүүгийн хувьд дэмжигч тодорхой эдийн засгийн бүлэглэл нийгэм-эдийн засгийн бүтээн байгуулалттай холбоотой сонгон шалгаруулалт, тэндэр зэрэгт шууд ялалт байгуулах зэрэг нь уг учир шалтгаантай холбоотой гэж болохоор байна. Үүнээс үүдэн улс төр, эдийн засгийн бодлого зорилго чиглэлгүй болж, шинжлэх ухааны үндэслэл тооцоогүй, хэн нэгний халаасанд мөнгө орж л байвал улс орны хөгжилд ноцтой хор хохирол учруулах нь хамаагүй мэт сөрөг үр дагавартай зүйл болсон. Ингэснээрээ зах зээлийн эдийн засгийн хамгийн гол үндэс болсон шударга өрсөлдөөний зарчмыг алдагдуулж байна.

5. Иргэдийн улс төрийн оролцоо буурч, сонгогчийн сонгуулийн зан үйл сүүлийн үед өөрчлөгдөж байна.

Сонгуулийн зардлын өсөлт, түүний хяналтгүй далд байдал нь сонгуульд хэн мөнгөтэй нь өрсөлдөхөд хүргэх ба энэ нь иргэдийн хувьд тэдний сонгуульд хандах зан үйлийг өөрчлөхөд хүргэж буйг өдөр тутмын амьдралаас харж болно.²⁵ Иргэд сонгууль болно гэхээр төрөл бүрийн үйлчилгээ, үнэгүй эд бараа тараах, мөнгө өгөх зэрэг материаллаг талаас харах сонирхол бий болсон. Энэ нь сонгууль бол ардчиллын тулгуур үзэл биш болж, харин ч иргэд өөрсдийн төрөө барих үйл хэрэгт оролцож байгаагаа ухаарахгүй мөнгөтэй нэр дэвшигчид өөрсдийн саналаа худалдах, мөнгөний тоо хэмжээ амалсан амлалтанд хууртах зэрэг үзэгдлүүд нийгэмд тархаж байна.

6. Монголын улс төрчдийн ёс зүй улам доройтож байна.

УИХ болон Засгийн газрын гишүүд улс төрийн нам болон сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилттай холбоотой асуудлыг хянах эрх, үүрэг байдаггүй боловч парламентад төлөөлөл бүхий улс төрийн намуудыг төрөөс санхүүжүүлэх журам, санхүүжилтийн хэмжээг өөрчлөх, сонгуулийн тойргийн хэмжээг зааж өгдөг мөртлөө хууль эрх зүйн орчинг нарийн зохицуулж, хуулийг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагыг тодорхой, хатуу чанд

²⁵ Ц.Тамир. Улс төрийн намын санхүүжилт ба хандивлагчид. Цаг төр хиймс. №37. УБ.,2008. 32 дахь тал

байдлаар зааж өгөх зэрэг асуудлыг хөндөхгүй, авч хэлэлцэхгүй байгаа нь манай улс төрчдийн ёс зүйн түвшин доогуур байгаатай шууд холбоотой.²⁶

Дүгнэлт

Улс төрийн нам, сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийн хяналтгүй, далд, зохисгүй байдал нь Монголд хэрэгжиж байгаа сонгуулийн системтэй шууд хамааралтай юм. Сонгуулийн мажоритар систем нь гол төлөв зонхилогч хоёр юмуу гурван намыг парламентын дийлэнх олонхийг бүрдүүлэхэд чиглэгддэг. Сонгуульд зонхилогч намууд өрсөлдөх нь сонгуулийн үеэр хэн их хөрөнгө, мөнгө зарцуулсан нь засгийн эрхэнд гардаг байдал бий болсон. Энэ нь улс төрийн намуудын хоорондох өрсөлдөөн эрс нэмэгдэхэд нөлөөлдөг бөгөөд цаагуураа мөнгө-санхүүтэй холбоотойгоор хөрөнгө босголтын хэмжээ нэмэгдэх, бүр цаашилбал тэрхүү хөрөнгө мөнгийг хурдан цуглуулах шаардлага гарч ирдэг.

1992 оноос хойшхи сонгуулиудад оролцсон улс төрийн намуудын кампанит ажлын санхүүжилт сонгууль бүрт нэмэгдэж байгаа нь улс төрийн нам болон сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийн далд, хяналтгүй механизмыг ил тод, нээлттэй болгох асуудлыг улс төр, эрх зүйн үүднээс зохицуулахыг шаардаж байна. Сонгуулийн санхүүжилтийн асуудлыг гажуудуулж, хууль бус болгох магадлалыг өндөрсгөх үйл явцын үргэлжлэл бол 2008 оны УИХ болон Орон нутгийн сонгуулийг олон мандаттай, томсгосон тойргоор явуулах болсноос илт харагдана. Өмнөх сонгуулиудын үеэр нэр дэвшигч нэг мандаттай, нутаг дэвсгэр хүн амын хувьд харьцангуй жижиг тойрогтоо өөрийн сурталчилгаа, уулзалт, кампанит ажлаа явуулдаг байсан бол 2008, 2012 оны УИХ-ын болон ИТХ-ын сонгууль, 2009, 2013 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуульд урьд өмнө зарцуулж байснаас хэд дахин илүү хэмжээний хөрөнгө санхүү зарцуулсан нь улс төрийн намын санхүүжилтийн асуудлыг улам төвөгтэй, ээдрээтэй болгож байна.

Улс орны хөгжлийг хойш татаж, авлига хээл хахууль болон бусад маш олон сөрөг үр дагавруудын гол шалтгаан болсон улс төрийн намуудын санхүүжилтдаа зарцуулдаг “их хэмжээний мөнгө”-ийг бүрдүүлэх үйл явц, санхүүгийн тайланг заавал ил тод, нээлттэй болгох шаардлагатай бөгөөд үүнийг шийдвэрлэхийн тулд маш нарийн хууль эрх зүйн зохицуулалтаас гадна хэвлэл мэдээлэл, төрийн болон төрийн бус байгууллага, ард иргэд, олон түмний хяналтыг нэмэгдүүлж, улс төрийн намын санхүүжилтийн бүрдүүлэлт, зарцуулалтын дэлгэрэнгүй тайланг шаардаж, тэрхүү тайланг нь хянадаг, хэрэв хууль зөрчсөн бол хариуцлагыг хатуу чанга байдлаар оногдуулдаг болох зэрэг механизмуудыг бүрдүүлэх хэрэгтэй.

²⁶ Ж.Төргогтох, Б.Эрдэнэдалай. Монголын улс төрийн намуудын санхүүжилтийн өнөөгийн байдал, тулгамдсан асуудал: улс төр-эрх зүйн шинжилгээ. МУИС. Политологи-5. ЭШБ №325 (51). УБ.,2009. 137 дахь тал



Монгол Улсын далд эдийн засгийн хэмжээ

А.Дэмбэрэл Эдийн засгийн ухааны доктор, профессор

1. Нийтлэг үндэслэл

Үндэсний тооцоонд хамрагдах ёстой боловч нуугдмал, хууль бус, албан бус үйл ажиллагаа, өөртөө зориулсан өрхийн хэрэглээний үйлдвэрлэл болон мэдээллийг бүрэн цуглуулж чадахгүй байгаагаас шалтгаалан албан ёсны мэдээллээс орхигддог үйл ажиллагааг нийтэд **нь далд үйл ажиллагаа** гэж нэрлэдэг. Эдгээр үйл ажиллагаа нь статистикийн ажиглалтад хамрагддаггүй далд эдийн засгийг бүрдүүлэх бөгөөд тэдгээрийг үндэсний тооцоонд хамруулахыг **ДЭЗ-ийг тооцох** гэж нэрлэж байна.

Бүртгэгдээгүй буюу далд эдийн засгийн хэмжээг тодорхойлох ажлыг 1997 оноос эхлэн олон улсын байгууллагуудын дэмжлэгтэйгээр явуулж эхэлсэн бөгөөд анх удаа Дэлхийн Банкны зөвлөх Билл Бикалис (Bill Bikales)-ийн удирдлага дор 1999 онд явуулсан судалгааны үр дүнд үндэслэн албан бус секторын дийлэнх хувийг бүрдүүлж байсан жижиглэн худалдаа (ТҮЦ, хотын гудамж, талбайд болон бараа, техникийн захуудад арилжаа хийж байгаа жижиг худалдаа эрхлэгч), тээвэр (таксины жолооч), зоогийн газрын салбарын гүйцэтгэлийг 2000 оны албан ёсны дотоодын нийт бүтээгдэхүүний тооцоонд анх удаа тусгаж, түүнээс хойших онуудын тооцоог тухайн оны хэрэглээний үнийн өөрчлөлт, лиценз, патенттай иргэдийн тоог үндэслэн тооцож тооцоондоо хамруулж ирсэн.

Аж ахуйн нэгж, байгууллагын 2006 оны тооллогод орлогыг нь тухай бүр тодорхойлох боломжгүй үйл ажиллагаа эрхлэгчдийг хамруулж, тэдгээрийн үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийн санг бүрдүүлсэн. Судалгааны үр дүнд үндэслэн хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч иргэдийн үйл ажиллагааг эдийн засгийн үйл ажиллагааны салбараар ангилан 2006 оны дотоодын нийт бүтээгдэхүүний тооцоонд хамруулж, өмнөх онуудын динамикийг шинэчлэх ажлыг гүйцэтгэсэн.

Албан бус сектор болон албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн чиглэлээр 5 төрлийн судалгаа хийгдсэн. Үүнд:

1. АНУ-ын Олон улсын хөгжлийн байгууллага (USAID)-аас 2000 онд явуулсан “Албан бус секторын судалгаа / Билл Бикалис/”
2. Азийн хөгжлийн банкны санхүүжилтаар ҮСГ-аас явуулсан 2002-2003 оны “Ажиллах хүчний судалгаа”
3. Шинжлэх ухаан технологийн сангийн санхүүжилтээр ҮСГ-аас явуулсан “Тээвэр, худалдааны салбарын албан бус секторын судалгаа”
4. Нээлттэй нийгэм форум-Соросын сангийн санхүүжилтээр ҮСГ-аас явуулсан “Далд эдийн засгийн судалгаа”
5. НҮБ-ын АНДОЭЗНК-ын санхүүжилтээр ҮСХ-ноос “Ажиллах хүчний судалгаа”-ны нэмэлт модуль болгон явуулсан “Хувиараа хөдөлмөр эрхлэлтийн 2007-2008 оны судалгаа”

2. Далд эдийн засаг (ДЭЗ)-ийн талаарх ойлголт, тодорхойлолт

Үндэсний тооцоонд хамрагдах ёстой боловч нуугдмал, хууль бус, албан бус үйл ажиллагаа, өөртөө зориулсан өрхийн хэрэглээний үйлдвэрлэл болон мэдээллийг бүрэн цуглуулж чадахгүй байгаагаас шалтгаалан албан ёсны мэдээллээс орхигддог үйл ажиллагааг нийтэд **нь далд үйл ажиллагаа** гэж нэрлэдэг. Эдгээр үйл ажиллагаанууд нь статистик ажиглалтад хамрагддаггүй далд эдийн засгийг бүрдүүлдэг бөгөөд тэдгээрийг үндэсний тооцоонд хамруулахыг **ДЭЗ-ийг тооцох** гэж нэрлэж байна.

ДЭЗ-ийг тооцох олон аргууд байдаг бөгөөд тэдгээрээс өөрийн орны онцлогт тохируулан тодорхойлох нь чухал юм.

ДЭЗ-ийн дотоод мөн чанар, статистик ажиглалтаас орхигддог үйл ажиллагааг тооцох гол арга зам бол тодорхой дүн шинжилгээний системийг ашиглах явдал юм. Дүн шинжилгээний системд статистик ажиглалтаас орхигдсон үйл ажиллагааг бүлэглэж, тэдгээрийг тодорхойлох, тооцооны зохих аргуудын хэрэглээ багтана.

Эдгээр бүлгүүдийг тодорхойлохдоо статистик ажиглалтаас гадуур үлддэг үйлдвэрлэлийг бүрэн хамруулсан, харилцан хязгаарлагдмал, бие биеэ нөхсөн зарчмаар өөр хооронд нь зааглаж, нэгтгэн тооцож болох хэмжээнд бүлэглэсэн байх ёстой. Энэ хүрээнд ДЭЗ-ийг дараах 5 ангилалд авч үздэг.

1. Нуугдмал үйлдвэрлэл (татвар, НДШ төлөх, стандартыг мөрдөхөөс зайлсхийх)
2. Хууль бус үйлдвэрлэл (хар тамхи, биеэ үнэлэх,)
3. Албан бус секторын үйлдвэрлэл
4. Өрхийн өөрийн хэрэглээний үйлдвэрлэл
5. Мэдээллийн бүрэн бус байдал (ААН-ийг мэдээлэлд хамруулаагүй, ААН мэдээлэл өгөөгүй, буруу мэдээлсэн, боловсруулалтын алдаа)

Дээрх ангилал нь ДЭЗ-ийн дотоод мөн чанарыг ерөнхийд нь харуулж буй бөгөөд статистик ажиглалтаас гадна үлдсэн үйл ажиллагааны нэмэлт онцлогуудыг тусгасан нарийвчилсан дараах 7 талбар **(N1-N7)** -ыг авч үздэг.

Хүснэгт 2.1. ДЭЗ-ийн үйл ажиллагааны анги болон талбар

ДЭЗ-ийн асуудал бүхий анги	Түүний талбар
1. Нуугдмал үйлдвэрлэл	N6 - Мэдээллийг “буруу” өгсөн хуулийн этгээд
1. Хууль бус үйлдвэрлэл (хар тамхи, биеэ үнэлэх, .)	N2 - Хууль бус үйлдвэрлэгчид
3. Албан бус секторын үйлдвэрлэл	N1 - Бүртгэгдээгүй үйлдвэрлэгчид - далд/нууц N5 - Судалгаанд хамрагдаагүй, бүртгэлтэй бизнес эрхлэгч
4. Өрхийн өөрийн хэрэглээний үйлдвэрлэл	N3 - Бүртгүүлэх шаардлагагүй үйлдвэрлэгчид
5. Мэдээллийн бүрэн бус байдал	N4 - Судалгаанд хамрагдаагүй, бүртгэлтэй хуулийн этгээд N7 - Бусад

N1. Бүртгэгдээгүй (далд) үйлдвэрлэгчид: Татвар, НДШ төлөхөөс татгалзаж, бүртгүүлээгүй үйлдвэрлэгчид. Ихэнхдээ татвар төлөх босго түвшингээс өндөр борлуулалт хийдэг, жижиг нэгжүүд байна (гар урлал, барилгын засвар үйлчилгээ эрхэлдэг жижиг нэгжүүд).

N2. Хууль бус үйлдвэрлэгчид: Биеэ үнэлэх, хулгайлсан зүйлс борлуулах, мансууруулах бодис худалдах, үйлдвэрлэх, тээвэрлэх, барааг хууль бусаар хил давуулах, зөвшөөрөлгүй хуулбарлан борлуулах, мөрийтэй тоглоом гэх мэт.

N3. Бүртгүүлэх шаардлагагүй үйлдвэрлэгчид: өөрийн эцсийн хэрэглээнд зориулж үйлдвэрлэл явуулж байгаа болон хувьдаа орон сууц барих, засварлах үйл ажиллагаа орно.

N4. Судалгаанд хамрагдаагүй, бүртгэлтэй хуулийн этгээд: Хуулийн этгээд нь бүртгэгдсэн хэрнээ БРС болон ААН-ийн судалгаанд хамрагдаагүй, орхигдсон, түүнчлэн БРС-д бүртгэгдээгүй, үзүүлэлтүүд нь шинэчлэгдээгүй буюу буруу байгаа хуулийн этгээд энэ талбарт хамарна.

N5. Судалгаанд хамрагдаагүй бизнес эрхлэгч: БРС-д хамрагдаагүй бизнес эрхлэгчид /БРС-д зарим төрлийн бизнес эрхлэгчдийг бүртгээгүй байдаг/, чөлөөт уран бүтээлч: жүжигчид, тамирчид, сэтгүүлч, зөвлөх, багш, зохиолч гэх мэт.

N6. Мэдээллийг “буруу” өгсөн үйлдвэрлэгчид: Орлогын татвар болон НӨАТ, НДШ төлөхөөс зайлсхийхийн тулд орлогоо дутуу мэдээлэх эсхүл зардлаа

илүү тайлагнадаг үйлдвэрлэгчдийг хэлнэ. ДЭЗ-ийг бий болгодог гол хүчин зүйлийн нэг нь татварын ачаалалтай байх гэж үздэг. Татварын ачаалал нэмэгдэхийн хэрээр татвараас зайлсхийсэн хэмжээ нэмэгддэг.

N7. Бусад:

- N7a: мэдээлэл нь бүрэн бус, мэдээлэгч шууд нөхөх боломжгүй /биетээр олгосон цалин, хөлс, зах зээлийн үйлдвэрлэгчийн өөрийн эцсийн хэрэглээнд зориулсан үйлдвэрлэл, гарын мөнгө/ үзүүлэлтүүдийг энд хамруулна.
- N7b: боловсруулалтын үеийн алдаа /Үнэлгээний арга техник, засварлалтыг сайжруулах/ энд хамаарна.

Үндэсний статистикийн хорооноос олон улсын байгууллага хамтран боловсруулсан “Далд эдийн засгийн хэмжээг тооцох-2002” гарын авлага, Үндэсний тооцооны систем-2008 зөвлөмж болон НҮБ, Европын улс орнуудын практикийг багтаасан “ДНБ-д ДЭЗ-ийг тооцож, тусгах нь” гарын авлага зэргийг мөрдлөгө болгож, Далд эдийн засгийн бүх үйл ажиллагааг харуулсан иж бүрэн судалгааг 2010 гүйцэтгэлээр хийж үр дүнг нэгтгэн гаргасан

3. Судалгаа, тооцооллын хамарсан хугацаа

ДЭЗ-ийг хэмжих хүрээнд хийгдсэн тооцоололд хугацааны хувьд зөрүүтэй, мэдээллийн олон эх үүсвэр ашиглагдсан бөгөөд тэдгээрийг ижил суурьтай болгох нэмэлт тооцоолол хийгдсэн болно. Судалгаа, тооцооллыг дараах хугацааг хамруулж хийсэн.

- Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчийн судалгааг 2012 оны III, IV улиралд явуулж, 2011 оны үйл ажиллагааг хамруулан судалсан. Бичил уурхай эрхлэгчдийн судалгааг 2012 оны сүүлийн хагаст явуулж, 2011 оны үйл ажиллагааг хамруулан судалсан.
- Бизнесийн орлогоо нуун дарагдуулсан хуулийн этгээдийн үнэлгээ, тооцооллын мэдээллийг 2010 оны эх үүсвэрт суурилан хийсэн.
- Хууль бус үйлдвэрлэлийн тооцооллын мэдээллийг 2010 оны эх үүсвэрт үндэслэн хийсэн.

Монгол Улсын Статистикийн тухай хуульд заасны дагуу 2010 оны гүйцэтгэлд суурилан зохиосон НАХ, СХТ-ийн үр дүнд ашиглах зорилгоор ДЭЗ-ийн хэмжээг 2010 оны байдлаар шилжүүлэн, холбогдох тооцооллыг хийсэн.

3. Судалгааны үр дүн

Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч нэгжийн судалгаа

Хувиараа хөдөлмөр эрхэлж байгаа нэгжийн тухайн бизнесийг эрхлэн явуулж байгаа хугацаа, ажлын байрны нөхцөл болон тухайн орон нутагт ямар нэгэн бүртгэлтэй эсэх, санхүүгийн тайлан хөтлөлт, зах зээлд бараа, үйлчилгээгээ борлуулдаг эсэх мэдээллүүдийг багтаана.

Судалгааны дүнгээс үзвэл 163.6 мянган нэгж үйлдвэрлэл, худалдаа, үйлчилгээний чиглэлээр хувиараа хөдөлмөр эрхэлж байна. Үүнээс 129.5

мянган нэгж буюу 79.1 хувь нь хотод, 34.1 мянган нэгж буюу 20.9 хувь нь хөдөөд үйл ажиллагаагаа явуулж байна.

Хувиараа хөдөлмөр эрхэлж буй нэгжийн тоог салбарын бүтцээр авч үзвэл 17.7 хувь нь боловсруулах үйлдвэрлэл, 8.0 хувь нь барилга, 44.0 хувь нь худалдаа, 29.8 хувь нь үйлчилгээ эрхэлж байна. Үйлчилгээний салбарт тээврийн үйл ажиллагаа эрхлэгчид 66.2 хувийг эзэлж байна.

Хүснэгт 4.1. ХХЭН-ийн тоо, эдийн засгийн үйл ажиллагааны салбар, байршлаар

Эдийн засгийн үйл ажиллагааны салбар	БҮГД		ҮҮНЭЭС:			
			Хот		Хөдөө	
	Тоо	%	Тоо	%	Тоо	%
Бүгд дүн	163 637	100.0	129 490	79.1	34 147	20.9
Боловсруулах үйлдвэр	28 914	17.7	18 868	11.5	10 047	6.1
Усан хангамж, бохир ус, хог, хаягдлын менежмент болон цэвэрлэгээ	790	0.5	327	0.2	463	0.3
Барилга	13 073	8.0	11 506	7.0	1 567	1.0
Бөөний, жижиглэн худалдаа, машин мотоциклийн засвар үйлчилгээ	72 055	44.0	60 119	36.7	11 937	7.3
Тээвэр ба агуулахын үйл ажиллагаа	32 288	19.7	26 108	16.0	6 180	3.8
Байр сууц болон хоол хүнсээр үйлчлэх үйл ажиллагаа	3 667	2.2	2 242	1.4	1 425	0.9
Бусад үйлчилгээ	12 849	7.9	10 320	6.3	2 529	1.5

Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч нийт нэгжийн 23.7 мянга буюу 14.5 хувь нь баруун бүсэд, 30.4 мянга буюу 18.5 хувь нь хангайн бүсэд, 22.7 мянга буюу 13.9 хувь нь төвийн бүсэд, 7.7 мянга буюу 4.7 хувь нь зүүн бүсэд, 79.2 мянга буюу 48.4 хувь нь Улаанбаатар хотод тус тус үйл ажиллагаа явуулж байна.

Хүснэгт 4.2. ХХЭН-ийн тоо, эдийн засгийн үйл ажиллагааны салбар, бүсээр

БҮС	Нийт	Эдийн засгийн үйл ажиллагааны салбар
-----	------	--------------------------------------

ХХЭН-ийн тоо	Боловсруулах үйлдвэр	Усан хангамж, уулир ус, хог, хаягдлын менежмент болон цэвэрлэгээ	Барилга	Бөөний, жижиглэн худалдаа, машин мотоциклийн засвар үйлчилгээ	Тээвэр ба агуулахын үйл ажиллагаа	Байр сууц болон хоол хүнсээр үйлчлэх үйл ажиллагаа	Үйлчилгээ	
БҮГД	163 637	28 914	790	13 073	72 055	32 288	3 667	12 849
Баруун бүс	23 691	5 125	42	898	11 033	4 505	849	1 240
Хангайн бүс	30 363	7 058	239	2 600	12 844	5 082	669	1 871
Төвийн бүс	22 726	3 853	190	861	10 159	4 764	815	2 085
Зүүн бүс	7 689	1 589	168	689	2 932	1 458	238	615
Улаанбаатар	79 167	11 289	150	8 027	35 089	16 478	1 096	7 038

Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч нийт нэгжийн 48.3 хувь нь нийслэлд, 31.7 хувь нь аймгийн төвд, 18.6 хувь нь сумын төвд, 1.4 хувь нь хөдөө үйл ажиллагаагаа явуулж байна.

Судалгааны дүнгээр хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид жилдээ 2799.2 тэрбум төгрөгийн борлуулалт хийдэг гэсэн дүн гарч байна.

Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч нэгжүүдийн олсон орлогын 68.2 хувь нь бөөний болон жижиглэн худалдаа, машин, мотоциклийн засвар үйлчилгээний салбарт, 15.2 хувь нь тээвэр ба агуулахын үйл ажиллагааны салбарт, 6.8 хувь нь үйлдвэрлэлийн салбарт, 3.7 хувь барилгын салбарт, 2.5 хувь нь байр сууц болон хоол хүнсээр үйлчлэх үйл ажиллагааны салбарт, 3.6 хувь нь бусад салбаруудад ногдож байна.

Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч нэгжүүд жилдээ 1018.6 тэрбум төгрөгийн нэмэгдэл өртгийг бий болгож байна. Нийт нэмэгдэл өртгийн 17.2 хувийг үйлдвэрлэлийн салбар, 54.9 хувийг худалдааны салбар, 27.9 хувийг үйлчилгээний салбар бүрдүүлж байна.

Хууль бус үйлдвэрлэл

Хууль бус үйлдвэрлэл нь ДЭЗ-ийн №2 талбарыг харуулна. Хоёр төрлийн хууль бус үйл ажиллагаа байдаг. Үүнд:

- Хуулиар зөвшөөрөгдөөгүй бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг үйлдвэрлэх, тээвэрлэх, худалдах, хадгалах, бусдад дамжуулан шилжүүлэх
- Тухайн үйл ажиллагаа нь хуулиар зөвшөөгдсөн хэдий ч хууль бусаар буюу зөвшөөрөлгүйгээр эрхлэх

Худалдаа эрхлэгч, худалдан авагч хоёр талын хооронд тохиролцсон арилжааны шинж чанартай хууль бус үйл ажиллагааг (жишээ нь хар тамхины худалдаа, хулгайлсан зүйлийг дамлах, эсхүл биеэ үнэлэх) үйлдвэрлэлийн

хил хязгаарт багтааж, харин талуудын хооронд тохиролцоо хийгдээгүй үйл ажиллагааг (дээрэм эсхүл хулгай) энд оруулахгүй. Иймээс талуудын хооронд тохиролцоогүй хууль бус үйл ажиллагааг гадаад хүчин зүйлийн онцгой хэлбэр гэж тодорхойлон, тэдгээрийн өртгийг үндэсний тооцоонд оруулдаггүй. Энэ удаагийн тооцоололд хууль бус үйлдвэрлэлд багагүй жинг эзэлдэг мансууруулах бодисын худалдаа, биеэ үнэлэх үйл ажиллагааг хамруулж авч үзлээ.

Мансууруулах бодисын хэрэглээ

Мэдээллийн эх үүсвэр. Тооцооны мэдээллийн гол эх үүсвэр болгон цагдаагийн байгууллагын мэдээлэл, судалгааг авч ашигласан. Түүнчлэн гааль, эрүүл мэндийн байгууллагын зарим мэдээллийн эх үүсвэрт суурилан тооцоог хийлээ. Хураан авсан мансууруулах бодисын хувь хэмжээнд тооцооны ялгаатай нөхцлийг тавьж, эмзэг байдлын дүн шинжилгээгээр тооцоог тухай бүрд нь цаашид сайжруулж болно. Нийт хүн амд мансууруулах бодисын хэрэглээтэй хүмүүсийн эзлэх хувь, эмчлүүлж буй хүний тоо, гэмт хэргийн тоо, хураан авсан хэмжээ, мансууруулах бодисын зах зээлийн үнэ гэсэн мэдээлэлд тулгуурлан тооцоог хийсэн болно. Түүнчлэн, хөрш орны үнийн мэдээллийг тооцоонд ашигласан байна.

2010 оны байдлаар нийтдээ мансууруулах бодис хэрэглэгчдийн тоо¹ 410 хүрсэн байна. 2008-2011 онуудад улсын хэмжээнд 1.7 кг героин, 12.9 кг каннабис, 2.5 кг героин, 6.2 кг каннабис, 30 грамм метафитамины төрлийн мөс, 15978 ширхэг мансууруулах сэтгэцэд нөлөөлөх эм илэрч хураагдсан¹ байна.

Биеэ үнэлэх үйл ажиллагаа

Мэдээллийн эх үүсвэр. Биеэ үнэлэх үйлчилгээний дотоодын үйлдвэрлэлтийн мэдээллийн эх үүсвэр нь ҮСХ, холбогдох бусад байгууллагаас явуулсан судалгаа байна. Тухайлбал, ҮСХ “Биеэ үнэлэгч болон бэлгийн мөлжлөгт өртсөн хүүхдийн судалгаа”-г 2010 онд явуулсан. Нийт биеэ үнэлэгчийн тоо, үүнээс гадаад хүнд үйлчилгээ үзүүлдэг биеэ үнэлэгчийн тоо, сарын дундаж орлого зэрэг мэдээлэл дээр үндэслэн тооцоог хийлээ.

Улаанбаатар хотын найман дүүрэгт явуулсан 2010 оны судалгааны дүнгээр 4640 биеэ үнэлэгч¹ байсан.

Хүснэгт 4.3. Хууль бус үйлдвэрлэл (сая төгрөг), 2010 он

	БҮГД	Мансууруулах бодис	Биеэ үнэлэх үйл ажиллагаа
Нийт үйлдвэрлэл	27 178.0	5 853.9	21 324.1
Нэмэгдэл өртөг	27 178.0	5 853.9	21 324.1
Импорт	5 853.9	5 853.9	-
Өөрийн хэрэглээ	13 763.4	3 321.0	10 442.4
Экспорт	10 881.7	-	10 881.7

Нуугдмал үйлдвэрлэл

Нуугдмал үйлдвэрлэл нь ДЭЗ-ийн №6 талбарыг харуулна. Хууль ёсны дагуу үйлдвэрлэсэн боловч албан ёсны статистикт дараах шалтгаанаар бүртгэгдээгүй бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ орно.

- a. Орлогын болон нэмэгдэл өртгийн болон бусад төрлийн татвар төлөхөөс зайлсхийх;
- b. Нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөхөөс зайлсхийх;
- c. Хууль ёсны зарим стандартуудыг мөрдөхөөс зайлсхийх (жишээ нь хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ, ажлын цагийн дээд хязгаар, хөдөлмөрийн аюулгүй ажиллагаа, эрүүл ахуйн стандарт хангах зэргээс зайлсхийх)
- d. Засаг захиргааны тогтсон журмаас зайлсхийх (статистик судалгаа, захиргааны бүртгэлээс зайлсхийх)

Үндэсний тооцооны систем 2008 зөвлөмжийн дагуу эдийн засгийн нуугдмал үйл ажиллагаанд захиргааны дүрэм, журам зөрчсөн үйл ажиллагааг хамруулах ба гэмт хэргийн шинж чанартай үйл ажиллагааг хууль бус үйл ажиллагааны хүрээнд авч үзнэ. Дээрх үйл ажиллагаанаас татвар болон нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөхөөс зайлсхийж, орлогоо нуун дарагдуулснаас тооцоонд хамрагдаагүй байж болох хэсгийг хамруулан авч үзлээ.

Мэдээллийн эх үүсвэр. Татварын хяналт шалгалтын мэдээллээс аж ахуйн нэгж, байгууллагын дутуу төлөгдсөн орлогод ногдуулсан татварын хэмжээ, хяналт шалгалт хийсэн байгууллагын тоо, ҮСХ-ны БР-ийн санд бүртгэлтэй тухайн жилд үйл ажиллагаа явуулсан аж ахуйн нэгжийн тоо зэрэг мэдээллийн эх үүсвэрийг ашигласан.

2010 оны байдлаар нийтдээ 35276 аж ахуйн нэгж үйл ажиллагаа явуулсан байна. Үүнээс татварын хяналт шалгалт хийсэн 9465 ААН-ын мэдээлэлд үндэслэн тооцоолсон. Эдгээр аж ахуйн нэгж, байгууллагыг борлуулалтын орлогын ойролцоо интервалаар бүлэглэж, тодорхой хэсгүүдэд хуваасан.

Хүснэгт 4.4. Орлогоо нуун дарагдуулсан хуулийн этгээдийн нуугдмал үйлдвэрлэл, 2010 он

Эдийн засгийн үйл ажиллагааны салбар	Нийт үйлдвэрлэл (сая төг)	Завсрын хэрэглээ (сая төг)	Нэмэгдэл өртөг (сая төг)	Нийт нэмэгдэл өртгийн дүнд салбаруудын эзлэх хувь
Бүгд дүн	1 224 545.2	609 159.4	615 385.8	100.0
Хөдөө аж ахуй	11 911.6	3 851.4	8 060.2	1.3
Уул уурхай, олборлолт	481 742.6	182 623.1	299 119.6	48.6
Боловсруулах үйлдвэр	65 963.6	43 472.9	22 490.6	3.7

Цахилгаан, хий, уур, агааржуулалтын хангамж	2 924.2	1 470.0	1 454.2	0.2
Усан хангамж, бохир ус, хог, хаягдлын менежмент болон цэвэрлэгээ	3 419.7	1 976.3	1 443.4	0.2
Барилга	213 564.1	177 572.9	35 991.3	5.8
Бөөний, жижиглэн худалдаа, машин мотоциклийн засвар үйлчилгээ	296 137.9	113 759.8	182 378.1	29.6
Тээвэр ба агуулахын үйл ажиллагаа	20 009.3	11 733.9	8 275.5	1.3
Байр сууц болон хоол хүнсээр үйлчлэх үйл ажиллагаа	29 301.7	19 111.2	10 190.4	1.7
Бусад үйлчилгээ	99 570.6	53 588.0	45 982.5	7.5

4. ДАЛД ЭДИЙН ЗАСГИЙН ХЭМЖЭЭ

Хэдийгээр “Хувиараа хөдөлмөр эрхлэлтийн судалгаа”-ны дүн 2011 оны байдлаар гарсан ч ҮСХ нь 2010 оны суурьтайгаар нөөц, ашиглалтын хүснэгтийн матрицуудыг байгуулж, салбар хоорондын тэнцлийг зохион байгуулах ажлын хүрээнд ДЭЗ-ийг бүрэн хэмжээгээр нь тооцох зорилт тавин ажилласан учраас судалгааны үндсэн үр дүнг суурь он болох 2010 онд шилжүүлсэн дүнг гаргасан. Харин Хууль бус үйлдвэрлэл, Нуугдмал үйлдвэрлэлийг 2010 оны мэдээлэлд үндэслэн шууд аргаар тооцсон.

Уг судалгааны дүнгээр Монгол Улсын нийт ДЭЗ-ийн хэмжээ 2010 оны байдлаар 1332.8 тэрбум төгрөг болж, нийт эдийн засаг буюу нийт Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн 13.7 хувийг бүрдүүлж байна. ДЭЗ-д албан бус секторын үйлдвэрлэл 50.9 хувь, нуугдмал үйлдвэрлэл 46.2 хувь, хууль бус үйлдвэрлэл 2.0 хувь, өөрийн эцсийн хэрэглээний үйлдвэрлэл 0.9 хувийн эзэлж байна.

Энэ судалгааны үр дүнд үндэслэн Монгол Улсын далд эдийн засгийн 2011-2013 оны хэмжээг тооцвол:

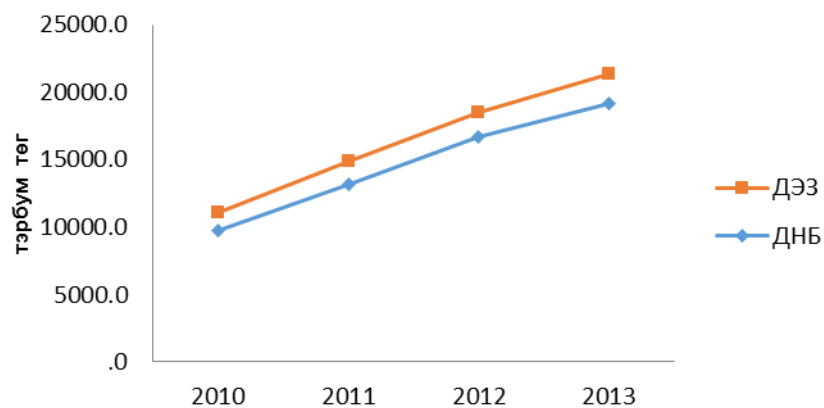
Хүснэгт 5.1 Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн, далд эдийн засгийн хэмжээ, тэрбум төг

	2010	2011	2012	2013
ДНБ	9756.6	13173.8	16688.4	19118.0
ДЭЗ	1332.8	1708.7	1833.5	2231.2
Нийт ДНБ-д эзлэх хувь	13.7	13.0	11.0	11.7

Далд эдийн засгийн хэмжээ 2013 онд 2231.2 тэрбум төгрөгт хүрч, 2010 оныхоос 898.4 тэрбум төг буюу 67.4 хувиар нэмэгдсэн байна.

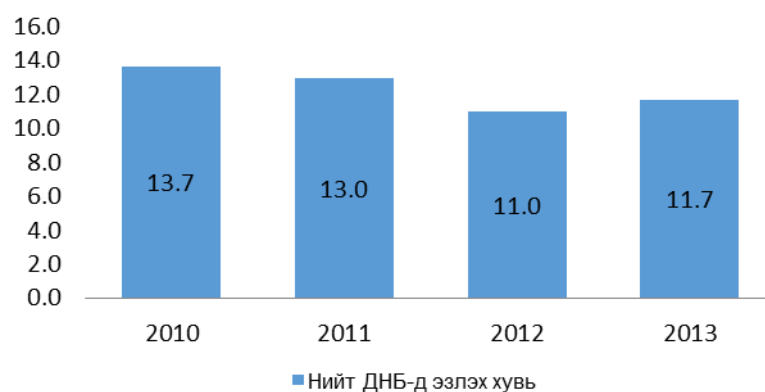
Далд эдийн засгийн нийт эдийн засаг буюу нийт Дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх хувь 2013 онд 11.7 хувь болж, 2010 оныхоос 2.0 пунктээр буурсан байна.

Зураг 5.1. ДНБ болон ДЭЗ-ийн өсөлт



Далд эдийн засгийн нийт эдийн засаг буюу нийт Дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх хувь 2013 онд 11.7 хувь болж, 2010 оныхоос 2.0 пунктээр буурсан байна.

Зураг 5.2. ДЭЗ-ийн нийт ДНБ-д эзлэх хувь

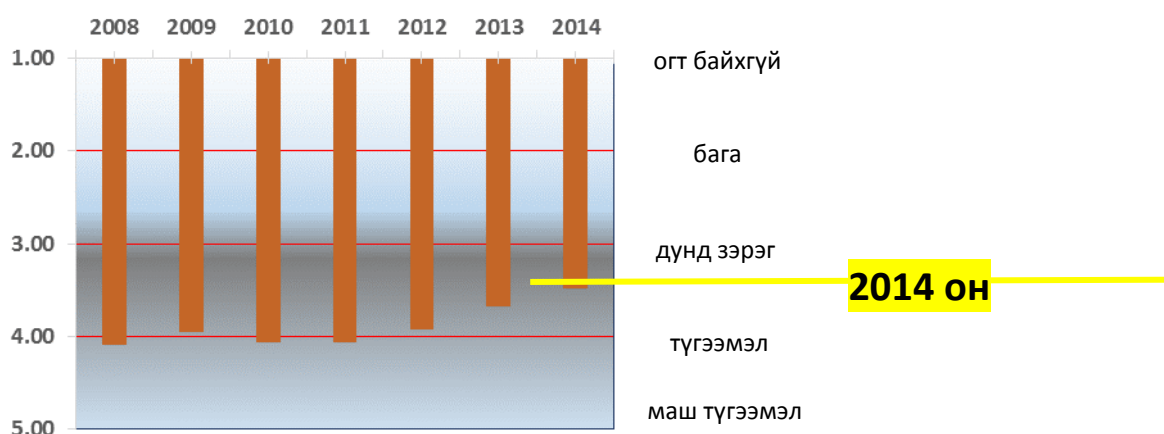


СУДАЛГАА

Улс төр, хууль хяналтын байгууллага дахь авлигын төсөөллийн 2014 оны судалгааны үр дүнгээс

2014 оны Монгол Улс дахь “Өндөр” түвшний авлигын төсөөллийн үнэлгээ

Монгол Улсын улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд дэх авлига буюу “өндөр” түвшний авлигын талаарх шинжээчдийн төсөөллийн 2014 оны үнэлгээ **3.58** гарлаа. Энэхүү үзүүлэлт нь Монгол Улсад “өндөр” түвшний авлига түгээмэл байгааг илэрхийлж байна.

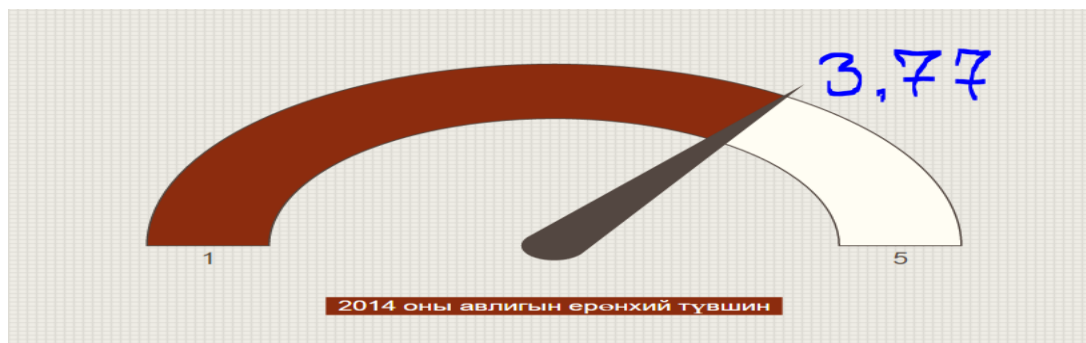


Зураг 1. Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд дэх авлига буюу “өндөр” түвшний авлигын төсөөллийн үнэлгээ

АВЛИГЫН ЕРӨНХИЙ ТӨЛӨВ

Сүүлийн 1 жилийн хугацаанд Монгол Улсад авлига хэр түгээмэл байсан гэж Та үзэж байна вэ?

Судалгаагаар Монгол Улсын улс төр, шүүх, хууль сахиулах байгууллагын хүрээнд дэх авлига буюу “өндөр” түвшний авлигын түвшинг тодорхойлохоос гадна Монгол улс дахь авлигын түвшинг ерөнхий байдлаар тодорхойлох зорилгоор 1 – огт үгүй, 2 – бага зэрэг, 3 – дунд зэрэг, 4 – их, 5 – маш их гэсэн үзүүлэлтийг ашиглан шинжээчдээр үнэлүүлэв.



Зураг 2. 2014 оны авлигын ерөнхий түвшин

Шинжээчдийн 48.5 хувь нь Монгол Улсын авлигын ерөнхий түвшинг их, 24.3 хувь нь дунд зэрэг, 16.6 хувь нь маш их, 7.6 хувь нь бага зэрэг гэж үзсэн бөгөөд 3 хувь нь мэдэхгүй гэж хариулсан бол огт үгүй гэсэн хариултыг сонгоогүй байна.

2014 оны Монгол Улс дахь авлигын ерөнхий түвшин 3.77 буюу авлига их байна.

АВЛИГЫН ЕРӨНХИЙ ТӨЛӨВ

Сүүлийн нэг жилийн хугацаанд дараахь хүрээнд авлига хэр түгээмэл байсан гэж Та үзэж байна вэ?

Судалгаагаар Монгол Улсын улс төр, шүүх, хууль сахиулах байгууллагын хүрээн дэх авлига буюу “Өндөр” түвшний авлигын түвшинг тодорхойлохоос гадна Монгол улс дахь нийтийн алба болон үйл ажиллагаагаараа нийтийн албатай холбоотой улс төрийн нам, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн байгууллага дахь авлигын түвшинг ерөнхий байдлаар тодорхойлох зорилгоор 1 – *огт үгүй*, 2 – *бага зэрэг*, 3 – *дунд зэрэг*, 4 – *их*, 5 – *маш их* гэсэн үзүүлэлтийг ашиглан шинжээчдээр үнэлүүлэв.



Зураг 3. Нийгмийн салбар, хүрээн дэх авлигын түвшин

Шинжээчдийн 65 хувь нь орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллагын удирдлагын үйл ажиллагаанд, 66.6 хувь нь Засгийн газар, яам, агентлагийн үйл ажиллагаанд, 53 хувь нь улс төрийн намуудын үйл ажиллагаанд, 56 хувь нь төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаанд, 45 хувь нь Улсын Их Хурлын үйл ажиллагаанд, 48.5 хувь нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн үйл ажиллагаанд, 40.9 хувь нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагаанд авлига их буюу маш их байсан гэж үзжээ.

АВЛИГЫН ЕРӨНХИЙ ТӨЛӨВ

Сүүлийн нэг жилийн хугацаанд Монгол Улсын авлигын түвшинд нөлөөлсөн гол шалтгаан нөхцөлийг Та юу гэж үзэж байна вэ?

Шинжээчид 2014 оны өндөр түвшний авлигад нөлөөлсөн дараахь шалтгаан нөхцөлүүдийг нэрлэв.

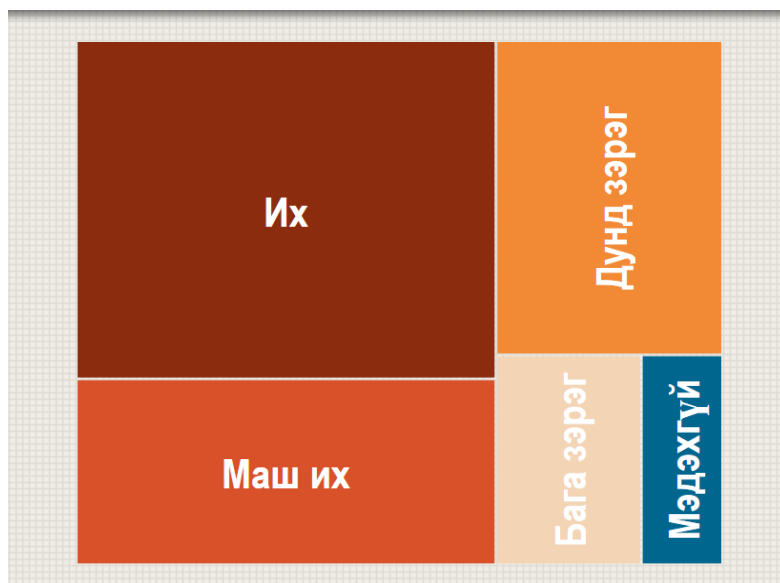
- ✚ албан тушаалтнуудын ёс зүйгүй байдал, ёс зүйн доройтол,
- ✚ төрийн албан дахь хүнд суртал, олон шат дамжлага, ил тод бус байдал, ашиг сонирхлын зөрчил, ах дүүсэг, танил талсаг байдал,
- ✚ ядуурал,
- ✚ ажилгүйдэл,
- ✚ баян ядуугийн ялгаа, орлогын тэгш бус хуваарилалт
- ✚ сул эрх зүйн орчин,
- ✚ хууль тогтоомж хэрэгждэггүй,
- ✚ бага цалин, орлого,
- ✚ улс төрийн болон сонгуулийн тогтолцооны гажиг,
- ✚ нэг намд төвлөрсөн эрх мэдэл,
- ✚ нам доторх бүлэглэлүүдийн тэмцэл,

- ✚ төрийн үйлчилгээний, үүнд ялангуяа эрүүл мэнд, боловсролын салбар дахь хүртээмжгүй байдал,
- ✚ хяналтын сул механизм,
- ✚ эдийн засгийн орчин муудсан,
- ✚ улс төрийн томилгоо,
- ✚ улс төрчдийн авлигатай тэмцэх хүсэл зориг сул,
- ✚ төрийн албан дахь улс төрийн намын нөлөөлөл
- ✚ амьжиргааны доогуур түвшин
- ✚ улс төр, бизнесийн бүлэглэлийн үйл ажиллагаа
- ✚ Төрийн өндөр албан тушаалтнууд эрх мэдэл, нэр нөлөөгөө худалддаг байдал
- ✚ Төрийн алба, улс төр дэх дур зоргоороо аашилж авирлах нь байдал
- ✚ Төрийн албаны тогтворгүй байдал
- ✚ Төрийн албан тушаалтныг улс төрийн, садан төрлийн, нутаг орны, найз нөхдийн хэлхээ холбоогоор томилж байна
- ✚ Иргэдийн авлигын талаарх үзэл бодол, ухамсар төлөвшөөгүй
- ✚ Хууль тогтоомж уялдаагүй, зөрчил, хийдэл, давхардалтай
- ✚ Хувийн хэвшлийн үйл ажиллагаан дахь төрийн оролцоо их
- ✚ Эдийн засгийн буруу бодлого

“ӨНДӨР” ТҮВШНИЙ АВЛИГЫН ЦАР ХҮРЭЭ: ТАРХАЛТ

Сүүлийн 1 жилийн хугацаанд Монгол Улсын улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд авлига хэр түгээмэл байсан гэж Та үзэж байна вэ?

2014 онд Монгол Улсын улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд авлига хэр түгээмэл байсан талаар 1 – огт үгүй, 2 – бага зэрэг, 3 – дунд зэрэг, 4 – их, 5 – маш их гэсэн үзүүлэлтийг ашиглан шинжээчдээр үнэлүүлэв.



Зураг 4. Улс төрийн хүрээний авлигын түвшин

Монголын улс төр,
хууль хяналтын
байгууллагын хүрээнд
авлига маш их болон
их түгээмэл байна гэж
үзсэн шинжээчдийн
хувь хэмжээ

Шинжээчдийн 42 хувь нь “өндөр” түвшний авлига их байна гэж үзсэн бол 23 хувь нь маш их байна гэж үзсэн байна.

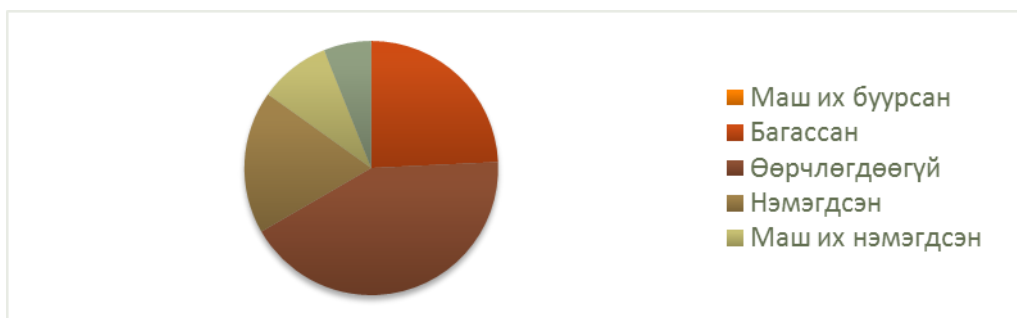
Тэдний 21 хувь нь дунд зэрэг, 9 хувь нь бага зэрэг гэж тус тус дүгнэсэн байна.

65.1%

ӨНДӨР ТҮВШНИЙ АВЛИГЫН ЦАР ХҮРЭЭ: ӨӨРЧЛӨЛТ

Сүүлийн нэг жилийн хугацаанд Монгол Улсын улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлига өмнөх жилийн түвшингээс хэр өөрчлөгдсөн гэж Та үзэж байна вэ?

Монгол Улсын улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлига 2014 онд өмнөх оныхоос хэр өөрчлөгдсөн талаар 1 – маш их буурсан, 2 – багассан, 3 – өөрчлөгдөөгүй, 4 – нэмэгдсэн, 5 – маш их нэмэгдсэн гэсэн үзүүлэлтийг ашиглан шинжээчдээр үнэлүүлэв. Шинжээчдийн 42.4 хувь буюу тал шахам хувь нь өөрчлөгдөөгүй гэж үзсэн бол 24.2 хувь нь буюу 1/4 нь 2014 онд авлига өмнөх оны түвшингээс буурсан гэж үзжээ. Харин шинжээчдийн 18.2 хувь буюу 1/5 шахам хувь нь авлига нэмэгдсэн гэж, 9.1 хувь нь маш их нэмэгдсэн гэж үзжээ. 2014 онд авлига өмнөх оны түвшингээс маш их буурсан гэсэн хариултыг шинжээчид сонгоогүй байна. Судалгаанд оролцсон шинжээчдийн 6.1 хувь нь энэ асуултад мэдэхгүй гэж хариулжээ. Энэхүү үнэлгээний дундаж үзүүлэлт нь 3.13 байна.



Зураг 5. Улс төр, хууль хяналтын хүрээн дэх авлигын түвшний өөрчлөлт

ӨНДӨР ТҮВШНИЙ АВЛИГЫН ЦАР ХҮРЭЭ: САЛБАР, ХҮРЭЭГЭЭР

Сүүлийн нэг жилийн хугацаанд дараахь салбар, хүрээнд авлига тархсан цар хүрээг тодорхойлно уу?

2014 онд Монгол Улсын улс төрийн хүрээний болон хууль сахиулах байгууллагуудад авлига тархсан цар хүрээг 1 – *огт үгүй*, 2 – *бага зэрэг*, 3 – *дунд зэрэг*, 4 – *их*, 5 – *маш их* гэсэн үзүүлэлтийг ашиглан шинжээчдээр үнэлүүлэв.



Зураг 6. Улс төрийн хүрээ, хууль сахиулах байгууллагад авлига тархсан байдал

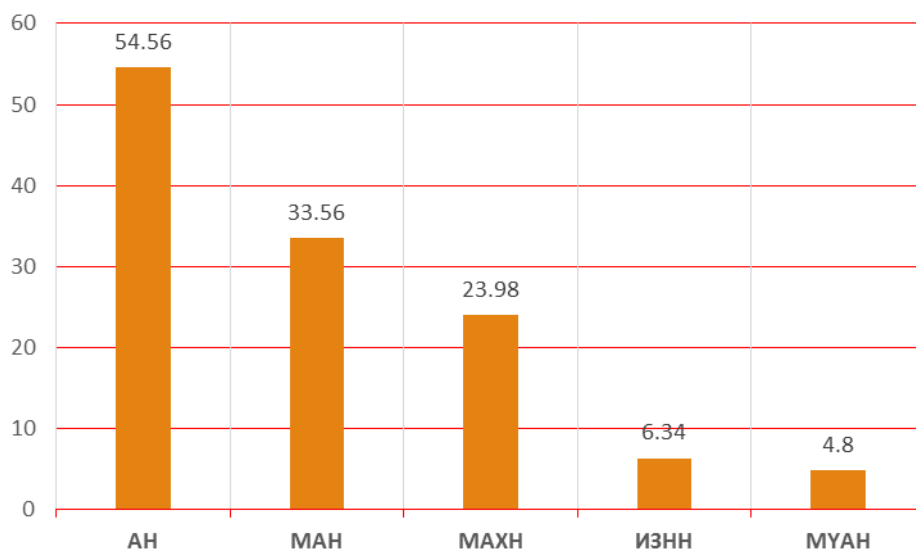
Шинжээчдийн 65 хувь нь аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, Засаг даргын Тамгын газарт, 62 хувь нь Засгийн газар, яам, агентлагт, 50 хувь нь улс төрийн намд, 53 хувь нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад, 42 хувь нь Улсын Их хуралд, 34.8 хувь нь Цагдаагийн байгууллагад, 30.3 хувь нь прокурорын байгууллагад, 30.3 хувь нь шүүхэд, 24 хувь нь шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагад өндөр түвшний авлига их болон маш их байсан гэж үзсэн байна.

Иргэний харьяалал, шилжилт хөдөлгөөний газар, шүүхийн шинжилгээний байгууллага, Ерөнхийлөгчийн засаглалын хүрээ, хил хамгаалах байгууллага, тахарын албанд өндөр түвшний авлига дунд зэрэг байсан гэж шинжээчид үзжээ.

ӨНДӨР ТҮВШНИЙ АВЛИГЫН ЦАР ХҮРЭЭ: УЛС ТӨРИЙН НАМУУД

Монгол Улсад улс төрийн аль нам авлигад хамгийн ихээр автсан бэ?

2014 онд улс төрийн намуудын үйл ажиллагаан дахь авлигын цар хүрээг 1 – *огт үгүй*, 2 – *бага зэрэг*, 3 – *дунд зэрэг*, 4 – *их*, 5 – *маш их* гэсэн үзүүлэлтийг ашиглан шинжээчдээр үнэлүүлэв.



Зураг 7. Улс төрийн намуудын авлигад автсан байдал

Шинжээчдийн 54.56 хувь нь Ардчилсан намыг, 33.56 хувь нь Монгол Ардын Намыг, 23.98 хувь нь Монгол Ардын Хувьсгалт Намыг авлигад хамгийн ихээр автсан гэж үзсэн байна. Харин шинжээчдийн 6.34 хувь нь Иргэний зориг-Ногоон Намыг, 4.8 хувь нь Монголын Үндэсний Ардчилсан Намыг, 0.6 хувь нь Монголын Ногоон Намыг авлигад хамгийн ихээр автсан гэж үзсэн байна.

ӨНДӨР ТҮВШНИЙ АВЛИГЫН ЦАР ХҮРЭЭ: ЭДИЙН ЗАСГИЙН САЛБАР

Сүүлийн нэг жилийн хугацаанд улс төрийн хүрээний авлига дараахь салбар болон үйл ажиллагаанд хэр зэрэг чиглэгдсэн гэж Та төсөөлж байна вэ?

2014 онд Монгол Улсад улс төрийн хүрээний авлига нийгэм, эдийн засгийн тодорхой салбар, хүрээний үйл ажиллагаанд чиглэгдсэн байдлыг 1 – оогт үгүй, 2 – бага зэрэг, 3 – дунд зэрэг, 4 – их, 5 – маш их гэсэн үзүүлэлтийг ашиглан шинжээчдээр үнэлүүлэв.



Зураг 9. Нийгэм, эдийн засгийн тодорхой салбар, хүрээний үйл ажиллагаан дахь авлигын цар хүрээ

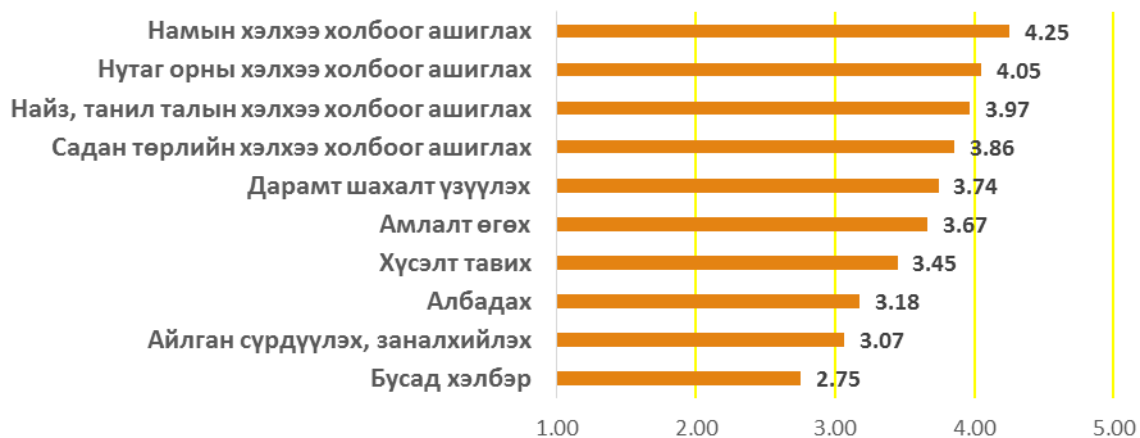
Шинжээчид барилга, дэд бүтэц, уул уурхай, ашигт малтмалын салбарт улс төрийн хүрээний буюу “өндөр” түвшний авлига илүүтэй чиглэсэн гэж үзжээ.

Гэвч судалгаанд хамруулсан бусад салбарын хувьд ч байдал сайнгүй байна. Олон нийтэд хүчтэй нөлөө үзүүлдэг хэвлэл мэдээллийн салбар, улс орны амьдралын амин чухал асуудлуудыг бүхэлд нь зохицуулдаг хууль тогтоох, шийдвэр гаргах үйл ажиллагаа, татвар төлөгчдийн мөнгөөр санхүүждэг төрийн албаны үйл ажиллагаанд авлига оршсон хэвээр байгааг судалгааны дүн харуулж байна.

ӨНДӨР ТҮВШНИЙ АВЛИГЫН ХЭЛБЭР: НӨЛӨӨЛЛИЙН АРГА ЗАМ

Сүүлийн нэг жилийн хугацаанд улс төрчид, өндөр албан тушаалтнууд хувийн зорилгоор төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд нөлөөлөхийн тулд дараахь хэлбэрүүдийг хэр хэрэглэсэн гэж Та тодорхойлох вэ?

2014 онд Монголын улс төрчид, төрийн өндөр албан тушаалтнуудын зүгээс хувийн эрх ашгаа гүйцэлдүүлэхийн тулд төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд нөлөөлсөн арга замуудыг *1 – огт үгүй, 2 – бага зэрэг, 3 – дунд зэрэг, 4 – их, 5 – маш их* гэсэн үзүүлэлтийг ашиглан шинжээчдээр үнэлүүлэв.



Зураг 11. Авлигын хэлбэр

Шинжээчдийн 78.8 хувь нь улс төрчид, төрийн өндөр албан тушаалтнуудын зүгээс төрийн албан тушаалтнуудад улс төрийн намын хэлхээ холбоог ашиглан нөлөөлөх явдал маш их болон их хэмжээтэй байсан гэж үзжээ.

Шинжээчдийн 65.1 хувь нь нутаг орны хэлхээ холбоог ашиглах арга замыг, 65.1 хувь нь найз нөхөд, танил талын хэлхээ холбоог ашиглах арга замыг, 60.6 хувь нь садан төрлийн хэлхээ холбоог ашиглах арга замыг, 54.5 хувь нь дарамт шахалт үзүүлэх арга замыг, 51.5 хувь нь амлалт өгөх арга замыг, 43.9 хувь нь хүсэлт тавих арга замыг, 33.3 хувь нь албадах арга замыг маш их болон их хэмжээгээр ашигласан гэж үзжээ.

Нөгөө талаас төрийн албан тушаалтнууд ийнхүү бусдын нөлөөнд автаж байгаа нь тэднийг ёс зүйн доройтол, зөрчил гаргасан тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэдэггүй, түүнчлэн албан тушаалтны үзэмжээр асуудлыг шийдвэрлэх боломж их байгаатай холбоотой гэж дүгнэж байна.

ӨНДӨР ТҮВШНИЙ АВЛИГЫН ХЭЛБЭР: УЛС ТӨРИЙН ОРЧИНД

Сүүлийн нэг жилийн хугацаанд дараахь нөхцөл байдал байгаа гэдэгтэй Та санал нийлэх үү?

Улс төрчид, шүүгчид, хууль сахиулах байгууллагын албан тушаалтнууд болон бизнесийн бүлэглэлүүдийн хоорондын холбоо сүлбээ нь Монголын улс төрийн орчинд зарим сөрөг нөхцөл байдлыг үүсгээд байгаа бөгөөд эдгээр нөхцөл байдлын түвшнийг 1 – огт үгүй, 2 – бага зэрэг, 3 – дунд зэрэг, 4 – их, 5 – маш их гэсэн үзүүлэлтийг ашиглан шинжээчдээр үнэлүүлэв.



Зураг 12. Авлигын хэлбэр

Улс төрийн нэгдмэл ашиг сонирхол бүхий бүлэг болон бизнесийн нэгдмэл ашиг сонирхол бүхий бүлэглэлүүд хоорондоо нэгдэж, улс төр болон бизнесийн нөхцөл байдалд нөлөөлөх болсон нь Монгол дахь улс төрийн хүрээний буюу “өндөр” түвшний авлигын нэг хэлбэр болтлоо ноцтой байдалд хүрсэн болохыг судалгааны дүн харуулж байна. Улс төрийн авлига илүү их, эсхүл маш их далд хэлбэрт шилжсэн болохыг шинжээчдийн 62.1 хувь нь хүлээн зөвшөөрчээ.

ӨНДӨР ТҮВШНИЙ АВЛИГЫН ХЭЛБЭР: ХЭЭЛ ХАХУУЛИЙН АРГА

Сүүлийн нэг жилийн хугацаанд улс төрийн хүрээнд хээл хахууль өгөх, авах дараахь аргуудыг хэр хэрэглэсэн гэж Та төсөөлж, таамаглаж байна вэ

Улс төрчид, төрийн өндөр албан тушаалтнууд, шүүх, хууль сахиулах байгууллагын албан тушаалтнуудаас өөрийн албан тушаалын эрх мэдлийг хувийн зорилгоор ашиглах нь олон хэлбэрээр илрэн гардаг бөгөөд эдгээр хэлбэрүүдийн түгээмэл байдлын түвшнийг 1 – огт үгүй, 2 – бага зэрэг, 3 – дунд зэрэг, 4 – их, 5 – маш их гэсэн үзүүлэлтийг ашиглан шинжээчдээр үнэлүүлэв.



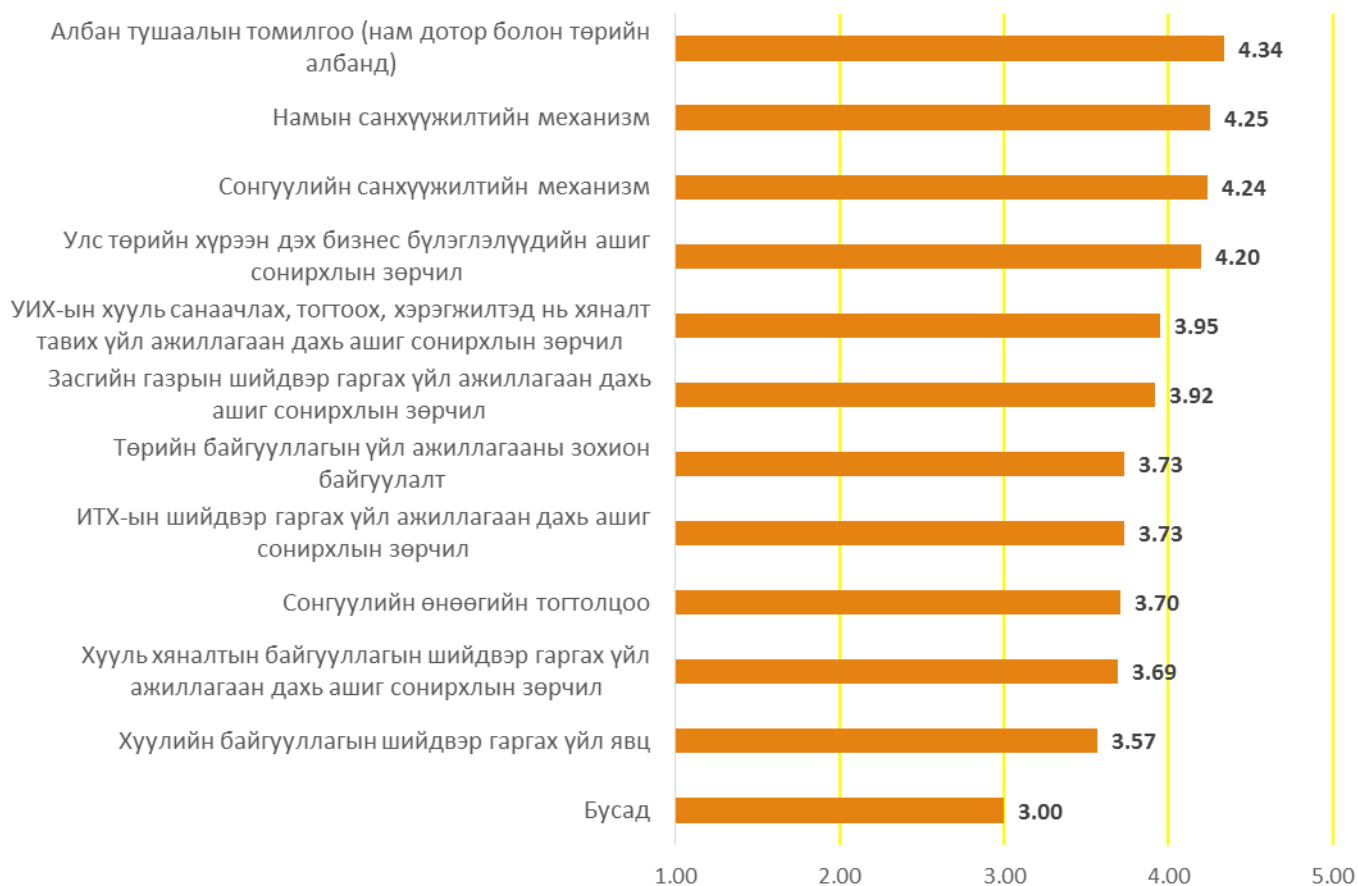
Зураг 14. Авлигын хэлбэр.

Шинжээчдийн 47 хувь нь улс төрчид, төрийн өндөр албан тушаалтнууд, шүүх, хууль сахиулах байгууллагын албан тушаалтнуудын гэр бүлийн гишүүд, ойр дотнын хүмүүс, тэдний өмчлөлийн аж ахуйн нэгжид давуу байдал олгох нь тэдэнд хээл хахууль өгч буй их хэмжээгээр болон маш их хэмжээгээр хэрэглэгдсэн хэлбэр гэж үзсэн байна. Түүнчлэн шинжээчдийн үзэж байгаагаар төрийн өндөр албан тушаалтнууд хээл хахууль авахдаа аливаа үйл ажиллагааны зардлыг төлүүлэх, төлбөр хийлгэх, өмч хөрөнгийг зах зээлийн үнээс илүү үнээр худалдах зэрэг аргыг их хэмжээгээр болон маш их хэмжээгээр ашигласан байна.

ӨНДӨР ТҮВШНИЙ АВЛИГЫН ШАЛТГААН, НӨХЦӨЛ: УЛС ТӨРИЙН ХҮРЭЭНИЙ ХҮЧИН ЗҮЙЛС

Сүүлийн нэг жилийн хугацаанд дараахь хүчин зүйлс “өндөр” түвшний авлигад хэр зэрэг нөлөөлсөн гэж Та үзэж байна вэ?

Дээд түвшний авлигад нөлөөлж буй улс төрийн хүрээний тодорхой хүчин зүйлсийн нөлөөллийг 1 – огт үгүй, 2 – бага зэрэг, 3 – дунд зэрэг, 4 – их, 5 – маш их гэсэн үзүүлэлтийг ашиглан шинжээчдээр үнэлүүлэв.



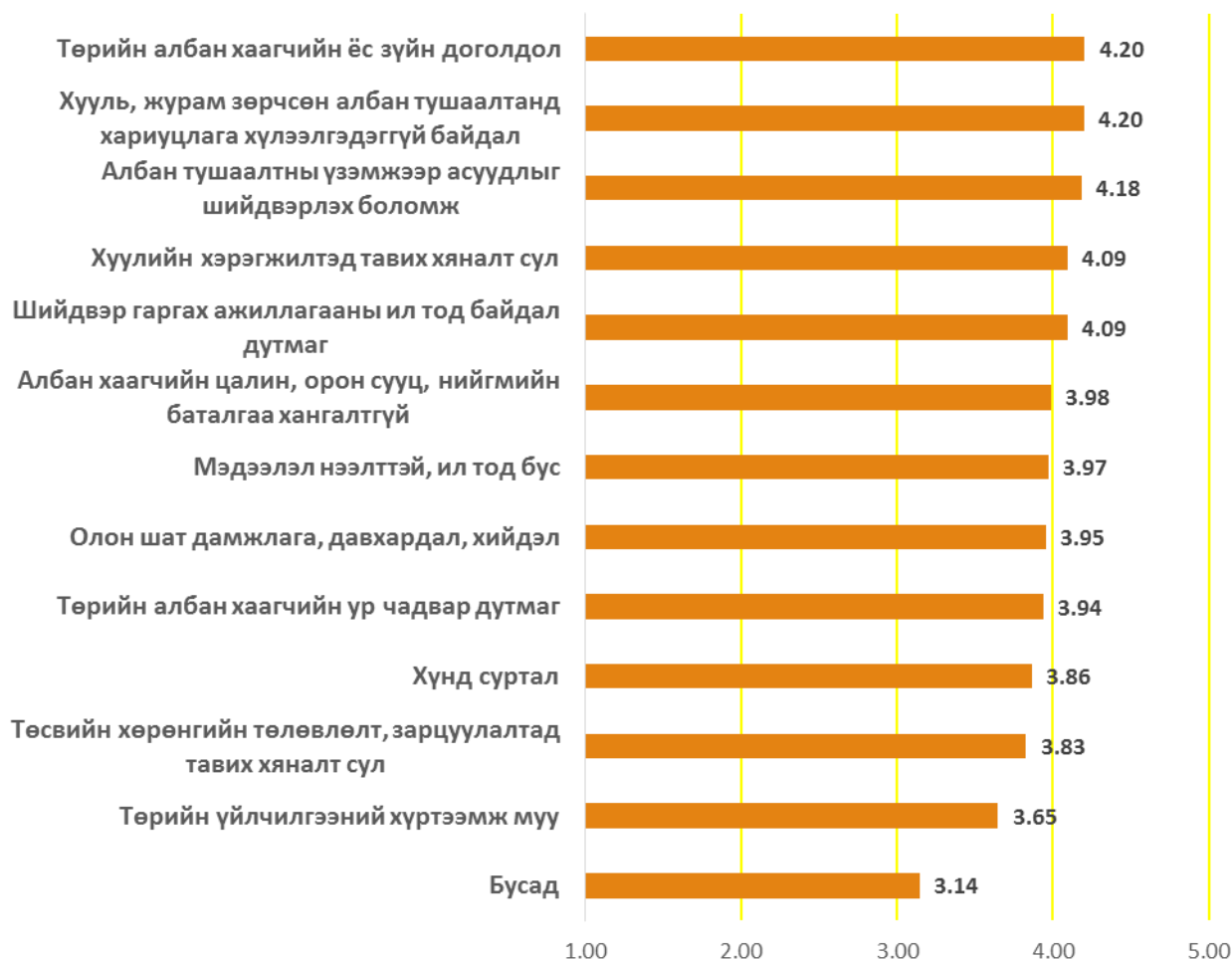
Зураг 15. Авлигын шалтгаан нөхцөл

Шинжээчдийн 83.3 хувь нь нам доторх болон улс төрийн албан дахь албан тушаалын томилгоо болон намын санхүүжилтийн механизм зэрэг хүчин зүйлс нь 2014 онд өндөр түвшний авлигад маш их болон их хэмжээгээр нөлөөлсөн хүчин зүйл гэж үзжээ. 80.3 хувь нь сонгуулийн санхүүжилтийн тогтолцоо, 71.2 хувь нь улс төрийн хүрээн дэх бизнес бүлэглэлүүдийн ашиг сонирхлын зөрчил, 65.1 хувь нь Улсын Их Хурлын хууль санаачлах, тогтоох, хэрэгжилтэд нь хяналт тавих үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил, 63.6 хувь нь Засгийн газрын үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил, 57.6 хувь нь төрийн байгууллагын үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил, 54.5 хувь нь Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил, 60.6 хувь нь сонгуулийн өнөөгийн тогтолцоо өндөр түвшний авлигад их болон маш их нөлөөлсөн гэж үзсэн байна.

ӨНДӨР ТҮВШНИЙ АВЛИГЫН ШАЛТГААН, НӨХЦӨЛ: ТӨРИЙН БАЙГУУЛЛАГЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА

Сүүлийн нэг жилийн хугацаанд нийтийн алба / төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд оршиж буй дараахь дутагдал, доголдол авлигын түвшинд хэр нөлөөлсөн гэж Та үзэж байна вэ?

Төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны ямар дутагдал доголдол авлигад хэр зэрэг нөлөөлж байгааг 1 – огт үгүй, 2 – бага зэрэг, 3 – дунд зэрэг, 4 – их, 5 – маш их гэсэн үзүүлэлтийг ашиглан шинжээчдээр үнэлүүлэв.



Зураг 16. Авлигын шалтгаан нөхцөл

Шинжээчдийн үзэж байгаагаар судалгааны асуулгад тусгасан бүх нөхцөл байдал буюу төрийн байгууллага, нийтийн албаны үйл ажиллагаанд оршиж байгаа дутагдал доголдол бүгд өндөр түвшний авлигад маш их болон их хэмжээгээр нөлөөлж байна. Эдгээрээс төрийн албан хаагчдын ёс зүйгүй байдал, аливаа асуудлыг өөрсдийн үзэмжээр шийдвэрлэх боломж, түүнчлэн тэдний гаргасан алдаа дутагдалд ямар нэг хариуцлага хүлээлгэлгүй өнгөрөөдөг байдал илүү их ноцтой байна.

ӨНДӨР ТҮВШНИЙ АВЛИГЫН ШАЛТГААН, НӨХЦӨЛ: БҮЛЭГЛЭЛҮҮД

Сүүлийн нэг жилийн хугацаанд Таны бодлоор Монгол Улсад дараахь бүлэглэлүүд хэр хүчтэй байна вэ?

Өндөр түвшний авлигад хүчтэй нөлөөлж буй нэг хүчин зүйл бол монголын нийгэмд бодитойгоор оршин байгаа, тодорхой ашиг сонирхлууд дээр үндэслэгдсэн албан бус хүрээлэл, бүлэглэлүүдийн үйл ажиллагаа юм.

Эдгээрийн нөлөөллийн түвшинг 1 – огт үгүй, 2 – бага зэрэг, 3 – дунд зэрэг, 4 – их, 5 – маш их гэсэн үзүүлэлтийг ашиглан шинжээчдээр үнэлүүлэв.



Зураг 17. Авлигын шалтгаан нөхцөл

Шинжээчдийн 77.3 хувь нь хувийн эрх ашгийг илүүд үзсэн бөгөөд улс төрийн нам тойрсон хүрээлэл, 71.2 хувь нь улс төрийн намуудыг дамнасан хүрээлэл, 69.7 хувь нь нутаг, нэг аймаг гэсэн сонирхол дээр төвлөрсөн хүрээлэл, 60.6 хувь нь бизнесийн ашиг сонирхол дээр төвлөрсөн хүрээлэл, 56 хувь нь нэг хүний ашиг сонирхол дээр төвлөрсөн хүрээлэл, 53 хувь нь найз нөхдийн нэгдмэл ашиг сонирхол дээр төвлөрсөн хүрээллүүд маш их болон их хүчтэй, нөлөөтэй байсан гэж үзсэн байна.

Нийтийн эрх ашгийн төлөө бий болсон хүрээлэл маш их хүчтэй, нөлөөтэй байсан гэж шинжээчдийн 3 хувь нь, их хүчтэй, нөлөөтэй байсан гэж 10.6 хувь нь, дунд зэргийн нөлөөтэй байсан гэж 22.7 хувь нь, бага зэрэг нөлөөтэй байсан гэж 40.9 хувь нь, огт хүчгүй, нөлөөгүй байсан гэж 7.6 хувь нь үзсэн байна.

ӨНДӨР ТҮВШНИЙ АВЛИГЫН ХЭМЖЭЭ: ДУНДАЖ ДҮНГЭЭР

Сүүлийн нэг жилийн хугацаанд дараахь зорилгоор хээл хахуульд хэдэн төгрөг зарцуулсан гэж Та төсөөлж байна вэ?

Улс төр, шүүх, хууль сахиулах байгууллагын үйл ажиллагааны хүрээнд улс төрчид, шүүгч, хууль сахиулах байгууллагын албан тушаалтнуудад өгсөн хээл хахууль 2014 онд хэр хэмжээтэй байсан талаархи шинжээчдийн төсөөллийг мөнгөн дүнгээр тодорхойлуллаа.



Зураг 19. Авлигын хэмжээ, сая төгрөгөөр

Шинжээчдийн үзэж байгаагаар 2014 онд улс төрийн хүрээнд төрийн өндөр албан тушаалтнуудад өгсөн хээл хахуулийн хэмжээ нь дунджаар 22.1 сая төгрөг байна.

Зорилгоосоо хамаарч хээл хахуулийн хэмжээ янз бүр байгаа ба ашиг сонирхолдоо нийцсэн хууль тогтоомж, шийдвэр гаргуулахад дунджаар 37.8 сая төгрөг, шүүхэд хэргийг хэрэгсэхгүй болгоход дунджаар 31.7 сая төгрөг зарцуулсан гэж шинжээчид үзжээ.

ӨНДӨР ТҮВШНИЙ АВЛИГЫН ХОР УРШИГ

Сүүлийн нэг жилийн хугацаанд улс төрийн хүрээний авлига буюу төрийн өндөр албан тушаалтнуудын авлигын улмаас учирсан хор уршиг, сөрөг үр дагаврын түвшинг тодорхойлно уу?

Дээд түвшний авлигын улмаас нийгэм, эдийн засагт учирч байгаа хор хохирол, үр дагаварыг бодитоор тооцож тодорхойлох нь бараг боломжгүй зүйл юм. Гэвч улс төрийн авлигын үр дагаварыг тодорхойлохгүйгээр түүний нөхцөл байдлыг тогтоох нь өрөөсгөл болно. Тиймээс нийгэм, эдийн засагт үүсээд байгаа сөрөг нөхцөл байдлууд нь авлигатай хэр хамааралтай болохыг 1 – огт үгүй, 2 – бага зэрэг, 3 – дунд зэрэг, 4 – их, 5 – маш их гэсэн үзүүлэлтийг ашиглан шинжээчдээр үнэлүүлэв.



Зураг 20. Авлигын хор уршиг

Шинжээчдийн 74.2 хувь нь нийгэм дэх баялгийн хуваарилалтын тэгш бус байдал нэмэгдэхэд, 71.2 хувь нь улс орны эдийн засгийн хүч чадал сулрахад, 78.8 хувь нь шударга ёс алдагдахад, 74.2 хувь нь төрийн албаны чадавхи сулрахад, 69.7 хувь нь хуулийн хэрэгжилт сулрахад, 69.7 хувь нь ёс суртахууны үнэт зүйл алдагдахад, 72.7 хувь нь инфляци нэмэгдэхэд, 63.6 хувь нь гадаадын хөрөнгө оруулалт буурахад, 66.6 хувь нь ядуурал нэмэгдэхэд өндөр түвшний авлига маш их эсхүл их хамааралтай байсан гэж үзжээ. Түүнчлэн улс оронд бий болсон бусад сөрөг нөхцөл байдлууд авлигаас ихээхэн хамааралтай болохыг судалгааны үр дүн харуулж байна.

ӨНДӨР ТҮВШНИЙ АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА

Авлигыг бууруулахад дараахь арга хэмжээ хэр шаардлагатай гэж Та үзэж байна вэ?

Өндөр түвшний авлигыг бууруулахад шаардлагатай тодорхой арга хэмжээнүүдийг асуулгад тусгаж, тэдгээрийн ач холбогдлыг 1 – *огт үгүй*, 2 – *бага зэрэг*, 3 – *дунд зэрэг*, 4 – *их*, 5 – *маш их* гэсэн үзүүлэлтийг ашиглан үнэлүүлэв.



Зураг 22. Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа

Шинжээчид асуулгад тусгасан арга хэмжээг бүгдийг нь хэрэгжүүлэх шаардлагатай гэж үзсэн бөгөөд төрийн албан тушаалтнуудыг ур чадварт нь

үндэслэн ажил, албан тушаалд томилох, мэдээллийн ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх, улс төрийн намын үйл ажиллагааны ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх, намын санхүүжилтийн тогтолцоог өөрчлөх нь хамгийн чухал ач холбогдолтой гэж үзжээ.

ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

- ✚ 2008 оноос 2013 оны хооронд хийгдсэн судалгаанд ашигласан аргачлал, удирдамж, асуулгыг өөрчлөн сайжруулах шаардлагатай болсон учир 2014 онд тэдгээрийг шинээр баталсан. Хэдийгээр судалгааны үнэлгээний шатлал өөрчлөгдөөгүй боловч үнэлгээний үндэслэл болох асуулгууд нь өөрчлөгдсөн тул 2014 оны судалгааны дүнг өмнөх онуудын судалгааны дүнтэй шууд харьцуулан үзэх боломжгүй юм.
- ✚ Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн 2014 оны судалгааны дүн 3.58 гэсэн үзүүлэлттэй гарсан нь Монгол Улсад “өндөр” түвшний авлига түгээмэл байгааг илэрхийлж байна.
- ✚ Судалгааны явцад зөвхөн “өндөр” түвшний авлига төдийгүй Монгол Улс дахь авлигын ерөнхий төлөв байдлыг бүхэлд нь болон зарим салбар, хүрээнд үнэлүүлэв. Авлигын ерөнхий түвшин өндөр байгаа нь нийгэм, эдийн засгийн нөхцөл байдал, төрийн үйл ажиллагаа, зохион байгуулалт, эрх зүйн орчин, улс төрийн тогтолцоо, үйл ажиллагаа зэрэг олон хүчин зүйлээс хамааралтай болохыг судалгааны дүн харуулж байгаа бөгөөд үүнээс улс төрчид, төрийн өндөр албан тушаалтнуудын ёс зүйн доройтол, улс төрийн намын болон сонгуулийн тогтолцооны гажуудал, улс төрийн намын нөлөө, улс төр-бизнесийн бүлэглэлийн ашиг сонирхол болон нийтийн эрх ашиг, сонирхлын зөрчил зэргийг онцлон тэмдэглэх шаардлагатай.
- ✚ Монгол Улсад албан ёсны бүртгэлтэй улс төрийн намуудаас парламентад суудалтай, түүнчлэн 2014 онд засгийн эрх барьж байсан Ардчилсан нам, мөн парламентад суудалтай Монгол Ардын Нам, Монгол Ардын Хувьсгалт Нам авлигад хамгийн ихээр автсан байгаа нь монголын улс төрийн хүрээний үйл ажиллагаа хувийн эрх ашгаа улс төрийн намын ашиг сонирхлын дор далдалсан нэг нам, эсхүл намууд дамнасан бүлэглэл, хүрээллүүдийн үйл ажиллагаа болж хувирсантай холбоотой гэж дүгнэж болохоор байна.
- ✚ Төрийн худалдан авах ажиллагаа, тендер шалгаруулалт, төрийн албан тушаалын томилгоо, төрөөс тусгай зөвшөөрөл олгох, сунгах, цуцлах үйл ажиллагаа, тусгай сангийн үйл ажиллагаа, төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлэлт, төсвийн өмч, хөрөнгийн зарцуулалт зэрэг ихэнхдээ хөрөнгийн зарцуулалттай холбоотой үйл ажиллагаанд авлига их хэмжээтэй байгаа нь намын харьяаллаар болон авлигын замаар томилогдсон албан тушаалтнууд албан

тушаалаа мөнгө олох хэрэгсэл болгож байгаатай холбоотой гэж үзэж болох юм. Өндөр түвшний авлигад хамгийн хүчтэй нөлөөлж буй хүчин зүйлс нь албан тушаалын томилгоо, намын болон сонгуулын санхүүжилтийн механизм, улс төрийн хүрээн дэх бизнес бүлэглэлүүдийн ашиг сонирхлын зөрчил болоод байгаа нь үүний нотолгоо юм.

- ✚ Ажил хэргийн мэдлэг, ур чадвар, ёс зүйн шалгуураар бус намын харьяалал, танил тал, садан төрлийн хэлхээ холбоог ашиглаж, эсхүл авлига, хээл хахууль өгч төрийн албанд орсон хүмүүсийн ёс зүйн дорой байдал, амин хувийн ашиг бодсон үзэл бодол, хууль журам, нийтийн эрх ашиг, сонирхлыг уландаа гишгэсэн шийдвэр, үйл ажиллагаанд тавих хяналт, хүлээлгэх хариуцлага сул, албан тушаалтан өөрийн үзэмжээр, хувийн ашиг сонирхолдоо нийцүүлэн шийдвэр гаргах боломж, бололцоо өргөн, хуулийн хэрэгжилтэд тавих хяналт сул, төрийн байгууллага, албан тушаалтны шийдвэр, үйл ажиллагаа ил тод бус, ойлгомжгүй зэрэг нөхцөл байдал нь өндөр түвшний авлигыг улам даамжруулах хөрс суурь болж байна. Эдгээр нөхцөл байдлаас улбаалан төрийн албан тушаалтан албан тушаал, эрх мэдлээ хэтрүүлэх, урвуулан ашиглах, ашиг сонирхолдоо нийцсэн шийдвэр гаргах, хувийн компани, аж ахуйн нэгж, бизнесийн бүлэглэлд давуу тал олгох, тэдний захиалга, шахалтаар хууль, эрх зүйн акт санаачлах, батлахыг дэмжих, хээл хахууль авах, өгөх, зуучлах зэрэг өндөр түвшний авлигын хэлбэрүүд түгээмэл болж нийгмийн амьдралын ердийн хэм хэмжээ болоход ойрхон байна.
- ✚ Өндөр түвшний авлигын улмаас учирч буй хор уршиг, сөрөг үр дагавар нь эргээд авлигыг өдөөгч хүчин зүйл болж сөрөг эргэх холбоо үүсгэж байна. Тухайлбал, авлигын улмаас өмч хөрөнгийн тэгш бус байдал буюу баялгийн шударга бус хуваарилалт нэмэгдэж үүний улмаас нийгмийн баялгаас илүү ихийг хүртсэн цөөн хэсэг нь мэдэлдээ байгаа өмч хөрөнгийг төрийн эрх мэдэл, эдийн засгийн ноёрхол болгоход ашиглаж байна. Ийнхүү ашиглах арга зам нь улс төрийн авлига буюу өндөр түвшний авлига гэж үзэж болохоор байна.
- ✚ Монгол Улсын улс төрийн, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд өндөр түвшний авлига түгээмэл байгаа төдийгүй авлигын нөхцөл байдал улам даамжран гүнзгийрч байгааг улс төрийн хүрээнд, ялангуяа төрийн өндөр албан тушаалтнууд хүлээн зөвшөөрөх шаардлагатай байна.
- ✚ Өндөр түвшний авлигад нөлөөлж буй улс төрийн намын санхүүжилтийн тогтолцоо, эрх зүйн зохицуулалт, сонгуулийн санхүүжилтийн тогтолцоог өөрчлөх,

- ✚ Төрийн албыг улс төрөөс ангид байлгах, төрийн алба мэргэшсэн, тогтвортой байх зарчмыг жинхэнэ утгаар нь хэрэгжүүлэх;
- ✚ Төрийн албан тушаалтныг улс төрийн намын харьяалал, танил тал, садан төрлийн хэлхээ холбоогоор томилдог байдлыг зогсоох арга хэмжээг шийдвэртэй авах,
- ✚ Томоохон компаниудын зүгээс хууль тогтоох эрх мэдэлд хууль бусаар нөлөөлж байгаа байдлыг таслан зогсоох, улс төр-бизнесийн бүлэглэлүүдийн үйл ажиллагааг хязгаарлах,
- ✚ Нийгмийн ёс зүй, зан суртахуун, үзэл санаанд хүчтэй нөлөө үзүүлж байгаа тул төрийн өндөр албан тушаалтнууд болон улс төрд нөлөө бүхий хүмүүсийн ёс зүй, үйлдэл, үйл ажиллагаанд тавих хяналт, хүлээлгэх хариуцлагыг бодитой, үр нөлөөтэй болгох.

БАЙГУУЛЛАГА ДАХЬ АВЛИГА БА ШУДАРГА БАЙДЛЫГ ҮНЭЛЭХ АРГА ХЭРЭГСЭЛ

Шударга байдлын тухай ойлголт (Understanding integrity)

Төрийн тодорхой байгууллагад үнэлгээ хийхэд болон хандив, тусламжийг аль байгууллагад чиглүүлэх нь оновчтой болохыг тодорхойлох шийдвэр гаргасны дараа үнэн бодит мэдээлэл олж авах асуудал тавигдана. Тодорхой байгууллагын авлига ба шударга байдлыг үнэлэхэд үнэн бодит мэдээлэл, нухацтай дүн шинжилгээ шаардагдана. Харин сураг төдий мэдээлэл шинэчлэл хийх үндэслэл болж чадахгүй.

Байгууллага дахь авлигыг оношлох нь дээр өгүүлсэнчлэн байгууллагын шийдвэрлэх хүчин зүйлсийг тодорхойлоход хүргэнэ. Тэдгээр хүчин зүйл сул байвал тухайн байгууллагад авлига цэцэглэх улс төрийн хийгээд захиргааны орчин нөхцөл бүрдсэн байж болзошгүй. Тэдгээр хүчин зүйл чанга байвал харин авлигыг хазаарлах нөхцөл болж байх учиртай. Клитгаард (Klitgaard 1988) тэдгээр хүчин зүйлсийг дараах томъёогоор илэрхийлсэн байдаг:

$Corruption = Monopoly + Discretion - Accountability$ (C=M+D-A).

Авлига = Монополь + Зоргын үйлдэл – Хариуцлагын тогтолцоо

АНУ-ын Олон Улсын Хөгжлийн Агентлагийн Европ Евразийн Товчоо үүнээс өөр томъёолол гаргасан бөгөөд түүнийг TAPEE (Ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцоо, урьдчилан сэргийлэх, хуулийн хэрэгжилт, соён гэгээрүүлэх: Европ Евразид авлигатай тэмцэх, шударга байдлыг дэмжих) гэж товчлон илэрхийлдэг. Энэхүү томъёоллоор төрийн шударга байдлыг дараах таван хүчин зүйлд задалж үздэг. Үүнд: Ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцоо, урьдчилан сэргийлэх, хуулийн хэрэгжилт, соён гэгээрүүлэх.

TAPEE (Transparency, Accountability, Prevention, Enforcement, Education): БАЙГУУЛЛАГЫН БАТАЛГААТ БАЙДЛЫГ БЭХЖҮҮЛЭХ НЬ

TAPEE нь эмзэг байдлыг тодорхойлох замаар авлигын эсрэг байгууллагын чадавхийг бэхжүүлэх зорилготой бөгөөд улсын болон хувийн хэвшлийн байгууллагууд таван хүчин зүйлээр байнга доголдож байвал авлигач үйл ажиллагаа цэцэглэх хөрс болдог гэдэг баримтлалд суурилдаг. Хөтөлбөр боловсруулагчид тухайн салбарын эрсдлийн дүр байдлыг тогтоох, авлигач зан үйлийн тодорхой хэлбэрүүдэд өртөмтгий байдлыг тодорхойлох, тэдгээрийг сөрөх арга хэмжээ боловсруулах зорилгоор TAPEE хэмжигдэхүүнийг хэрэглэж болно. Уул хэмжигдэх үзэгдэл бүрдмэл шинжтэй тул дор нэгтгэсэн хүчин зүйлүүд хоорондоо харилцан уялдаатай байдаг. Зарим мэргэжилтэн ил тод байдал ба хариуцлагын тогтолцоо, ил тод байдал ба урьдчилан сэргийлэх, хариуцлагын тогтолцоо ба хуулийн хэрэгжилтийн хооронд ялгаагүй гэж үздэг хэдий ч TAPEE хэмжигдэхүүн нь авлигын эрсэг арга хэмжээг үйл хэрэг болгох үндэс суурь хэвээр байгаа. Төрийн тодорхой үйл ажиллагаан дахь авлигач зан үйлийг сөрөх онцлог

механизмууд нь хоорондоо нягт уялдаатай ажиллах учиртай. Тиймээс утга санааны нь хувьд хооронд нь салгаж зааглах аргагүй юм.

Ил тод байдал гэж ухамсартай сонголт хийж, төрийн төлөөлөлд шаардлага тавьж хариуцлага үүрүүлэхэд шаардлагатай бодит мэдээлэл хүртэх талаарх иргэд, төрийн албан тушаалтнууд, иргэний нийгмийн байгууллагуудын боломжийг хэлнэ. Төрийн төлөөлөл гэдэгт тоглоомын дүрмийг зохиох, хэрэгжүүлэх, мөрдүүлэх, үндэсний баялгийг хуваарилах, төрийн санг бүрдүүлэх, зарцуулах үүрэг бүхий төрийн байгууллагууд ба албан тушаалтнууд хамрагдана. Иргэний төлөөлөл гэдэгт тэдгээр төрийн байгууллагын үйлчлүүлэгч, үйл ажиллагааны нь үр шимийг хүртэгчид хамрагдана. Төрийн төлөөллийн үйлчилгээг шууд хүлээн авахыг эрэлхийлэгч хувийн хэвшлийн иргэний төлөөлөлд төрийн төлөөллөөс мэдээлэл түгээх явцыг *бует ил тод байдал (substantive transparency)* гэнэ. Улс төр, иргэний нийгмийн иргэний төлөөллүүдэд тоглоомын дүрэм, үндэсний баялаг хуваарилалт, төрийн сангийн зарцуулалтад нөлөөлөх боломж олгох нээлттэй, тэгш хамарсан, оролцоот үйл явцыг (мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль) дэгийн ил тод байдал (*procedural transparency*) гэнэ.

Хариуцлагын тогтолцоо. Төрийн байгууллага, түүний ажилтнууд иргэд, хувийн хэвшил, бусад сонирхогч талын өмнө хүлээсэн үүргээ үнэнчээр биелүүлэх нөхцлийг хангах механизмуудыг хэлнэ. Хариуцлагын тогтолцоо нь нэг талаас төрийн албан тушаалтны зан үйл, ажлын гүйцэтгэл, нөгөө талаас урамшил шийтгэлийн харьцааг тодорхойлох замаар биелдэг. Үүнийг гурван түвшин болгож үзвэл сонгогчид ба улс төрчид, улс төрчид ба түшмэд, төрийн удирдах ба гүйцэтгэх албан тушаалтны харьцаагаар төлөөлүүлж болно. Тухайлбал, хариуцлагын тогтолцоо төрийн аппаратын дотоод хяналтын тогтолцоогоор дамжин хэрэгжихийн зэрэгцээ иргэний нийгмийн зүгээс хөндөнгийн хяналтыг өрнүүлж төрийн байгууллага, албан тушаалтнаас сонгогчид, бусад сонирхогч талын өмнө хүлээсэн үүргээ биелүүлэх нөхцөл бүрдүүлэх замаар хэрэгжинэ. *Хариуцлагын хэвтээ тогтолцоо* нь төрийн байгууллагын харилцан хяналт, түүний дотор дотоод ба хөндлөнгийн хяналт, шалгалт, аудитор, омбудсмен гэх зэрэг эрх мэдэлтний зүгээс төрийн бусад байгууллагад авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээ байна. *Хариуцлагын босоо тогтолцоо* нь төрийн доторх этгээдэд төрийн гаднах этгээдээс (сонгогчид, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, төрийн бус байгууллагууд, бизнесийн байгууллагуудын эвсэл холбоод, гм) тавих хяналт юм.

Урьдчилан сэргийлэх. Авлига үүсэх боломжийг хаах байдлаар байгууллагын бүтцийг зохион байгуулахыг хэлнэ. Үүнд монополи ба зоргын үйлдлийг багасгах, төрийн албаны орон тоог оновчтой тогтоох, төрийн ба хувийн этгээдийг тусгаарлах, төр ба хувийн харилцааг журамлах арга хэмжээ хамаарна. Түүнчлэн хууль бус орлогыг илрүүлэн тогтоож, хангалттай цалин, зүтгэл, өрсөлдөөнд суурилсан чадвараар сонгох тогтолцоог бэхжүүлэх замаар ёс бус орлогын үндсийг таслах зарчим энд хамаарна. Түүнчлэн урьдчилан сэргийлэхүйц бүтэц бий болгосноор ганцаар шийдвэр гаргах явдлыг зогсоож, өрсөлдөөн, сонголтыг өрнүүлж, төрийн албан тушаалтны зоргын үйлдлийг хазаарлаж, ойлгомжгүй, үзэмжийн, нүсэр, нууц далд эрх мэдлийг халж, объектив стандарт, заавал биелүүлэх журам горим тогтоодог. Ийм өөрчлөлт нь энгийн, тодорхой, жигд хэрэглэгдэх ёс журмыг бэхжүүлэх үүднээс уян хатан байдлыг арилгадаг.

Хуулийн хэрэгжилт. Хариуцлагын тогтолцооны зарчмыг дагаж мөрдсөний үр нөлөөг хэлнэ. Хуулийг бодитой хэрэгжүүлэх нь хайхрамжгүй хандлага, ажлын доголдол, зөрчлийн эсрэг захиргааны арга хэмжээ авах, авлигын эсрэг эрүүгийн арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэхийг шаарддаг. Хууль хэрэгжилтийг төрийн байгууллага, хувийн хэвшлийн хуулийн этгээд (төрийн хуудамгай шийдвэрийг эсэргүүцсэн иргэний нийгмийн хяналтын байгууллага, бие даасан хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, бизнесийн байгууллага, иргэд) гүйцэтгэж болно. Авлигатай тэмцэх байгууллага, омбудсмен, аудиторууд бий болсон байх нь ч мөн хууль хэрэгжилтэд нөлөөлнө. Түүнчлэн холбогдох хууль тогтоомжийг энгийн бөгөөд тодорхой болгох, нийтлэн дэлгэрүүлэх нь хууль хэрэгжилтийг сайжруулахад нөлөөлнө.

Соён гэгээрүүлэх. Төрийн ба хувийн хэвшлээр дамжин түгээн дэлгэрүүлэх мэдлэг, үнэт зүйлс, нөлөөллийн хэмжигдэхүүнүүдийг хэлнэ. Соён гэгээрүүлэх нь төрийн ба хувийн хэвшлийн харилцаанд авлигыг үл тэвчих сэтгэлгээг бэхжүүлэн, шударга байдлыг батжуулах үнэт зүйлс, ёс зүйн хэм хэмжээг тодорхойлох, хуульчлах, нийгэмд хэвшүүлэх асуудлыг агуулдаг. Ёс зүйн хэм хэмжээ нь төрийн албан тушаалтнуудыг авлигач зан үйлээс татгалзах сэтгэлгээнд хөтөлдөг. Тэрчлэн соён гэгээрүүлэх нь авлигын мөн чанар, шалтаг шалтгаан, өрнөл хөдөлгөөн, үр дагаврын талаарх мэдлэг мэдэмсрийг дээшлүүлэх, тодорхой шинэчлэл өөрчлөлтийг дэмжих чиглэлээр олон нийтэд мэдээлэл сурталчилгаа хийж зан үйлийг өөрчлөх үйл ажиллагааг багтаана.

ТАРЕЕ БА АВЛИГЫН ХАРЬЦАА

Авлигач зан үйлийг тооцоолж болдог. Авлига гарах давтамж нь авлигад автах гэж байгаа этгээдийн өртөг ба ашгийн харьцаанаас шалтгаалдаг гэж гэмт хэргийн онолч Gary Becker, Isaac Ehrlich нар томъёолсон байдаг. (Becker, 1968; Ehrlich, 1973; Ehrlich & Becker, 1972). Хүснэгт 1-д АНУ-ын Олон Улсын Хөгжлийн Агентлагийн ТАРЕЕ үзүүлэлт, гэмт хэргийн эдийн засгийн онол, Klitgaard-ын $C=M+D-A$ томъёоны харьцааг үзүүлсэн ба эдгээр нь бүгд л авлига гарах, түүнийг өдөөх хүчин зүйлсийг дүгнэн шинжлэх оролдлого юм. Гэхдээ авлига нь өөдгүй хүмүүсийн асуудал төдий биш мөн *байгууллагын төлөвшлийн* асуудал гэдгийг санах хэрэгтэй. Энэ хүрээнд ТАРЕЕ нь байгууллагуудын ажиллагаанд нөлөөлөх хүчин зүйлсийг шинжиж, авлигад автсан байгууллагуудтай тэмцэх арга замыг заадаг. Хувь хүмүүст чиглэж ажиллах нь авлигын асуудлыг эрүүгийн хууль хэрэгжүүлэх төдий явцуу хүрээнд оруулж, илүү өргөн хүрээнд үйлчилж байгаа хүчин зүйлсийг анхаарлын гадна үлдээх гэмтэй байдаг. Чингэхдээ мөн эрүүгийн хууль хэрэгжүүлэх байгууллагууд нь өөрсдөө ч авлигатай байдгийг анхаарлын гадна үлдээх учир дутагдал бий. ТАРЕЕ нь өртөг ба ашгийн шинжилгээг чухалчилж, авлигыг хязгаарлах үнэт зүйлсийн ач холбогдлыг тодотгож өгдөг.

Хүснэгт 1. Авлигыг хязгаарлахуй

Авлигын ашиг алдагдлын шинжилгээ нь Klitgaard-ын $C=M+D-A$ тэгшитгэл хийгээд ТАРЕЕ хэмжигдэхүүнтэй уялдаатай.

Онолын шинжилгээ	Клитгаард (Klitgaard)	ТАРЕЕ
Авлигаас олох ашиг	Монополь Зоргын зан үйл	Урьдчилан сэргийлэх

Авлигад татагдсанаар алдах өртөг	Хариуцлагын тогтолцоо	Ил тод байдал Хариуцлагын тогтолцоо Хуулийн хэрэгжилт
Үнэт зүйлс		Соён гэгээрүүлэх

Өмнө дурдсанчлан ТАРЕЕ-ийн дотор сул хүчин зүйлс ажиглагдвал авлигад өртөх эрсдэл оршиж буйн шинж байдаг. Энэхүү уялдаа нь дараах хэдэн чухал гаргалгаанд хүргэнэ:

1. Авлигыг бууруулах механизмыг (аудит гэх мэт) гогцоо нэг бүр нь бүрэн бүтэн байж хүчин төгөлдөр болдог гинж адил ойлгох хэрэгтэй. Төрийн байгууллагад ил тод байдал бий болгодог (нягтлан бодох бүртгэл гэх мэт) атлаа ажиглагдан бүхий хууль бус явдалд хариуцлагын тогтолцоо хийгээд хууль хэрэгжилт үгүйлэгдсэний улмаас ямарваа нөлөө үзүүлдэггүй механизм нь тухайн байгууллага дахь авлигатай тэмцэх үр нөлөөгүй байх ажээ. Тиймээс механизм тус бүрийг ТАРЕЕ томъёолол доторх ерөнхийд нь давуу байдлуудаас шинжиж тодорхойлох хэрэгтэй.

2. Олон давхар түвшин бүхий байгууллагын тогтолцоонд дээд удирдлагын үнэнч шударга эсэх нь эргэлзээтэй бол доод шатны ажилтнуудад хариуцлагын тогтолцоо, хууль хэрэгжилтийг тулгаад ямар ч нэмэргүй болно. Энэ нь тогтолцоог хамарсан авлигад холбогдолтой. Жишээлбэл, улс төрчид өөрсдөө авлигач байхад тэдэнд үйлчилдэг төрийн албан хаагчдыг хариуцлагын тогтолцоогоор хүмүүжүүлэх гэж оролдох нь ямар ч ач холбогдолгүй юм.

3. Зарим тохиолдолд авлигад чиглэх биш харин ажлын гүйцэтгэлийг сайжруулах өргөн хүрээний арга хэмжээнд анхаарах нь авлигатай тэмцэх хамгийн үр нөлөөтэй арга болдог. Иргэний төлөөлөл-үйлчлүүлэгч, төрийн төлөөлөл—үйлчлэгч гэсэн онолын суурь үндэс нь төрийн төлөөллийг өөрийн нь шууд сонирхолтой нийцэхгүй байсан ч, түүний үйлдлийг ажиглах боломжгүй байсан ч иргэний төлөөллийн сонирхлын дагуу үйлчлэх сэдэл үүсгэж болно гэдэгт оршдог. Төрийн төлөөлөлд үйл ажиллагааны үр дүнг хариуцах үүрэг үүрүүлэх нь зөв сэдэл үүсгэх нэгэн арга юм. Хайхрамжгүй байдал, чадамж дутсан байдлыг авлигач байдлаас зааглахад түвэгтэй тохиолдолд урамшил бий болгох, эсхүл ажил гүйцэтгэлийн тодорхой стандартаар хангах нь үр нөлөөтэй байж болно. Энэхүү аргачлал нь авлигач зан үйлийг илрүүлж, гэсгээн цээрлүүлэх утгаар ил тод байдал, хууль хэрэгжилтийг гүнзгийрүүлэх гэж оролдохоос илүү үр нөлөөтэй байж болно. Гэхдээ ажлын гүйцэтгэл үлбэгэр байвал зөвхөн захиргааны арга хэмжээ л авна, авлига явагдсан нь нотлогдоогүй нөхцөлд эрүүгийн арга хэмжээ авах нь зохимжгүй бөгөөд хууль ёсыг зөрчсөн асуудал болох билээ.

Авлига ба шударга байдлын үндсэн товъёогууд (Major indices of corruption & integrity)

Байгууллага дахь авлига ба шударга байдлын үндсэн индексүүдийг хэд хэдэн баримт бичигт дэлгэрэнгүй тодорхойлсон байдаг (Spector & Duong, 2002; Kaufmann, Kraay, & Zoido-Lobaton, 1999a, 1999b, 2002). Эдгээр хэмжигдэхүүн нь хахуулийн давтамж, төрийн үйлчилгээний байгууллага дахь авлигын төсөөлөл,

төрийг эзэрхийлэх (state capture), ил тод байдал, төрийн байгууллагуудын хариуцлагын тогтолцоо, иргэний хариуцлагын талаар өргөн ойлголт өгдөг.

Индексүүдийг *субъектив*, *объектив* гэж хоёр хуваадаг. Субъектив үзүүлэлт нь (1) олон тооны хүнээс асуулга судалгаа авах, төрийн албан тушаалтнуудын дунд авлига элбэг гардаг эсэх талаарх *төсөөллийг* нь асуух, (2) төрийн болон хувийн хэвшлийн тодорхой байгууллагын талаар асуулга авч хүмүүсийн санал бодлыг тандах хэлбэрээр тодорхойлогддог. Мөнхүү объектив индекс боловсруулах оролдлого (хөдөлшгүй тоо баримтад суурилсан) хийгдэж ирснийг дор өгүүлэх болно.

Авлигын төсөөллийн судалгаа. Авлигын төсөөллийн товъёог дотроос Transparency International байгууллагын боловсруулсан *авлигын төсөөллийн индексийг* (*Corruption Perceptions Index*) хамгийн түгээмэл мэддэг. Энэ товъёг нь төрийн ба төрийн бус байгууллагуудын хийсэн хэд хэдэн судалгааны дундаж дүнд суурилсан юм. Transparency International байгууллага судалгаануудын үр дүнг нэгтгэснээр олон улс орныг зэрэглэл бүхий жагсаалтад хамруулдаг. *Авлигын төсөөллийн индекс* нь үр дүн нь хоорондоо уялдаа бүхий судалгааны нэгдсэн дүн болдог бөгөөд улс хоорондын хийгээд иргэн хоорондын харьцуулалтад хэрэглэгддэг. Энэхүү индексээр авлига багасаж байгаа байдал явцыг танддаг боловч өмнөх гурван жилийн өгөгдөхүүнийг багтааж явдаг тул үүнийг таван жил буюу түүнээс дээш хугацааны давтамжаар л хийх боломжтой. Улс орны хувьд жил жилээр авч үзэх нь хэмжилтийн алдааг л тодорхойлохоос биш авлигын байдалд бий болсон өөрчлөлтийг төлөөлнө гэдэг эргэлзээтэй юм.

Энэхүү индексийн бас нэг сул тал нь төсөөлөгдөж буй авлигын төрлийг тодорхойлдоггүйн зэрэгцээ авлигын эсрэг дэвшил, өөрчлөлтийн хувьд авлигын зонхилох төрөл зүйл хувьсах, авлигын төсөөлөл бүрдүүлэх хүчин зүйлс²⁷ өөрчлөгдөх нь улс хооронд харьцуулалт хийхийн ач холбогдолд сөргөөр нөлөөлдөг. Дэлхийн Банкны боловсруулсан *авлига хяналтын индикаторын* (*Control of Corruption Indicator*) талаар мөн үүнийг хэлж болно. *Авлига хяналтын индикатор* нь мөн л улс орон тус бүрт өөр өөр судалгааны дүнгийн дунджийг тооцоолсноор бүрддэг. Судалгааны дүнг нэгтгэх төрөл бүрийн аргуудыг Хавсралт 8-д үзүүлсэн. Дээрх хоёр байгууллагын тоон мэдээлэл хоорондоо нягт уялдаатай бөгөөд улс орнуудыг эрэмбэлсэн нь ялгаатай байдаг.

Санал бодлын судалгаа. Энэ аргачлалаар мэргэжилтнүүдийн санал бодлыг тандан судалдаг. Чингэхдээ засаглалын чанар буюу байгууллагын шударга байдалтай холбогдох индексүүдийг тооцоолно. Үүнд хувийн компани ба Дэлхийн Банкны явуулсан тодорхой судалгаанууд үндсэн мэдээллийн үүсвэр болдог. Мэдээллийн зарим гол үүсвэрийг дурдvaас:

- **Freedom House байгууллагаас *Nations in Transit* (Шилжилт дэх улсууд) сэтгүүлд** жил тутам гаргадаг жагсаалтад сонгуулийн үйл явц, иргэний нийгэм, бие даасан хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, засаглал, авлига, үндсэн хуулийн

²⁷ Хэвлэл мэдээллийн нийтлэл, авлигын талаарх мэдэмсэр өөрчлөгдөх гэх мэт

болон хууль тогтоох, шүүх бүтцийг үнэлсэн байдаг. Энэ индекс Төв ба Дорнод Европ ба хуучин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан 27 улсыг хамардаг.

- **International Country Risk Guide** (Улс орны эрсдлийн олон улсын хөтөч) сар тутмын сэтгүүлд гардаг мэдээлэл нь хамгийн дэлгэрэнгүй статистик өгөгдөхүүний нэг юм. Үүнд илэрхий авлигын хувьсагчаас гадна ардчилсан хариуцлагын тогтолцоо, хүнд суртлын шинж чанар, төрийн тогтвортой байдал ба хууль ёс багтдаг.

- **Heritage Сангаас** жил бүр **Wall Street** сэтгүүлд гаргадаг **эдийн засгийн эрх чөлөөний индексэд (Index of Economic Freedom)** эдийн засаг дахь төрийн оролцоо (үүнийг олон эдийн засагчид авлигатай шууд хамааралтай гэж үздэг), өмчийн эрх (авлигатай урвуу хамааралтай), хар зах ба зохицуулалт (хоёулаа авлигатай шууд хамааралтай) багтдаг. Мэргэжилтнүүдийн санал бодол, судалгааны багийн үнэлгээнд суурилсан уг жагсаалтад 161 орон багтдаг.

- **PriceWaterhouseCoopers Хүрээлэнгийн далд бүрхэг байдлын индекс (Opacity Index)**. Энэ товъёгт **далд бүрхэг байдал** гэж ил тод байдал байхгүйг илэрхийлж байгаа бөгөөд эрх зүй, шүүхийн далд бүрхэг байдал (хувьцаа эзэмшигчдийн эрхийг багтаана), зохицуулалтын далд бүрхэг байдал, эдийн засгийн бодлого, нягтлан бодох бүртгэл, хувь нийлүүлэгчдийн засаглалын индексүүд багтахын зэрэгцээ авлигач ажиллагааны индекс орно.

- **Дэлхийн Банк** маш олон орны улс төрийн байгууллагын томоохон мэдээллийн сан байгуулсан ба түүндээ хэдэн улс төрийн нам байдаг, засгийн газар нь ямар давтамжтай солигддог гэх мэт олон жилийн мэдээллийг багтаасан байна. Үүнийг шударга байдлын тодорхой төрөл хэлбэрүүдийн талаарх мэдээллийн үүсвэр гэж үзэж болно.

- **Маргаан зөрчил зохицуулах төвийн (Center for Dispute and Conflict Management) Polity IV** мэдээллийн сан нь улс төрийн байгууллагуудын сонгуулийн давтамж гэх зэрэг өгөгдөхүүнийг багтаасан мэдээллийн сан юм.

Дээр дурдсан мэдээллийн үүсвэрүүд улс орны ерөнхий дүр байдлыг тодорхойлоход тустай боловч тэдгээрийг хэрэглэхдээ бодитой итгэж болохуйц хүрээнээс хальж тэдгээрт хэт итгэх, мөн алдаатай дүгнэлт хийхээс зайлсхийх нь зүйтэй. Байгууллагын шударга байдлын аль нэг индекс таван жилийн хугацаанд хэрхэн өөрчлөгдсөнийг ажиглахдаа уг индекс багахан өссөн хэсгийг салгаж аваад, олон улсын байгууллагын хэрэгжүүлж буй хөтөлбөрөөс зэрэг үр дүн гарч байна гэж дүгнэх нь уул хэмжигдэхүүний статистик ач холбогдлыг бууруулах талтай. Энэ сацуу хязгаарлагдмал хүрээний ажиглалтаас шалтгаан үр дагаврын хэлхээ гаргах гэж оролдсоноороо статистик дүгнэлт хийх суурь журмыг зөрчсөн асуудал болно. Тийм алдаатай дүгнэлт хийснээр өндөр мэдлэг боловсролтой захиалагчид, бусад хандивлагчдын дунд уг олон улсын байгууллагад итгэх итгэлийг алдагдуулах гэмтэй. Учир нь энэ төрлийн хэмжигдэхүүний утга төгөлдөршил, статистикийн баталгаат байдал сул байдгаас авлига, байгууллагын шударга байдалд холбогдох илүү оновчтой баримт олохын тулд судалгаа, хөдөлшгүй тоо баримт гэх мэт өөр арга хэрэгслийг давхар хайх шаардлагатай байдаг.

Объектив үзүүлэлт. Засаглалын олон талыг харуулсан мэдээлэл өгөгдөхүүн цуглуулах томоохон ажлыг Дэлхийн Банкны мэргэжилтэн Даниэль

Кауфманны баг гүйцэтгэж байна. Энэхүү ажилд Дэлхийн Банкны эдийн засагчид улс тус бүрээр их хэмжээний үнэлгээ оноо нэгтгэн цуглуулж байгаа бөгөөд тэдгээрийгээ засаглалын зургаан үзүүлэлтэд хуваарилж байна: тэдгээр нь дуу хоолой ба хариуцлагын тогтолцоо, улс төрийн тогтвортой байдал, хүчтэй төр, зохицуулалтын чанар, эрх зүйг дээдлэх байдал, авлигын хяналт болно. Гэхдээ улс орнуудад өгсөн оноо нь улс орон тус бүрт ялгаатай эх үүсвэрт тулгуурласан тул яв цав харьцуулж болохгүй гэдгийг санах хэрэгтэй. Зохиогчид нь өөрсдөө ч дээрх өгөгдөхүүнийг тайлбарлахдаа маш болгоомжтой хандах хэрэгтэй гэдгийг сануулж байгаа нь засаглалыг хэмжих нэгжүүдтэй харьцуулахад ихээхэн хэлбэлзэлтэй байгаагаар тайлбарлагдана. Ялангуяа эрх зүйг дээдлэх байдал болон авлигын үзүүлэлтэд энэ байдал хамаарна.

Кнак (Knack), Күглер (Kugler) нар Дэлхийн Банк, Их Британы Олон Улсын Хөгжлийн Агентлагт зориулж бэлдсэн тайландаа засаглалын эдгээр үзүүлэлтэд хэд хэдэн доголдол буйг тодорхойлсон байна. Үүнд: шинэчлэлийн арга хэмжээнд тодорхой чиглэл өгдөггүй, улс төрийн хувьд хүлээж авахад хэцүү, тодорхойгүй байдалтай гэжээ. Кнак (Knack), Күглер (Kugler) нар түгээн дэлгэрүүлэхүйц, ихэнх улс оронд болон урт цаг хугацааны хувьд тодорхойлох боломжтой, нарийвчлал өндөртэй, тодорхой байгууллагын онцлогт тохирсон хоёрдугаар үеийн үзүүлэлтүүд гаргахаар ажиллаж байна. Энэ нь *үйл явцын хэмжүүр* (жишээлбэл төсөвлөлт, хууль тогтоох явц) ба *гүйцэтгэлийн хэмжүүр* (жишээлбэл төсвийн тогтвортой байдал, үйлчилгээний чанар) байх юм. Эдгээр үзүүлэлтийг тоон илэрхийллээр илэрхийлж болдог нь чухал давуу тал байх юм. Эдгээр үзүүлэлт дотроос аудит хийгдэх санхүүгийн тайланг цагт нь гаргах байдал, төсвийн хувьсамтгай байдал, төрийн байгууллага дахь дундаж цалин ба төрийн бус хэвшил дэх дундаж цалингийн харьцаа, гадаад худалдааны татварын орлого, банкн дахь мөнгө (contract-intensive money) гэсэн үзүүлэлтүүд хамгийн ирээдүйтэй гэж зохиогчид үзэж байна. Эдгээр олон тооны хэмжигдэхүүн ба дээр дурдсан судалгааны мэдээллийг нэгтгэснээр улс орны “засаглалын онооны карт” бүтээж болно. Ийнхүү засаглалтай холбоотой “хатуу” өгөгдөхүүний багц цуглуулах, түүгээрээ судалгааны “зөөлөн” өгөгдөхүүнийг баяжуулах гэсэн энэ оролдлого үнэхээр сайшаалтай билээ. Харин авлигыг хэмжих байр сууринаас үзвэл авлигач зан үйл хийгээд засаглалын хэмжигдэхүүний хоорондын уялдаа нэлээд тодорхойгүй юм. Тодорхой улс орон эдгээр үзүүлэлтийн заримаар нь доогуур үнэлгээ авах нь яг авлигын шинж гэхээсээ илүү төрийн зохион байгуулалт ба чадавхи дорой, эсхүл эдийн засгийн бодлого, менежмент болхийн шинж байх талтай.

Дэлхийн Банк байгууллагын шударга байдлын талаар бас өөр төрлийн судалгаанууд хийж байгаа. Байгууллагын ба засаглалын тойм хийсэн нь авлигын тодорхой хэлбэрүүдийг авч үзсэний зэрэгцээ төрийн олон байгууллагын шударга байдлын талаарх мэдээллийг агуулж байгаа юм. Тэдгээр тойм нь Дэлхийн Банкны АНУ-ыг хариуцсан гүйцэтгэх захирлын газарт бий. Мөнхүү улс улсаар хийсэн төрийн санхүү зарцуулалтын тойм нууцын зэрэглэлтэй боловч албан шугамаар олж унших боломжтой байгаа. Түүнд авлигын зарим төрөл зүйлд (хөрөнгө мөнгө завших, худалдан авалтын хахууль, хээл хахуулийн бусад хэлбэр) өртөмтгий эмзэг

чиглэл болох төрийн байгууллага дахь төсөвлөлт ба зарцуулалтын хяналтын шударга байдлыг авч үзсэн байдаг.

Салбарын онцлог байгууллагын шударга байдлын талаарх баримт бичгүүд (Existing documentation on sector-specific institutional integrity)

Олон улсын санхүүгийн байгууллагууд болон бүс нутгийн хөгжлийн банкууд нийгэм, эдийн засгийн тодорхой салбарт болон тэдгээр салбарт шууд холбоогүй төрийн үйл ажиллагаанд арга зүйн тусламж үзүүлэх, тэдгээрийн талаар тайлан гаргах явдлыг үндсэн үйл ажиллагааныхаа нэг хэсэг болгодог. Тэдгээр салбар нь банк (буюу санхүүгийн салбар), эрчим хүч, эрүүл мэнд, боловсрол, хөдөө аж ахуй, тээвэр, дэд бүтцийн салбар байдаг. Төрийн үйл ажиллагаа нь татвар, төсөв боловсруулах, зарцуулалтын хяналт, хууль сахиулах (цагдаа, прокурор, шүүх), бизнес зохицуулалт байдаг.

Энэ төрлийн мэдээллээс дараахь асуултуудад хариу авч болно:

- Ямар хууль тогтоомж үйлчилснээр тухайн салбар, төрийн байгууллагыг ил тод бөгөөд олон нийтийн өмнө хариуцлага хүлээдэг болгож байна вэ? Төрийн зохицуулалтын ямар механизм үйлчилж байна вэ? Тэдгээр механизм хэдий зэрэг үр нөлөөтэй үйлчилж ирсэн бэ?
- Төрийн үйлчилгээний тухайд үйлчлүүлэгчдээс санал гомдол илэрхийлэх ямар механизм ажиллаж байна вэ? Тэдгээр үйлчилгээний үр нөлөөг хангах ямар арга хэмжээ авагддаг вэ?
- Тухайн салбарт буюу төрийн байгууллагад авлига буйг нотлох ямар баталгаа бий вэ? Авлига байгаа бол чухам ямар хэлбэрээр илэрч байна вэ?
- Авлигын улмаас хохирогсдод мэдээлэл авах эх үүсвэр байдаг уу? Зөрчил гарсан тохиолдолд үр нөлөөтэй арга хэмжээ авагддаг уу? Цагдаагийн байгууллага эрх мэдлийнхээ хүрээнд хууль сахиулах арга хэмжээ авна гэж итгэж болох уу? Шүүх байгууллага шударга бөгөөд үр нөлөөтэй ажилладаг уу?
- Бизнесийн ёс зүй ямар байдалд байна вэ? Бизнесийн ажиллагаа хэр зэрэг ил тод байдаг вэ? Гэрээг хэрхэн хэрэгжүүлдэг вэ?
- Гэмт хэргийн бүлэглэлийн нөлөөлөлд автсан салбар, төрийн байгууллага байна уу?

Зарим тохиолдолд засаглалын хүчин зүйлсийн талаар мэдээлэл олж авах хэцүү байдаг. Хувийн бизнесийн салбарын засаглалын хувьд мэдээлэл авч болох хэд хэдэн эх үүсвэр байдаг. Үүнд:

- Дэлхийн бизнесийн орчны судалгаа (World Business Environment Survey). Дэлхийн Банк Дэлхийн бизнесийн орчны судалгаа явуулдаг. Уг судалгаагаар татвар, хахууль, зохицуулалт, дэд бүтэц байгуулалт, засварлалт зэрэг төрийн үйлдэл (буюу эс үйлдэл) бизнест нь хэрхэн нөлөөлж байгаа талаарх компанийн төсөөллийг хэмждэг.
- Бизнесийн орчин ба үйлдвэрийн ажиллагааны судалгаа (Business Environment & Enterprise Performance Survey -BEEPS). Уг судалгааг Дэлхийн

Банк, Европын Сэргээн Босголт Хөгжлийн Банк (EBRD) хамтран санхүүжүүлдэг бөгөөд шилжилтийн үед буй 22 улсын үйлдвэрүүдийн талаар нарийвчилсан мэдээлэл агуулдаг. Судалгаанд бизнесийн салбарт нөлөөлж буй авлигын олон төрлийг үнэлдэг бөгөөд үүнд бизнес зохицуулалт, лиценз олголт, татвар хураалтад авлига нөлөөлж буй байдалд үнэлгээ хийдэг. Мөн судалгаа засаг захиргааны авлига болон бизнесээс төрийн үйл ажиллагаанд зүй бусаар нөлөөлж буй байдлыг авч үздэг.

- *Doing Business* нийтлэл. Дэлхийн Банкнаас гаргадаг энэ нийтлэл нь хувийн байгууллагатай харьцдаг төрийн байгууллага дахь шударга байдлын талаар мэдээлдэг ба чингэхдээ яг авлигын талаар мэдээлэхгүй боловч авлигад өртөмхий эмзэг байдлыг тодорхойлдог.

- Хөрөнгө оруулалтын орчны судалгаа (Investment Climate Survey). Дэлхийн Банкны 2005 оны Дэлхийн хөгжлийн тайланд нийтэлсэн энэхүү судалгаа дээр дурдсан эх үүсвэрүүдэд тулгуурлахдаа зарим нэг нэмэлт асуултаар авлигатай холбоотой зарим мэдээллийг тодруулдаг.

Тодорхой салбарын талаарх бусад баримт бичгийг дараах эх үүсвэрээс олж болдог:

- Дэлхийн Банкны цаг үеийн тайлангууд. Дэлхийн Банк үйл ажиллагаагаа явуулдаг улс орныхоо тодорхой салбар (эрүүл мэнд, боловсрол, дэд бүтэц, эрчим хүч, хөдөө аж ахуй), төрийн байгууллагын талаар цаг үеийн тайлан гаргадаг. Эдгээр тайланг Дэлхийн Банкны веб булангаас олж болдог. Түүнчлэн тус банкны *Үйл ажиллагаа үнэлгээний хэлтсээс* гаргадаг төслийн үнэлгээ гэх зэрэг нууц тайлан гардаг агаад тэдгээрийг нийтэлдэггүй. Тэдгээр тайланг Дэлхийн Банкны АНУ дахь гүйцэтгэх захирлын газраас АНУ-ын Олон улсын хөгжлийн агентлагаар дамжуулан авч болно. Эдгээр тайлан нь байгууллагын шударга байдал зэрэг олон сэдвийг хамрах агаад авлига, шударга байдлын талаар гүнзгий мэдэж болох их хэмжээний мэдээлэл агуулдаг.

- Санхүүгийн салбарын үнэлгээний хөтөлбөр. Олон Улсын Валютын Сан Санхүүгийн салбарын үнэлгээний хөтөлбөрийн дагуу Дэлхийн Банктай хамтран тайлан нийтэлдэг. 2005 оны тухайд шилжилтийн 11 орны хувьд 25 үнэлгээ хийсэн байна. Тэдгээр тайланг Олон Улсын Валютын Сангийн веб булангаас амархан татаж авч болдог бөгөөд олон улсын нягтлан бодох бүртгэл, банкны ажиллагааны стандартыг мөрдөж байгаа эсэх, ямар хэмжээнд мөрддөгийг авч үздэг. Мөн аль чиглэлд шударга байдал доголдож буйг тодорхойлдог.

- Хөтөлбөрийн тайлан. АНУ-ын Олон улсын хөгжлийн агентлаг өмнөх хөтөлбөрүүдийн тайланг архивладаг. Тэдгээр тайланг Европын Сэргээн Босголт Хөгжлийн Банк, Азийн Хөгжлийн Банк зэрэг бүс нутгийн банкууд, бусад хандивагч байгууллагаас авч болно.

- Тусгай судалгаа, тайлан, нийтлэл. Судалгаанд хамрагдаж буй улс, АНУ-ын Олон улсын хөгжлийн агентлагийн *Development Experience Clearinghouse* нийтлэл, Дэлхийн Банкны нийтлэл, судалгааны сэтгүүлүүд, судалгаанд хамрагдсан улсын бизнес, эдийн засаг, төрийн үйлчилгээний сэдвээрх сэтгүүлүүд гэх зэрэг эх үүсвэрээс авч болно.

Google болон мэдээллийн бусад цахим үйлчилгээг (ProQuest, LexisNexis гэх мэт) ашиглан дээрх мэдээллийн үүсвэрүүдийг хайхад дөхөмтэй байдаг. Дээр дурдсан баримт бичгүүд зарим нь авлигатай зөвхөн шууд бус байдлаар холбоотой байх боловч төрийн байгууллага буюу салбар олон нийтэд үр бүтээлтэй үйлчилгээ хүргэхээр ажиллах стандартад хэрхэн нийцэж байгааг буюу нөгөөтэйгүүр тэдгээр байгууллага хэрхэн дээд зиндааны бүлэглэлүүдийн улс төр, хувийн ашиг сонирхлын зэвсэг болж байгааг тодорхойлох арга хэрэгсэл болж өгнө.

Шударга байдлыг судалгаагаар хэмжихүй (Measuring integrity with surveys)

Судалгаа ба авлигач сүлжээ – ярилцлага (Surveys & corruption networks — using follow-up interviews)

Судалгаанд хариулагч авлига байгааг төдийлөн шударгаар илэрхийлэхгүй байх хэдий ч авлига их байгаа талаарх мэдээлэл түгээмэл байдаг, албан тушаалтнууд тодорхой арга хэмжээ авахгүй (өөрсдөө уул сүлжээний хэсэг болчихсон), бизнесийнхний хувьд авлигач үйлчилгээний үнэ ханш тодорхой байдаг нь авлигач сүлжээ, пирамид оршин буйн илрэл болдог. Ийм тохиолдолд цөөн тооны хариулагчтай ярилцлага бүхий гярхай давтан судалгаа хийх нь үр дүнтэй. Ярилцлага нь тодорхой бүтэцтэй протоколын дагуу биш нээлттэй явагдана. Судлаач нь нэг ярилцлагын баримт мэдээллийг хүлээж аваад дараагийн ярилцлагад түүнийгээ хэрэглэж хариулт хэрхэн ялгагдахыг ажиглана. Энэ аргачлалаар харьцангуй цөөн ярилцлага авах замаар авлигач сүлжээний бүтцийг илрүүлэх боломжтой.

Байгууллагад авлигыг хазаарлах шударга байдлын шинж тэмдгүүд буюу дээр дурдсан TAPEE үзүүлэлтүүд нь хоёр түвшинд үйлчилдэг. Нэгдүгээрт улс төрийн түвшин байх бөгөөд энэ нь иргэдээс улс төрчдөд хяналт тавих боломж, хоёрдугаарт засаг захиргааны түвшин буюу улс төрчид хийгээд төрийн дээд түвшний ажилтнууд доод түвшнийхээ албан тушаалтнуудад хяналт тавих чадвар байна. Түүнчлэн шударга байдлын талаарх мэдээллийн гол эх үүсвэр нь иргэд, ашгийн байгууллага, төрийн бус байгууллага, төрийн албан хаагчдын дунд явуулах судалгаа болдог.

Өрхийн судалгаанд олон нийтийн мэдээллийн хэрэгсэл, мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн хэрэгжилт (хэрэв тус улс тийм хуультай бол), улс төрийн идэвхжлийн талаар асуулт тавьж болно. Ийнхүү сонины байнгын уншигчид, олон нийтийн мэдээллийн хүртэмж, сонгуульд санал өгч буй шалтгаан, улс төрийн үйл ажиллагаан дахь оролцооны талаар мэдээлэл авч болно. Мөнхүү төрийн байгууллагуудын бодит (де факто) монополи эрх буюу иргэд авлигатай тулгарсан үедээ хаана гомодоллохоо мэддэг эсэх талаар мэдээлэл авч болно. Асуултад хариулсан байдлыг олон нийтэд олдоцтой бусад мэдээлэлтэй тулган үзэж нягтлан шалгаж болно. Тухайлбал дүүргийн түвшинд санал өгсөн тоо баримтыг олж, бүртгэгдсэн саналын хувийг судалгаагаар авсан саналын хувьтай жишиж болно.

Шударга байдлын тухай мэдээллийг мөн хувийн компаниудаас олж болно. Хувийн компаниудаас төрийн албан тушаалтнуудын эрх мэдэл, няхуур байдлын тухай, гомдол гаргах журмыг мэддэг эсэх, тэрхүү журам үйлчилдэг эсэх тухай асууж болно.

Мөн тэднээс төрийн байгууллага бараа үйлчилгээ худалдан авахдаа шалгаруулалт явуулдаг эсэх, худалдан авалт, хувьчлалын хууль дүрмийн биелэлтийн тухай, гаргасан шийдвэрийн шалтгааныг тэдэнд тайлбарладаг эсэхийг асууж болно. Судалгаа нь санал хураалтын асуудлаар, эсхүл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн асуудлаар хийгдэж байгаа бол төрийн бус байгууллагуудаас асуулга авч болно.

Төрийн албан тушаалтнуудаас авах судалгаагаар төрийн хэвшил дэх удирдлагын арга ажиллагаа, захиргааны авлига, ил тод байдал, урьдчилан сэргийлэх ажиллагаа, хууль хэрэгжилт, боловсрол гэгээрлийн асуудлаарх мэдээллийг авч болно. Эдгээр мэдээллийнхээ заримыг бусад эх үүсвэртэй харьцуулан шалгаж болно. Жишээлбэл, төрийн албан хаагчдаас хэдэн удаа аудит, үнэлгээнд хамрагдсаныг нь асууж болно. Энэхүү мэдээллээ тухайн байгууллага дахь өөр өөр албан хаагчдад нэгэн адил асуултууд тавих, аудит үнэлгээний байгууллагаас тухайн байгууллагад хэдэн удаа аудит үнэлгээ хийснийг нь асуух буюу аудит үнэлгээний тайланг авч үзэх замаар нягталж, баталгаажуулж болно.

Авлигыг эсэргүүцэх сэтгэлгээний талаар хангалттай үндэслэл бүхий дүгнэлт хийхийн тулд “итгэж болох үйлдэл” буюу эсхүл авлигатай нягт холбоотой зан үйлийн талаар хийсвэр асуулт асуух замаар төрийн албан хаагчдын үнэт зүйлсийг тодорхойлж болно. Гэхдээ эдгээр асуулт нь авлигын талаар илэрхий сануулж, худал хариулт өгөх сэдэл төрүүлэхээргүй байх хэрэгтэй.

Байгууллагын талаар шударга байдлыг хэмжихэд хэд хэдэн бэрхшээл тулгардаг. Үүнд:

- **Албан ёсны дүрмүүд ялгаа багатай байдаг.** Судлаачид дүрмүүдийн биелэлт дэх ялгааг л хэмжих боломжтой. Байгууллага дахь шударга байдлын шинж төлвийн талаар илүү нарийвчлалтай мэдээлэлтэй болохын тулд маш олон нарийвчилсан асуулт асуух хэрэгтэй болно. Жишээлбэл тодорхой авлигач үйлдлийн талаар асуух шаардлага гарна (“Хамтран ажиллагч тань авлига авсан уу, авлига авсан бол бусдад мэдэгдсэн байх магадлал бий юү, бусдад мэдэгдсэн бол мэдээлэгдэх магадлал бий юү?”). Мөн байгууллагын ерөнхий үйл ажиллагааны талаар асуулт байж болно (Танай байгууллагын төсвийн үйл ажиллагаа ил тод байж чаддаг уу?).

- **Төрийн тодорхой төрлийн үйл ажиллагааны журмыг хоёрдмол утгагүйгээр ТАРЕЕ-ийн аль нэгэн ангилалд оруулах хэцүү.** Төрийн байгууллагын зардлыг нийтлэн зарлах зэрэг зарим журам нь ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцооны үзүүлэлт мөн үү гэдэг дээр авлигын эсрэг судалгааны нийтлэлүүд санал зөрдөг. Тухайлбал, “авлига авсныг хэн нэгэн харсан бол энэ талаар мэдээлэх магадлал бий юү?” гэдэг асуултыг ил тодын ч, хариуцлагын тогтолцооны ч, хууль сахиулахын ч үзүүлэлт гэж болохоор байдаг.

- **Авлига нэгэнт хэвшиж ужигарсан тохиолдолд ТАРЕЕ-н хүчин зүйлсийг бэхжүүлээд ч шударга байдал тогтохгүй байж болно.** ТАРЕЕ-н зарим зарчим үйлчилж байгааг шударга байдал нэмэгдэж буйн шинж гэж шууд тайлбарлах нь зохимжгүй байх магадлалтай. Учир нь уул зарчмууд угаасаа авлигач дээд дарга нар нь авлигалд эмзэг төрийн төлөөллийг зангидаж буй байдлыг л илэрхийлж байж болно. Тухайлбал, авлига гарсан тухай мэдээллийг өөрөө авлигад автсан удирдах албан тушаалтанд өргөн барихад дорвитой сайжрал олох нь юу л бол.

- **Төрийн албан хаагчид хаяагаа манана.** Төрийн албан хаагчид эмзэг асуултад илэн далангүй хариулт өгөх дургүй байдгаас шударга байдалтай холбоотой асуултад үнэн зөв хариулт өгөхгүй.

Туршилт судалгааны сургамж -- (Lessons learned from pilot studies)

Компаниудын дунд судалгаа явуулах нь түгээмэл хэвшмэл зан үйлийн талаар мэдээлэл авах ач холбогдолтой байх тал бий. IRIS төвөөс судалгааны хариултауд өөдрөг үзэл, үл хайхрах байдал, буруу тодорхойлолт, хаяагаа манасан байдлын нөлөөгөөр хэрхэн гажсаныг үнэлж үзсэн байна. Өөдрөг үзэл ба үл хайхрах байдал төдийлөн нөлөөлөөгүй байна. Судалгаа нь авлигын тодорхойлолтыг өгсөн тохиолдолд буруу тодорхойлолтын нөлөөлөл төдийлөн чухал биш болж байна. Хаяагаа манасан хандлагын нөлөөлөл мэдэгдэхүйц байгаа боловч судалгааны үр дүнг эрс буруу тийш эргүүлэхээргүй байна. Хаяагаа манасан хариулагчдыг илрүүлэх IRIS төвийн аргачлал нь төдийлөн төгс биш ч хаяагаа манасан хариултын нөлөөллийн цар хэмжээг тодорхойлж, засвар хийхэд хэрэглэгдэж болно.

Гэвч судалгааг шударга байдлын хүчин зүйлс (ТАРЕЕ) буюу авлигыг сөрөх байгууллагын чадварыг хэмжихэд хэрэглэхэд хэд хэдэн бэрхшээл тулгарна. Үзэл баримтлалын ерөнхий зарчмыг нь судалгааны асуулт болгох хэцүүгээс гадна хаяагаа манах хандлагын нөлөөлөл нь компаний ажилчдынхаас төрийн албан хаагчдад илүү байна.

Хэдий тийм ч судалгаа нь авлига ба шударга байдлын талаарх бидний мэдлэгийн цоорхойг нөхөхөд чухал үүрэгтэй юм. Тухайлбал судалгаа нь байх ёстой (де юре) ба бодитой байгаа (де факто) журмын хэрэгжилтийн ялгааг илрүүлэх, авлига ба шударга байдлын асуудал газар зүйн бүсүүдийн хооронд хэрхэн ялгагддагийг тодорхойлоход тустай. Судалгаа нь үнэлгээний салшгүй арга хэрэгсэл болно. Хөгжиж байгаа болон шилжилтийн үе дэх олон орон дахь авлигыг ойлгох чиглэлээр судалгаа ихээхэн ахисан ба авлигын эсрэг шинэчлэл хийхэд улс төрийн дэмжлэг бүрдүүлэхэд ач холбогдлоо өгсөн билээ.

Энд тайлбарласан судалгаануудаас гадна авлига ба шударга байдлын тухай өөр бусад мэдээллийн үүсвэр байдаг талаар өмнөх гарчгийн эцэст өгүүлсэн. Авлигач ажиллагаа нь угтаа хууль бус бөгөөд ёс зүйгүй тул нууцлаг явагддаг, бүртгэгддэггүй билээ. Мөн де юре болон де факто үйл ажиллагааны зөрүүтэй байдлын улмаас шударга байдлыг ч хялбархан илрүүлж, хэмжиж болдоггүй.

Авлигын ч, шударга байдлын ч баталгааг илрүүлэх бэрхшээлтэй байдаг нь гурвалсан баталгаа (triangulation) гаргах, өөрөөр хэлбэл хэд хэдэн эх үүсвэрээс мэдээлэл өгөгдөхүүн авч, харьцуулан жиших нь хамгийн зөв арга болно.

Энэ гарчигт өгүүлсэн арга зүйн асуудал нь авлига, шударга байдлыг хэмжих хамгийн зөв аргыг тодорхойлоход санал зөрөлдөхөд хүргэсэн юм. Жишээлэхэд, авлигыг дээрх судалгааны аргаар авлига, шударга байдлыг шууд ажиглан илрүүлэх гэж оролдохоос илүү үр дагавраар нь хэмжих нь зүйтэй (Johnston & Krundeh, 2002) гэсэн баримтлал байдаг. Үр дагаврыг хэмжих тухайд хэлэх зүйл их бий, энэ нь 4-р гарчигт өгүүлсэн статистик ба нягтлан бодохын аргуудад суурилдаг. Гэхдээ эдгээр арга нь ч ажиглагдаагүй авлигач үйл ажиллагаа ажиглагдаж буй үр дагаварт хэрхэн нөлөөлж буй тухай шалгагдаагүй таамаглалд тулгуурлаж байгаа тул шүүмжлэлээс ангид биш.

Шударга байдлын хянах хуудас -- (Integrity checklist)

Энэхүү хавсралт дахь хянах хуудас нь төрийн шударга байдлын харьцангуй зэрэглэлийг үнэлэх оношилгооны хэрэгслийн журмаар хэрэглэгдэх боломжтой. Энэхүү үнэлгээ нь салбарын буюу байгууллагын түвшин дэх авлигын эсрэг асуулга, оношилгоо хийгдэж буй орчинг ойлгоход дөхөмтэй.

Зорилго ба тулгын чулуу -- (Purpose & underpinnings)

“Хянах хуудас” гэж нэрлэсэн нь энэхүү арга хэрэгслийн гадаад хэлбэрээс үүдэлтэй бөгөөд харин мөн чанар нь төрийн байгууллага, зохион байгуулалт, үүрэг функцэд мэргэжлийн дүн шинжилгээ хийхэд оршдог. Хянах хуудас нь төр дэх шударга байдал, хариуцлагын тогтолцоонд чухам юу чухал болох талаарх субъектив ойлголтод суурилсан бөгөөд тодорхой онол, туршлагаар тогтсон баталгаанаас шууд эх үүсвэр авдаггүй. Харин засаглалыг хортой ашиглахаас сэргийлэх, олон нийтийн шударга байдлыг дэмжих, иргэдэд төрийн мэдээлэл хүрэх хүртэмжийг сайжруулах албан ба албан бус механизмын үр нөлөө бүхий үйлчлэлээр авлигыг тодорхой хэмжээнд сөрж болно гэсэн санаанд тулгуурладаг. Оношилгооны цар хэмжээ, бүрэлдэхүүн хэсгүүд, тэдгээрийн аль үндсэн хэсэгт нь лавлагаа оршиж байгаа нь битүү сануулгын шинжтэй (*suggestive*); хянах хуудас нь улс орон дахь засаглалын байдлын талаарх ерөнхий таамаглалыг батлахад шаардагдах харьцангуй их хэмжээний өгөгдөхүүнийг хамардаг. Хянах хуудас нь уян хатан тул бүх асуултыг асуух буюу хариулах шаардлагагүй. Харин ч АНУ-ын Олон улсын хөгжлийн агентлагийн ажилтан, гэрээлэгч, тусламж хүртэгсдэд цаг үе, нөөц бололцоо, өгөгдөхүүний олдцод зохицуулан асуултын тоог өөрчлөхийг зөвшөөрдөг.

Шударга байдлын механизмыг өргөн далайцтай нарийвчлан шинжсэнээр улс орны төрийн шударга байдлын шинж төрхийг илүү оновчтой тодорхойлох, мөн тодорхой салбар, байгууллага дахь төрийн шударга байдлын талаар нарийвчилсан лавлагаа хийх боломжтой. Энэхүү хянах хуудас нь авлигын тодорхой шалтгааны илүү нарийвчлалтай дүр зургийг гаргаж өгдөгөөрөө

төсөөлөлд суурилсан судалгааны үзүүлэлтээс давуу талтай юм. Үүнээс улс орон дахь засаглалын үндсэн шинж тэмдгийг үндэсний ба макро түвшинд авч үзсэн тойм судалгаа гарах ба тэр нь суурь мэдээлэл өгөхийн зэрэгцээ илүү нарийвчилсан асуулгын гараа болох юм. Тиймээс энэ аргачлал Center for Public Integrity байгууллагын Дэлхийн Төрийн шударга байдлын индекс (*Global Public Integrity Index*), Transparency International байгууллагын Үндэсний шударга байдлын тогтолцооны улс орноор гаргасан тайлан (*National Integrity Systems Country Study Reports*) гэх зэрэг оношилгооны арга хэрэгсэлтэй төстэй юм.

Гэхдээ энэ хянах хуудас Дэлхийн Банк, Азийн Хөгжлийн Банкны хийсэн засаглалын чанарын нарийвчилсан үнэлгээтэй өрсөлдөх зорилгогүй. Мөн төсвийн ажиллагаа, төрийн менежментийн тойм судалгааны нарийвчлалд хүрэх зорилго тавигдаагүй.

Хянах хуудсыг бусад арга хэрэгслээс ялгах хэд хэдэн хүчин зүйл байдаг. Үүнд:

- Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглахын эсрэг өрсөлдөөнт засаглалын ач холбогдлыг зөвшөөрдөг.
- Хөрөнгийн мэдүүлгээс оролцоот төсөвлөл хүртэлх бүх түвшинд хариуцлагын тогтолцоог хангах механизмын ач холбогдлыг зөвшөөрдөг. Энэ нь зөвхөн төрийн бүрэлдэхүүн хэсгүүдийн хооронд хэрэгжих төдийгүй иргэний нийгмээр дамжин хэрэгжих хариуцлагын тогтолцоо юм.
- Эрх мэдлийн төвүүд болон хариуцлага үүрэгчдийн хоорондын харилцан үйлчлэлийн динамик механизмын ач холбогдлыг зөвшөөрдөг. Чингэхдээ иргэний нийгэмд нээлттэй буюу нээлттэй байх боломжтой механизмд голлон анхаардаг.

Хянах хуудас албан ёсны, хуулиар баталгаажсан байгууллага, механизмуудад хэт анхаарч байгаа нь улс орон дахь хүчний бодит харьцааг тусгахгүй байгаа мэт санагдаж болно. Энэ арга хэрэгсэл нь иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээлэл, төр ба бизнесийн харилцааны шинж төлөв зэрэгт чиглэхээс илүү засаглалын өөрийн нь олон төлөв байдалд чиглэдэг. Засаглалд анхаарал төвлөрүүлснээр тэдгээр асуудлын ач холбогдлыг бууруулах талтай ч өрсөлдөөнт төр, хариуцлагын тогтолцооны механизмуудын хэрэглээний талаар хангалттай асуулт агуулсан бөгөөд төр дэх шударга байдлын бодит төлөвийн талаар мэдээлэл цуглуулахыг зорьдог. Энэхүү мэдээлэл нь хянах хуудсын “Үнэлгээ” баганад байх ба сэдэв, механизм тус бүрээр албан ёсны хууль ба бодит үйл ажиллагааны ялгааг бас тусгасан байдаг.

Энэ арга хэрэгсэл маань төрийн хариуцлагын тогтолцооны албан ёсны механизмууд, *de jure* хуулиудад чиглэсэн олон асуултыг агуулах боловч тэдгээрийн хэрэгжилтийн талаарх асуултуудыг бага ач холбогдолтой гэж үзсэн хэрэг биш. Хэрэг дээрээ тэдгээр нь ч бас чухал юм. Хянах хуудас тодорхой хууль ба байгууллага оршиж буй эсэх тухай “тийм/үгүй” хариу нэхсэн энгийн асуултуудаар эхэлнэ. Асуултууд хэрэгжилт, сахиулалтын талаар хэдий бага тусгана тэдгээрт тоон мэдээлэл, мэргэжилтний санал бодлоор хариулах төдийчинээ хүнд байна. АНУ-ын Олон Улсын Хөгжлийн Хөтөлбөрийн мэдээллийн үүсвэрүүд салбар ба байгууллагын түвшний авлигад чиглэсэн асуулга агуулж байх

ёстой. Гэхдээ асуулт тус бүрт тухайн байгууллагын чанар, эрх зүйн орчин ба бодит байдлын ялгааг тодруулах боломж бий.

Бүтэц ба хэрэглээ -- Structure & use

Хянах хуудас нь өрсөлдөөнт төр ба сонгуулийн байр сууринаас засаглалын чанар ба шударга байдлын талаар асуултад хариулт авахад тустай. Мөн бас хариуцлагын тогтолцооны гурван механизмын үүднээс авч үзнэ:

1. шаталсан (дотоод) хүнд суртлын хариуцлагын тогтолцоо
2. хэвтээ тэнхлэгийн хариуцлагын тогтолцоо (хяналт тэнцэл)
3. босоо тэнхлэгийн хариуцлагын тогтолцоо (олон нийт).

Хариуцлагын тогтолцооны хэсэг тус бүрт хэд хэдэн дэд сэдэв байх ба түүнд нь харгалзсан асуулт байна. Үнэлгээ хийгч дараагийн баганад *зохистой, дунд, зохисгүй* гэсэн гурван түвшнээр үнэлгээ оруулна. Асуулгын хэллэг, холбогдох мэдээллийн үнэлгээ субъектив шинжтэй байхыг анхаарч хэмжилтийн баганы (жишээлбэл тоон утгатай) дагуу үнэлэхээр шийдсэн. Эдгээр шаталсан үнэлгээг нэгтгэн ерөнхий төсөөлөл гаргаж болох ч өөр өөр сэдвийн хүрээний асуултын тоо, асуултын нарийвчлалын түвшинг харьцуулж болохгүйг дурдах хэрэгтэй. Тиймээс үнэлгээчин нь нийт хариултын тоог үнэлгээний аль нэг ангилалд оруулахгүй байхыг зөвлүүштэй. Хянах хуудасны ерөнхий зорилго нь шударга байдлын асуудал, засаглал дахь амжилтын талаар салбарын ба байгууллагын түвшинд илүү сонирхол өрнүүлж, нэмэлт асуулт үүсгэхэд оршино. “Тайлбар” баганад эдгээр мэдээллийг тэмдэглэж болно.

Хянах хуудас нь хариуцлагын тогтолцооны ойлголтуудыг сайжруулах боломжийн эрэмбээр ахих дарааллаар байрлуулсан (нөөц бололцоо, улс төр, эрх зүйн ба арга зүйн төгөлдөршлийн үүднээс). Тодорхой ангилалд хариуцлагын тогтолцоо ноцтой үгүйлэгдэж байвал эрэмбийн дарааллаар доогуур байрласан хэсгүүдэд тусламж чиглүүлэх шаардлагатай байж болно. Төрийн өрсөлдөөнт зарчим, шаталсан буюу хэвтээ тэнхлэгийн хариуцлагын тогтолцоо үгүйлэгдэж байвал хөтөлбөр боловсруулахдаа бага боловч үр нөлөөтэй босоо тэнхлэгийн механизмаар дамжуулан иргэний нийгмийн чадамжийг дээшлүүлэх үйл ажиллагаа төлөвлөж болно. Ийнхүү албан ёсны хариуцлагын тогтолцоо, хууль сахиулах ажиллагаанд чиглэхээс илүү иргэний нийгмийг бэхжүүлэх замаар ил тод байдал, боловсрол гэгээрэл, хариуцлагын тогтолцоо сайжруулахад анхаарлыг чиглүүлж байгаа нь байгууллагын дорвитой шинэчлэл хийгдэхгүй байгаа нөхцөлд тусламжийг иргэний нийгмийг чадавхижуулах, дэмжигч хүрээг өргөжүүлэх чиглэлд төвлөрүүлэх тухай АНУ-ын Олон Улсын Хөгжлийн Агентлагийн зөвлөмжтэй агаар нэг юм.

Бизнесийн лиценз олголт, зохицуулалт дахь шударга байдлын үнэлгээ -- (Assessing integrity in business licensing & regulation)

Бизнесийн лиценз олгох ажиллагаан дахь шударга байдал буюу TAPEE-н хүчин зүйлсийг тодорхойлохоор бизнесийн хүмүүс болон төрийн албан хаагчдаас ярилцлага авч болно. Судалгаа хийж байгаа бизнесийн хүмүүс лицензийн

хураамжийн үнийг ил тод үзүүлж байгаа эсэх, сэргээн тогтоолгох журам нь бизнесийн хүмүүст ойлгомжтой эсэх гэх мэт шударга байдлын асуудлуудад үнэлгээ хийж болно. Дотоод менежментийн ажиллагаа гэх зэрэг шударга байдлын бусад үзүүлэлтийн хувьд мэдээллийг төрийн албан хаагчдаас авч болох ба энэ нь ярвигтай ажил болно. Румынд явуулсан туршилт судалгаанаас үзвэл тус улсын төрийн ихэнх албан хаагчид хаяагаа манадаг нь байгууллагынхаа шударга байдлын талаар хариулсан хариултын үнэн зөв байдалд нөлөөлсөн байжээ.

Эрүүл мэндийн салбар дахь шударга байдлын үнэлгээ -- (Assessing integrity in the health sector)

Шударга байдлын зарим үзүүлэлтийн талаарх мэдээллийг хэрэглэгчдээс нь авч болно. Жишээлбэл бараа нийлүүлэгчдээс шалгаруулалтад тэнцээгүй шалтгааныг нь мэдээлсэн эсэх, эмчлүүлэгчдээс эмч хахууль шаардвал хэнд гомдоллохоо мэддэг эсэхийг нь асууна. Гэхдээ “Захирал эмч нарын зөвлөгөөний шийдвэрт нөлөөлөхийг оролддог уу?”, “Эмч нарыг мэдлэг чадвараар нь шалгаруулж авдаг уу?” гэх зэрэг мэдээллийг албан хаагчдаас авч таарна. Болгар дахь эм ханган нийлүүлэлтийн талаарх туршилт судалгаанаас үзэхэд төрийн албан хаагчдын 60-70 хувь нь эмзэг асуултад илэн далангүй хариулт өгсөн байв (энэ нь Румыны бизнесийн хүмүүсийн илэн далангүй байдалтай ойролцоо, харин Румыны төрийн албан хаагчдын илэн далангүй байдлаас ялгаатай юм).

Шүүх тогтолцоон дахь шударга байдлын үнэлгээ -- (Assessing integrity in the judicial system)

Яагаад зарим улсын шүүх тогтолцоонд авлига өндөр, шударга байдал хомс байдаг талаар бичсэн зүйл олон бий. Гэхдээ тэдгээр онолыг нягталж туршлага дээр суурилсан судалгаа цөөн хийгджээ. Тиймээс бичиг баримтуудад шүүхийн байгууллага дахь авлигатай холбоотой хүчин зүйлсийн жагсаалт өгсөн байх атал тэдгээр хүчин зүйлсийг ач холбогдлын дарааллаар буюу тэдгээр нь тодорхой нөхцөл байдалд хамаарах байдлаар нь жагсаах хэцүү. Дараах хүчин зүйлс шүүх дэх шударга байдал сул байгаагийн илтгүүр үзүүлэлт гэж үздэг:

- Шүүхийн байгууллагын удирдлага хяналт цөөн албан тушаалтан, цөөн шүүгчийн гарт төвлөрч байдаг;
- Шүүхийн ажиллагааг иргэдтэй холбох мэргэшсэн байгууллага, тогтолцоо (компьютержсан мэдээллийн сан гэх мэт) байдаггүй.
- Маргаан шийдвэрлэх хувилбар механизм, чанарын өрсөлдөөн байдаггүй.
- Захиргааны хэрэг шийтгэх ажиллагаанд тогтсон дүрэм, журам мөрддөггүй, стандарт шүүн таслах ажиллагааг мөрдүүлэх механизм үйлчилдэггүй.
- Маргааныг шийдэх нотолгоо, стандарт хэрэглэдэггүй.
- Хэргийн үнэлгээ хийхдээ тогтсон журам баримталдаггүй.
- Шүүх ажиллагааны үе шат ярвигтай, олон.
- Шүүх ажиллагаа ил тод биш (энэ сэдвийн хүрээнд “ил тод” гэдгээр хэргийг хэрхэн шийдэх талаар нийтлэгдэж, түгээгдсэн дүрэмтэй, хэргийн байдлын талаар

мэдээлэл авах хялбар, шүүх хурлын ажиллагааг олонд зарладаг, шүүх хурал олон нийтэд нээлттэй, шүүхийн шийдвэрийн нийтэлдэг байхыг хэлнэ).

- Шүүхийн хуваарь, шийдвэр, шийдвэрийн үндэслэлийн талаар мэдээлэл тодорхойгүй.
- Олон нийтээс шүүхэд итгэдэггүй.
- Шүүх тогтолцооны үйл ажиллагааны талаар мэдээлэх талаар хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл дуугүй.
- Шүүхийн шийдвэр, шүүхийн санал бодлын талаар хөндлөнгийн хяналт багатай.
- Хэрэг шийдэхэд хэт урт хугацаа зарцуулдаг.
- Хэргийг шүүгчдийн зөвлөл шүүдэггүй, ганц шүүгч дангаараа шүүдэг.
- Нийгэмд зохион байгуулалттай гэмт хэргийн нөлөөлөл их.
- Шүүгчид ба шүүхийн ажилтнуудын цалин бага (шүүгчдийн цалин нь хувийн шүүгчдийн авдаг хөлснөөс бага).
- Гүйцэтгэлийн стандарт байдаггүй буюу хэрэгжилтийн хяналт сул (шийдвэрлэсэн хэрэг, хугацааны хязгаарлал, давж заалдсан гэх мэт).
- Шүүхийн ёс суртахууны хэм хэмжээ, түүнийг хэргэгжүүлэх журам, сахилгын арга хэмжээ байдаггүй буюу байсан ч түүнийг сурталчилдаггүй.
- Шүүхийн томилгооний журам ил тод биш.
- Шүүхийн тогтолцоонд боловсон хүчин авах шийдвэрт ил тод нийтэлсэн шалгуур үйчилдэггүй.
- Шүүгчдийн байгууллагууд сайн зохион байгуулагдаагүй, шүүх тогтолцоонд гүйцэтгэх үүрэг нь суд дорой.
- Болзошгүй авлигын талаар гомдол гаргах аюулгүй механизм байдаггүй буюу түүнийг сурталчилдаггүй.
- Зөрчил гаргасан шүүгчдийн мэргэжлийн эрхийг хасах явдал ховор буюу огт байдаггүй.
- Шүүх үйл ажиллагааны талаар нарийвчлан шалгаж, үр дүнг өргөн олон нийтэд чөлөөтэй мэдээлэх бие даасан шалгалт байдаггүй.

Татварын байгууллага дахь шударга байдлын үнэлгээ -- (Assessing integrity in tax administration)

Дүн шинжилгээгээ шударга байдалтай холбоотой хэд хэдэн асуултад хариулт авахаас эхэлж болно. Үүнд:

- Үндэсний хэмжээнд татвар төлөгчдийн компьютержсан бүртгэл байдаг уу (байгууллага ба иргэд)? Орон нутгийн татварын албанд татвар төлөгчдийн компьютержсан бүртгэл байдаг уу? (ийнхүү ил тодыг хангах нь татвар төлөгч ба улс төрчид хуйвалдахад хэцүү болгоно.)
- Татварыг чек, дансаар шилжүүлэх гэх мэт бэлэн бусээр төлдөг үү эсхүл татварын байцаагчид бэлнээр өгдөг үү? (Бэлнээр өгдөг бол хээл хахууль үүсэх нөхцөл болдог.)
- Нийтийн аж ахуй үйлчилгээ өрсөлдөөнт үнэтэй байдаг уу, татаастай байдаг уу? (хэрэв татаастай байдаг бол бөөний үнэ хэрэглэн татварыг багасгах зам нээлттэй болдог.)

- Татварын ажилтнуудыг үндэсний түвшинд сонгон ажиллуулж, цалинжуулдаг уу, орон нутгийн түвшинд үү? Тэд орон нутгийн захиргаанаас орон сууц зэрэг биет төлбөр авдаг уу? (Орон нутгийн түвшинд сонгогдон ажиллаж, цалинждаг бол улс төрийн дарамт шахалтад илүү хялбар автдаг.)
- Бүх татвар үнэхээр төлөгддөг гэж үзвэл татварын тогтолцоо нь компаниудад их хэмжээний дарамт болдог уу? (ийм тохиолдолд хээл хахууль, татваргүй албан бус гүйлгээ хийхэд хүргэдэг.)
- Иргэд, компаний татварын аудит, орон нутгийн татварын байгууллагын аудит тогтмол хийгддэг үү? Эдгээр аудит нь орон нутгийн буюу үндэсний засгийн газрын ивээл дэх иргэд, аж ахуйн нэгжээс дөлөх хандлагатай байдаг уу?

Хандивлагч байгууллага, түүнтэй түншлэгч засгийн газар, гэрээлэгч байгууллагууд татварын шинэчлэл хийхдээ авлигын үндсийг тэр чигээр нь тасдахгүй тохиолдол түгээмэл байдаг. Авлига нь ерөнхий эмгэгийн нэг хэсэг тул мэдээлэл технолог нэвтрүүлэх, үр нөлөөтэй тогтолцоо бүрдүүлэх, боловсон хүчний болон татварын бодлогыг боловсронгуй болгох замаар өр төлбөр мөшгөн гаргах татварын албаны чадавхийг дээшлүүлэх нь авлигыг бууруулахад тус болно гэж үздэг. Татвар төлөгчдийн боловсролыг дээшлүүлэх, татвар төлөгчдийн гомдол, өмгөөллийн механизм зохион байгуулах замаар татварын түшмэд, орон нутгийн улс төрчдийн эрх мэдлээ хувийн сонирхолд урвуулан ашиглах боломжийг чөдөрлөн хазаарлаж болно. АНУ-ын Олон Улсын Хөгжлийн Агентлаг, бусад хандивлагчдын дэмжлэгээр Европ, Евразийн ертөнцөд энэ салбарт шинэлчэл хийх бусад олон чиглэл буйг энд бүгдийг нь нарийвчлан дэлгэх боломжгүй. Тэгэвч дээрх аргачлал татварын салбар дахь авлигыг бууруулж чаддаг эсэхийг арга хэмжээ хэрэгжүүлэхийн өмнөх ба дараах хэмжилт хийхгүйгээр дүгнэх аргагүй билээ.

Эрчим хүчний салбар дахь шударга байдлын үнэлгээ -- (Assessing integrity factors in the energy sector)

Авлига ба авлигад өртөмтгий байдлын үнэлгээг шударга байдлын хүчин зүйлсийн үнэлгээнээс ялгаж салгах хэцүү бөгөөд дотоод ба хөндлөнгийн аудит нь гарцаагүй ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцоотой холбоотой юм. Шударга байдлын дүн шинжилгээ компаний жилийн тайланг анхааралтай уншихаас эхэлнэ. Жилийн тайлан, санхүүгийн ба удирдлагын ажилтнуудаас (ажлаас халагдаад удаагүй ажилтнууд хамрагдана) авах ярилцлага, бодлого, журам заавартай нь танилцах зэрэг асуудлыг дор сийрүүлэв. Эдгээр нь авлига гарах өндөр магадлалтай хэсгүүдийг тодорхойлох, мэдээлэлд гүн гүнзгий дүн шинжилгээ хийх, удирдлага ба бусад ажилтнаас өргөн хэмжээний ярилцлага авахад зорино.

- **Мөнгөн хөрөнгийн хяналт.** Компани төлбөрөө банкаар биш бэлнээр авдаг уу? Бэлнээр авдаг бол авлига үүсэх боломж гарах тул бэлэн мөнгөний хяналтыг шинжлэх хэрэгтэй. Бэлэн мөнгөн төлбөрийг халаасалж, дараах төлбөрийг өмнөх нэхэмжлэлд хамруулах эрсдэлтэй. Бэлэн мөнгийг няравт нягтлан бодохын хэлтсийн баримт бичигтэй тулган хийх ёстой, шууд нягтлан бодохын хэлтэст төлөх учиргүй. Үүнийг төлбөр хүлээн авахад оролцох хүмүүсийн тоог нэмэгдүүлэх замаар зөрчлөөс сэргийлэх үүднээс хийдэг. Нэхэмжлэл бичиж, төлбөр авдаг хүн нь ганц байвал аюулын дохио юм.

- **Хугацаа хэтэрсэн төлбөр.** 90, 180, 365 өдрөөс хэтэрсэн төлбөр хичнээн байна вэ? Ямар үйлчлүүлэгчид төлбөрийн хугацаа хэтрүүлсэн, яагаад?
- **Шатахууны үлдэгдлийн хяналт.** Шатахууны компаний үлдэгдлийн тайлангийн үндэслэлийг олон улсын компаниудын үлдэгдэлтэй тулган шалгаж болно. Хэт их үлдэгдэлтэй гарсан бол заавал шалгах ёстой, үнэн хэрэг дээрээ тэр үлдэгдэл байдаггүй тохиолдол гардаг.
- **Хэрэглээний материал хангамжийн хэмжээ.** Дамжуулах хоолой зэрэг материалын үлдэгдэл их байгаа гэсэн мэдээлэл нь тэрхүү материал үнэн хэрэгтээ байхгүй байх дохио болох нь элбэг. Үүнийг газар дээр нь шалгах хэрэгтэй. Ганц байгууллагын үнийн саналаар худалдан авалт хийсэн эсэхийг шалгахын тулд шалгаруулалтын явцыг шалгаж, холбоо хэлхээ бүхий байгууллагаас авсан эсэхийг нягтлах хэрэгтэй. Материалын нэр төрөл бүрийн үнийг шалгаж, тэдгээр материал байгаа эсэхийг нягтлах хэрэгтэй.
- **Үйлдвэр, тоног төхөөрөмжийн өртөг.** Сүүлийн үеийн худалдан авсан үндсэн тоног төхөөрөмжийн худалдан авалтын гэрээ, шалгаруулалтын явцыг шалгах хэрэгтэй. Эрчим хүчний салбарт мэргэжлийн наанадаж гурван компани өрсөлдүүлэх ба ялагчийг сонгох арга нь ойлгомжтой, тодорхой байх ёстой. Тоног төхөөрөмжийн үнийг бусад компаниас авсан үнэтэй харьцуулах ёстой. Нийлүүлэгчийг сонгоход улс төрийн нөлөөлөл орсон бол анхааралдаа авах хэрэгтэй гэсэн үг. Инфляцын түвшин өндөртэй орнууд дахь зарим компани тоног төхөөрөмжийн үнээ дахин тогтоодог. Чингэхдээ IAS-ын шаардлагын дагуу зах зээл, эдийн засгийн өртгийг тусгасан уу, эсхүл зээлдэгч, худалдан авагчдыг төөрөгдүүлэх зорилготой хийгдсэн үү?
- **Хөрөнгө оруулалт, урьдчилгаа.** Зарим эрчим хүчний компани үйлчлүүлэгч, зуучлагч нартаа эрчим хүч ашиглах, борлуулах зорилготой барилга байгууламж барих хөрөнгө оруулалт буюу зээл (“урьдчилгаа”) олгодог. Энэ нь эрчим хүчний барилга байгууламж барих зорилгогүй компаниудаар дамжуулан эрчим хүчний компаний цусыг сорох суваг болох эрсдэлтэй.
- **Нэр төрийн бодит шинж.** “Нэр төр” гэдэг шалтгаар их хэмжээний нийлүүлэлт хийсэн бол үндэслэлийг нь шалгах хэрэгтэй. Энэ нь компани ба хөрөнгийн үнэ цэнийг хэт өндрөөр тогтоосон байх магадлалтайн шинж юм.
- **Төлбөрийн хэмжээ, төлбөрийн арга.** Төлбөр хийхдээ хүчин төгөлдөр нэхэмжлэхийн эх хувийг баримтлан хүлээн авсан бараа, үйлчилээнд төлөх ёстой. Хуурамч нэхэмжлэлээр нягтлан бодох хэлтсээс төлбөр гаргуулах тохиолдол олонтаа гардаг. Нэхэмжлэхүүдийг шүүн үзэхэд бодитой оршдоггүй компани гарч ирэх, нэхэмжлэхийн эх хувь биш, хуулбар гарч ирэх, бараа хүргэсэн буюу үйлчилгээ үзүүлсэн баримт олдохгүй байвал хууран мэхлэх үйлдлийн шинж тэмдэг байж болно.
- **Зээлийг шалгах.** Зээл олгосон гэх боловч баримт бичиг нь олдохгүй тохиолдол байдаг. Тийм тохиолдолд зээлдүүдэгч нь компани, түүний удирдлагатай хэлхээтэй бол хууран мэхлэх үйлдлийн шинж байж болно.
- **Хугацаа хэтэрсэн татвар.** Төрийн өмчийн компаниуд орлогын татвар, нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөхгүй тохиолдол гардаг. Энэ нь төр ба тэтгэвэр авагчдыг мэхлээд зогсохгүй өрийг тэмдэглэхгүй байснаараа компаний активыг өндөр харагдуулдаг. Ярилцлага авахдаа татварын өрийг хэрхэн тооцоолдог, татварын

нэхэмжлэл компаний тооцооноос хэр зэрэг зөрдөг тухай асууна. Хэрэв зөрдөг бол шалтгааныг асууна.

- **Тэтгэврийн сан.** Тэтгэврийн санг эрчим хүчний компаниас тусдаа бие даан санхүүжигч байгуулага хэлбэрээр байгуулах нь компаний удирдлага ба улс төрчдийн хувийн тоглоомын банк болж хувирах нь элбэг.

- **Нөөц хөрөнгө.** Эрчим хүчний компаниуд ирээдүйн татвар, тэтгэвэр, байгаль орчны нөхөн сэргээлт, шүүхийн зарга гэх зэрэгт зориулсан нөөцийг дутуу үнэлэх тохиолдол байдаг. Тухайн компаний тухай ерөнхий мэдээлэл, орон нутаг дахь бохирдол, шүүхийн нэхэмжлэл зэргийг судалснаар тухайн нөөц хөрөнгө хангалттай эсэхийг гадарлаж болно.

- **Борлуулалтын бодлого.** Эрчим хүчний компаниуд улс төрчдийн шахалтаар төрийн болон тэдний ивээлийн компанид хөнгөлөлттэй зээлийн нөхцлөөр борлуулалт хийхэд хүрдэг. Тухайн эрчим хүчний компани хангалттай нээлттэй бол үүнийг мэдэх аргагүй, учир нь эрчим хүчний компаниуд тийм гэрээнд дуртай байдаггүй.

- **Импортын эрчим хүчний үнэ.** Эрчим хүч импортолдог бол тэрхүү бүтээгдэхүүний үнийн үндэслэлийг шалгах хэрэгтэй. Энэ нь ихэвчлэн урт хугацааны гэрээтэй байх агаад харьцуулж болох үнийн мэдээллийг АНУ-ын Эрчим Хүчний Яамнаас олж болно.

- **Зохиомол цалин цэс.** Хэт олон хүн ажилд аваад заримд нь сул цалин олгох явдал түгээмэл байдаг. Үүнд сул цалин авагч этгээд удирдлагад шимтгэл төлөх, эсхүл угаасаа тэр орон тоонд хүн байдаггүй, дарга нар цалинг нь авдаг хувилбар бий. Үүнийг дам ярианаас мэдэхийн зэрэгцээ цалин цэс, гарын үсгийн хэвээр шалгаж болно.

- **Хөндлөнгийн этгээдэд хийсэн төлбөр.** Улс төрчдийн танил найз, хамаатан саданд багахан ажил захиалах буюу юу ч хийлгэлгүй төлбөр төлөх нь хахуулийн хамгийн хялбар хэлбэр юм. Мэргэжээгүй этгээдэд их хэмжээний төлбөрөөр ажил захиалсан баримт гаргуулж авч болно. Энэ нь АНУ-ын 1978 оны Гадаад авлигач үйлдлийн эсрэг хуулиар хориглосон байдаг.

- **Татвар төлөлт.** Татвар төлөгдсөн банкны дансыг шалгаж тухайн дансны эзэнг тодруулж болно.

- **Үүсмэл нөхцөлтэй гэрээ (derivatives) ба төсөвлөөгүй пассив (contingent liabilities).** Үүсмэл нөхцөлтэй гэрээний тухай мэдээллийг шалгах хэрэгтэй. Үүнд эрчим хүчний ирээдүйн борлуулалт, баталгаа, шүүхийн зарга хамаардаг. Эдгээр гэрээг хэрэгжүүлэхэд баталгаагаар борлуулах, хуурамч шүүхийн зарга санхүүжүүлэх гэхчлэн их хэмжээний авлига орох боломжтой байдаг.

Авлига, шударга байдлын хэмжилтийг тайлбарлах -- (Interpreting measures of corruption & integrity)

“Судалгаа АНУ-д авлига Молдав дахиас их байгааг харуулж байна”. Ийм гарчигтай мэдээг хараад уншигчид хэвлэлийн алдаа юм уу эсхүл судалгаа нь өөрөө эргэлзээтэй байх гэж бодно. Гэхдээ дараах үндэслэлийг тооцвол дээрх гарчиг үнэний хувьтай болж таарна. Үүнд:

- АНУ баян, Молдав ядуу

- АНУ том, Молдав жижиг
- АНУ огт авлигагүй биш
- Дээрхээс үзвэл авлигаар гар дамжих мөнгөний хэмжээ АНУ-д Молдавынхаас хавьгүй их байх нь үнэн болж таарах нь.

Энэ жишээ авлигын статистик мэдээ тэр бүр төгс биш, тухайн үзэгдлийг дүрслэх үг хэллэгээ оновчтой сонгохын чухал нь харагдаж байна. Авлигын статистикийг ажилдаа хэрэглэх хүмүүс тэрхүү мэдээллийг зөв тайлбарлаж ойлгохын тулд энэ тухай санаж байх хэрэгтэй.

Авлигын үнэлгээнд өөр өөр эх үүсвэрээс өөр өөр аргаар авсан хэмжилтүүд хэрэглэж тайлбарласан байх нь гарцаагүй. Тэдгээр хэмжигдэхүүнийг зөв ойлгож, харьцуулахын тулд доор өгүүлэх түгээмэл алдааг гаргахаас болгоомжилж байх нь зүйтэй.

Авлигыг хэрхэн хэмжсэн байна? Авлигын зарим хэмжигдэхүүнд зөвхөн хээл хахуульд орсон байхад заримд нь маш өргөн утгаар орсон байх ба авлигын стандарт тодорхойлолтод багтаагүй хувийн хэвшлийн зарим үйл ажиллагаа ч хамрагдах тохиолдол байна. Үнэлгээ хийлгэх гэж байгаа мэргэжилтнүүд, судалгаанд хариулагчдад авлигын тодорхойлолтоо өгөхгүй бол хариулт нь шинжээчийн тодорхойлолтоос өөрөөр гарахын зэрэгцээ хариулагч бүр өөр өөр өнцгөөс хариулсан байх болно.

Судалгаанд хамрагдсан үйлдлийн цар хүрээ судалгааны өгөгдөхүүнийг хэрхэн тайлбарлахад нөлөөлнө. Хэрэв өгөгдөхүүн нь авлигын талаарх ерөнхий асуудтад суурилсан бол дүн шинжилгээ хийх мэргэжилтэн нь хариулагчдад авлигын тодорхойлолтыг өгсөн эсэхийг нягтлах хэрэгтэй. IRIS байгууллагаас Румын Улсад явуулсан туршилт судалгаанд хариулагчдад авлигын тодорхойлолтыг өгөөд байгууллагын авлигыг үнэлэхдээ тэрхүү тодорхойлолтыг ашглахыг санал болгосон байна.

Энэ аргачлал нь тодорхой амжилтад хүрсэн. Хариулагсад нэгэнт авлигын тодорхойлолттой болсон тул хариулт нь авлигын талаарх тэдний өөрсдийн хувийн ойлголтод нөлөөлөгдөөгүй байна.

Юуг хэмжсэн бэ? Тухайн шалгуур үзүүлэлтээр чухам юуг хэмжиж байна вэ гэдгийг тодорхойлох нь чухал. Энэ нь бүрхэг байх тохиолдол олон байдаг. Энэ нь авлигын хэмжээ юу, давтамж уу, үнэ үү? Энэ нь авлига авагчийн хүртсэн ашиг уу, төлсөн өртөг үү? Эдгээр хэмжигдэхүүнийг хэрхэн тайлбарлах нь авлигын эдгээр хэмжигдэхүүнүүдийн алийг нь хэмжиж вэ гэдгээс шалтгаалах учиртай. Үүний нэг жишээ нь өргөн хэрэглэгддэг “Төр дэх авлига” хэмжигдэхүүн юм. Энэ нь Улс орны эрсдлийн хөтөч (*International Country Risk Guide - ICRG*) хэмжүүрийн нэг хэсэг билээ. Үүгээр авлига улс орон дахь улс төрийн эрсдэлд хэрхэн нөлөөлдгийг хэмжиж байгаа болохоос авлигыг өөрийг нь хэмжиж байгаа биш юм. Авлигач дарангуйллыг эсэргүүцсэн ардчиллын хөдөлгөөн авлигыг бууруулах зорилготой

боловч улс төрийн тогтворгүй байдал үүсгэн хөрөнгө оруулалтын нөхцлийг сааруулснаараа авлигын оноог гааруулах талтай байдаг.

Хэмжүүрүүдийг харьцуулах нь. Хоёр өөр салбар, эсхүл хоёр өөр улс дахь авлигыг адил хэмжүүрээр хэмжсэн байна уу? Тухайлбал хоёр өөр асуумжийн асуулдтууд ялгаатай байх нь элбэг. Судалгаачид жилээс жилд асуултынхаа хэл найруулгыг засдаг нь хариултад бас нөлөөлнө. Ямар үг хэрэглэх нь маш чухал нөлөө үзүүлнэ. Жишээ нь “маш авлигач” гэх, “дэндүү авлигач” гэх хоёр ялгамжаатай. Мөн хам сэдэв ихээхэн нөлөөлнө. Дараах сонголт нь “авлигачдуу” гэх биш “авлигач бус” гэсэн байвал хариулагчид “маш авлигач” хариултыг сонгох магадлал илүү байна. Хэлний асуудал ч бас гардаг. Англи хэлний “quite” (“нэлээн”) гэдэг ойлголтыг судлаачид хэрэглэх дуртай байтал нутгийн аялгуугаар ялгаатай ойлгогддог. Асуулт ба хариулт нь адил хэмжүүрээр зохиогдоогүй л бол өгөгдөхүүнийг хэд хэдэн судалгаа дамнуулан харьцуулах хэрэгтэй.

Тоон бус өгөгдөхүүнээс тоон хэмжүүр гаргах нь хуурамч нарийвчлал үзүүлдэг. Хариулагчаас хариултаа хэмжүүрт байрлуулахыг хүсэхдээ хэмжүүрт харгалзах тэмдэг нэр хэрэглэх нь чухал. Жишээлбэл “1-хавьгүй илүү, 2-илүүвтэр, 3-адил, 4-дутуувтар, 5-хавьгүй дутуу” гэсэн хэмжүүрт хариултаа оноохдоо дундажлах нь элбэг байдаг. Энэхүү мэдээллийг судалгаандаа хэрэглэх мэргэжилтэн “хавьгүй илүү” (=1) ба “адил” (=3) гэдгийн дундаж нь “илүүвтэр” (=2) гэсэн далд ойлголт байгаа нь ихээхэн мэдээлэл алдагдуулахыг санаж байх хэрэгтэй.

“хавьгүй илүү” ба “илүүвтэр” гэсэн хоёр хариултыг нэг болгон авч энэ хоёрын эзлэх жинг өгөгдөхүүнд авбал тэр хоёрынхоо ялгааг гаргаж чадахгүй, бас л мэдээлэл алдагдахад хүрнэ. Дээр дурдсан бэрхшээлүүд байвч хэмжүүр дэх зарим заалт нь бусдаасаа ач холбогдлоороо бага биш л бол дундаж утга гаргах нь хамгийн зөв алхам байх талтай.

Өөр нэг арга бол хариулагчдад хэмжүүрийн хоёр хязгаарыг заасан шугам өгч, тэдний хариулт шугамын аль хэсэгт байхыг асуухад оршино. Энэ аргын сул тал нь гэвэл хариулагчид адил туршлага буюу итгэл үнэмшилд ялгаатай оноо өгөх явдал болно. Тиймээс хэмжүүрийн хоёр хязгаарыг өгөх, хэмжүүрийн цэг бүрийг өгөхийн аль нь дээр вэ гэдгийг тодорхойлж хэлэх амаргүй.

Хэмжүүр хэрэглэхийн бас нэг бэрхшээл нь хариулагчид нэг бол хамгийн хязгаарын хэмжээг сонгох, нэг бол тэг дундах хэмжээг сонгох хандлага юм. Тиймээс гистограм дээр илэрхий хязгаарын болон дундаж цэгүүд рүү үсэрхийлсэн байдал ажиглагдана. Зарим тохиолдолд энэ асуудалд математик алдаа нэмэгдэнэ. Дэлхийн үнэ цэнийн судалгаанд 1-10 хүртэл хуваарьтай олон асуулт байдаг бөгөөд хариултауд нь 5 руу илэрхий үсэрхийлсэн байгаа нь хариулагчид 5-ыг 1 ба 10-ын дундаж гэж ойлгодгийн шинж болно! IRIS байгууллагын туршилт судалгаанд 0 ба 10 гэсэн хоёр хязгаарын цэгийг л өгсөн нь математик алдаа гарахаас сэргийлэх зорилготой юм. Хариулагчид хязгаарын цэгүүд (0 ба 10) болон дунд цэг (5)-ыг бусдаас илүү сонгосон байдаг.

Ялгааны утга. Зарим тохиолдолд статистикийн жижиг ялгаанд дэндүү их ач холбогдол өгснөөр хэмжилтийн алдаа гаргадаг. Тухайлбал, тухайн хэмжиж байгаа ялгавар нь үнэхээр анхаарал хандуулахаар ач холбогдолтой юу, үгүй юу гэдгийг шийдэх хэрэгтэй байдаг. Дэлхийн Банк ба Transparency International байгууллагын сүүлийн үеийн аргачлалд хоёр өөр улсын тоон үзүүлэлт дэх бяцхан ялгаанд хэт ач холбогдол өгөхгүй байх талаар заасан байгаа. Улс орны зэрэглэл тогтоох мэдээлэл шаардагдсан тохиолдолд Дэлхийн Банк ба Transparency International байгууллагын баталсан стандарт хэлбэлзлийг ашиглаж тухайн зэрэглэлийн нарийвчлалыг тогтооно.

Алдаа түгээмэл гардаг. Судлаачид алдаа гаргадаг. Алдаатай орчуулга бас нөлөөлнө. Асуумжид байгууллагын нэрийг буруу бичнэ. Жишээгээ санамсаргүй түүврээр хийгээгүй байна. Тиймээс чухал шийдвэрийн суурь болох мэдээлэл байвал түүний эх сурвалжийг шалгах хэрэгтэй. Хэрэв тухайн өгөгдөхүүн түгээмэл итгэл үнэмшилтэй зөрж байвал давхар баталгаа нотолгоог нь шалгах хэрэгтэй. Түгээмэл итгэл үнэмшил нь буруу байж ч болно, гэхдээ түүнийг үгүйсгэж байгаа статистикт анхаарал болгоомжтой хандах ёстой.

Олон (зэрэгцсэн) асуулт. Чухал асуудлаар статистик баталгаа, уялдаат байдлыг нягтлах үүднээс мэдээллийн хэд хэдэн өгөгдөхүүнтэй байх хэрэгтэй гэдгийг өгүүлсэн. Логик уялдаат байдлыг шалгахдаа үнэн зөв өгөгдөхүүнд байх ёстой шинж чанар агуулагдаж буй эсэхийг үзнэ. Гэхдээ тэр бүр үнэн зөвийн баталгаа болдоггүй. Жишээлбэл, асуулгад оролцогсдоос компани бүртгүүлэх зардал тус бүрийн талаар асуугаад бас бүртгэлийн нийт зардлын талаар асуусан бол зардал тус бүрийн нийлбэр нь нийт зардалтай тэнцэх учиртай (өгөгдөхүүн логик уялдаатай бол). Гэхдээ энэ нь үнэн зөв хариултын илэрхий нотолгоо биш юм. Тухайлбал, зарим хариулагч албан бус зардлыг дарагдуулах гэж оролдох бол нийт зардлыг нь гаргахдаа ердийн аргаар нэмээд л уялдаатай мэт харагдуулчихна.

Уялдаа холбоог шалгахдаа бас шууд математик үйлдлээр биш харин өөр утгаар уялдах хувьсагчууд хэрэглэж болно. Жишээлбэл, худалдан авалтын үнийг худалдан авалтын явц дахь хахуулийн хэмжээтэй уялдана гэж үзэж болно. Учир нь хахууль үнэ өсөхөд нөлөөлнө. Шууд пропорционал холбоо хариулт үнэн зөв буйн зарим шинж мөн байх боловч шударга үнэн хариултын илэрхий шинж хараахан биш. Уялдаа холбоо байх нэг хувилбар тайлбар нь хариулагчид үнэ өндөр байгаагаас худалдан авалтад авлига орсных гэж дүгнэсэн байж болно. Мэдээллийн олон зүйл хэрэглэх хамгийн сайн арга бол статистик нийлбэрийн аргачлал юм.

Мэдээлэлд тусад нь дүн шинжилгээ хийх нь. Бусад улс, бусад салбартай харьцуулах нь мэдээллийг илүү өргөн хүрээнд авч үзэхэд чухал ач холбогдолтой. Дангаар нь тусад нь авч үзсэн статистик мэдээлэл зарим асуудлаар алдаатай дүгнэлт хийхэд хүргэдэг. Жишээлбэл, оросуудын 62 хувь нь 1996 онд эрх зүйн тогтолцоондоо итгэлгүй байсан гэсэн мэдээлэлд хялбар үнэмшихгүй боловч мөн үзүүлэлт Их Британы хувьд 1992 онд 65 хувьтай байсан гэдгийг санавал бас өөрөөр хандах боломжтой.

Төсөөлөл, туршлага, объектив хэмжигдэхүүн. Дэлхийн Банкны сүүлийн үеийн судалгаанд мэдээллийг гурван түвшинд хувааж байна. Үүнд:

- *Төсөөллийн* — хүмүүсийн хандлага, итгэл үнэмшлийг тандах асуумж судалгаа
- *Туршлагын* — асуумж судалгаанд хариулагчдын туулж өнгөрүүлсэн үйл явдалд чиглэсэн асуултууд
- *Объектив* — хариулагч тайлан, баримт бичгээс (компаний буюу байгууллагын) авч болох мэдээлэл.

Олон нийтийн төсөөллийг судлах нь үнэ цэнтэй ч бас хязгаарлагдмал. Бодит туршлагын талаарх мэдээлэл авах нь ерөнхий санал бодлыг тандахаас илүү үнэн зөв үр дүн өгнө. Тиймээс судлаачид хувь хүмүүсийн туршлагыг тусгасан мэдээлэлд тулгуурлах нь ихсэж байгаа ба авлигын хэмжээг ойлгохын тулд тэр мэдээллийг тоон хэлбэрээр илэрхийлсэн байдаг. Туршлагын талаарх асуултын хариулт төсөөллийн талаарх асуулт шиг шударга байж чадахгүй бол логик уялдаат шинжилгээ хийж болно. Гэхдээ IRIS байгууллагын туршин судалгаанаас үзэхэд хаяагаа манах нь төсөөллийн ба туршлагын асуултын хариултад адил нөлөөлдөг аж. Тиймээс боломжтой л бол объектив хэмжигдэхүүний талаарх мэдээлэл цуглуулахыг эрхэмлэх нь зүйтэй. Авлигын талаарх хариулт нь төсөөлөл буюу туршлагын алинд ч суурилсан байлаа гэсэн сэжиг таамгийн шинжтэй байх магадлалтай тул объектив хэмжигдэхүүнтэй холбож өгвөл илүү үнэн зөв болно.

Аль нэг байгууллагад өөр байгууллага дахиас илүү авлига байгаа эсэхийг, эсхүл тодорхой хугацаанд авлига буурсан эсэхийг шинжих зорилготой бол бүх хэмжигдэхүүн (төсөөллийн, туршлагын, объектив) адил чиглэлтэй байвал илүү итгэлтэй мэдээлэл гарна. IRIS байгууллагаас Болгарын эмнэлгүүдийн эм тариа худалдан авах ажиллагаанд туршилт судалгаа хийсэн бөгөөд авлигын талаарх эмч, сувилагчдын төсөөлөл аудитын тайлантай нийцтэй байсан. Өөрөөр хэлбэл эм тариа худалдан авах ажиллагаанд нь илүү авлига байдаг гэж эмч сувилагч нарын хариулсан эмнэлгүүдийн аудитын тайлан нь ч мөн тийм дүр зургийг баталж байна.

Хүн амын төлөөлөл. Хэмжигдэхүүнд орсон мэдээлэл хэнээс гарсан бэ? Тэд бодит хэрэглэгчид үү эсхүл болзошгүй хэрэглэгчид үү? Тэд ерөнхий хүн амын төлөөлөл үү, тодорхой үйл ажиллагаанд хамрагдсан бүлэг үү? Энэ бүхэн судалгааны үр дүнд нөлөөлнө. Хамгийн зохистой төлөөлөл олох хэцүү ч тэрхүү статистикийг ашиглах мэргэжилтэн тэс ондоо хоёр бүлгийн хариултыг харьцуулж үзэх нь зүйтэй.

Уялдаат байдлыг шалгах бусад арга. Олон хариулагчдын харьцдаг байгууллагын түвшинд уялдаат байдлыг шалгаж болно. Жишээлбэл Румыны нэгэн дүүргийн эрх баригчид маш авлигач бол тэр дүүрэг дэх бизнес эрхлэгчдийн ихэнх нь авлигач үйл ажиллагааны талаар мэдээлнэ гэж үзье. Тиймээс бизнес эрхлэгч тус бүр авлигач үйл ажиллагааны тухай мэдээлэх магадлал ихэнх бизнес эрхлэгчид авлигач үйл ажиллагааны тухай мэдээлж буй дүүрэгт илүү өндөр байх нь. Гэхдээ энэ нь үнэн зөв хариултын илэрхий шинж биш. Дүүргээс дүүрэгт хаяагаа манах хандлага нийтлэг шалтгаантай бол тэрхүү уялдаа ажиглагдах учиртай.

Тайлан бичихэд хэрэглэх хамгийн оновчтой аргачлал нь тэдгээр шалгалтыг хийх явдал бол харин тэрхүү тайланг хэрэглэх хүний хувьд тэдгээр шалгалтыг хийсэн эсэхийг нягтлахад оршино.

Бусад өгөгдөхүүнийг шалгах. Мөн сэжиг төрөхүйц их уялдаа холбоо ажиглагдаж болно. Хэд хэдэн судалгааны бараг бүх асуултад нь адил хариултауд ажиглагдвал өгөгдөхүүн авах ажилд ноцтой алдаа гарсны тэмдэг болно. Тийм тохиолдолд сэжигтэй ажиглалтуудыг арилгаж, үлдсэн өгөгдөхүүнд суурилан дүгнэлтээ хийх нь зүйтэй. Асуумжид хариулагч тус бүрийн хариултыг бусад хариулагчдын хариулттай тулгаж үзэх нь зүйтэй (үүнийг компьютер ашиглан хийж болно шүү дээ). Энэ аргачлал нь харьцангуй шинэлэг тул тайлан хүлээн авах этгээд нь эдгээр шалгалтыг хийсэн гэдгийг тэр бүр мэдэхгүй байж болох ч яваандаа стандарт арга ажиллагаа болно гэж найдаж байна.

Сэтгэлгээгээ дасгалжуул! Авлига ба шударга байдлын талаарх мэдээлэл өгөгдөхүүн ашиглан дүн шинжилгээ хийхдээ тулгарч болох алдаанаас зайлсхийх аргачлалыг дээр өгүүлэв. Тэдгээрийг байнга санаж байвал олон янзын занганд орохоос сэргийлж болно. Гэхдээ мэдээллийн үүсвэр сонгох, ялангуяа түүхий мэдээлэл цуглуулж, анхдагч дүн шинжилгээ хийсэн судлаачдын нэр хүндийг дурдах тохиолдолд юмны наана цааныг бодолцох чадвараа дасгалжуулахаас сайн арга байхгүй.

Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томъёоны 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 томъёоны Англи-Монгол тайлбарыг цувралаар хүргэж байна.

Үргэлжлэл

JUDICIARY The branch of the government responsible for securing the observance of the law, by determining whether it has been infringed and sentencing those found guilty of its infringement.	ШҮҮХ ЗАСАГЛАЛ Хууль зөрчсөн эсэхийг тогтоож, буруутай этгээдийг яллан шийтгэх, хуулийн хэрэгжилтийг сахиулах үүрэгтэй төр засгийн нэг салаа.
JURISDICTION 1. In bureaucratic politics, the area of programmatic responsibility assigned to an agency by the legislature or chief executive 2. A term used to describe the territory within the boundaries of a government entity (as a local jurisdiction)	ЭРХЛЭХ ХҮРЭЭ/ХАРЬАЛАХ НУТАГ ДЭВСГЭР 1. Хууль тогтоох болон гүйцэтгэх байгууллагаас захиргааны тухайн нэг байгууллагад хариуцуулсан эрхлэх ажлын хүрээ. 2. Засгийн газрын аль нэг түвшний харьяалах нутаг дэвсгэрийн заагийг нэрлэсэн нэр томъёо (орон нутгийн захиргааны харьяалах).
JUSTICE Justice is the concept of moral rightness based on ethics , rationality , law , natural law , fairness , or equity .	ШУДАРГА ЁС Ёс зүй, зүй зохистой байдал, эрх зүй, жам ёсны эрх зүй, шударга, тэгш байх зарчим дээр үндэслэсэн зөв ёс суртахууныг илтгэсэн маш өргөн агуулгатай үзэл баримтлал.
LEGISLATURE The branch of the government responsible for the approval of legislation and taxation and the scrutiny of the executive.	ХУУЛЬ ТОГТООХ БАЙГУУЛЛАГА Хууль батлах, татвар тогтоох, гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагааг хянаж нягтлах үүрэгтэй төр засгийн нэг салаа.

<p>LEGITIMACY</p> <p>The degree to which a government's procedures for making and enforcing laws are acceptable to the people. A legitimate system is legal, but more important, citizens believe in its appropriateness and adhere to its rules. (UNDP, 1997)</p> <p>Fair elections or litigation based on socially-accepted laws are generally considered legitimate. On the other hand, elections where voters are harassed or forced to vote a particular way are usually considered illegitimate. Legitimacy of decision making procedures is important, because illegitimate procedures almost always escalate conflicts, making their ultimate resolution more difficult.</p>	<p>ХУУЛЬ ЁСНЫ БАЙДАЛ</p> <p>Төр засгийн хууль боловсруулах, батлах, түүнийг дагаж мөрдөх дүрэм журмыг иргэд хүлээн зөвшөөрч байгаа түвшин. Эрх зүйн тогтолцоо хууль ёсны боловч иргэд зүй зохистой хэмээн итгэж, дүрэм журмыг нь дагаж мөрддөг байх нь илүү чухал байдаг. (НҮБХХ, 1997)</p> <p>Нийгмээс хүлээн зөвшөөрсөн хуулийн дагуу явагдсан шударга сонгуулийг хууль ёсны, гэтэл сонгогчдыг аль нэг байдлаар санал өгүүлэхээр шахалт үзүүлэх, хүч хэрэглэсэн тохиолдолд сонгуулийг хууль ёсны бус хэмээн үздэг. Шийдвэр гаргахад хууль ёсны байдал чухал бөгөөд хууль ёсоор хүлээн зөвшөөрөгдөөгүй дүрэм журам нь зөрчлийг хурцатгаж, маргааныг шийдвэрлэхэд хүндрэл учруулдаг.</p>
<p>LOBBYING</p> <p>An attempt to influence an outcome in favour of or against specific cause typically directed at government and elected officials. (UNDP, 2008)</p>	<p>ЛОББИДОХ</p> <p>Аливаа нэг шийдвэрийг өөрт ашигтайгаар гаргуулах, эсхүл эсэргүүцэх зорилгоор төрийн захиргааны албаны болон сонгуульд ажилтнуудад нөлөөлөх оролдлого. (НҮБХХ, 2008)</p>
<p>LOCAL GOVERNMENT</p> <p>A 'local government' is a governing institution which has authority over a subnational territorially defined area. A local government's authority springs from its elected basis, a factor which also facilitates considerable variation in its behaviour both between and within countries. An unelected local governing institution is typically referred to as a 'local administration'.</p> <p>Five main features of the classical model of devolved local government (Mawhood, 1987, p.12 in Turner & Hulme, 1997, p.160):</p> <ul style="list-style-type: none"> • It should be a local body that is constitutionally separate from central government and responsible for a range 	<p>ОРОН НУТГИЙН ЗАСГИЙН ГАЗАР (ЗАХИРГАА)</p> <p>“Орон нутгийн засгийн газар” нь үндэсний түвшингээс доошхи нутаг дэвсгэрийн хүрээнд эрх барих байгууллага юм. Орон нутгийн засгийн газрын эрх мэдэл, хариуцлага орон нутгийн сонгуулийн тогтолцооноос шалтгаалдаг учир тэдгээрийн үйл ажиллагаа улс орон бүрт харилцан адилгүй байдаг. Сонгуулиар томилогддоггүй орон нутгийн эрх барих байгууллагыг гол төлөв “орон нутгийн захиргаа” хэмээн нэрлэдэг.</p> <p>Эрх мэдэл, хариуцлага цогц байдлаар шилжсэн сонгодог орон нутгийн засгийн газрын шинжийг:</p>

<p>of significant local services.</p> <ul style="list-style-type: none"> • It should have its own treasury, budget and accounts along with substantial authority to raise its own revenue. • It should employ its own competent staff who it can hire, fire and promote. • A majority-elected council, operating on party lines, should decide policy and determine internal procedures. • Central government administrators should serve purely as external advisors and inspectors and have no role within the local authority. <p>The question of local autonomy – which powers the local government has, or should have, and why – is a key question of public administration and governance.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Үндсэн хуулийн дагуу тухайн нутаг дэвсгэрийнхээ хүрээнд эрх барих чиг үүргийг хэрэгжүүлж, орон нутгийн чухал чухал үйлчилгээний талаар хариуцлага хүлээдэг; • Санхүү, төсвийн хувьд бие даасан, орлогоо өөрөө бүрдүүлэх эрх мэдэлтэй; • Боловсон хүчнийг томилох, ажлаас халах, дэвшүүлэх эрх мэдэлтэй; • Олонхийн намаас сонгогдсон хурлын байгууллага орон нутгийн хөгжлийн бодлогыг тодорхойлж, дотооддоо мөрдөх дүрэм гаргаж хэрэгжүүлдэг; • Төрийн захиргааны төв байгууллагуудын албан тушаалтнууд зөвхөн зөвлөлгөө өгөх, мэргэжлийн хяналт хийх үүрэгтэй болохоос биш орон нутгийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудалд оролцдоггүй хэмээн тодорхойлжээ. <p>Орон нутгийн өөрөө засах эрх буюу орон нутгийн засгийн газар ямар эрх мэдэлтэй байх вэ гэдэг төрийн захиргаа, засаглалын гол асуудлуудын нэг байдаг.</p>
<p>LOCAL SELF-GOVERNANCE</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population. 2. This right shall be exercised by councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them. This provision shall in no way affect recourse to assemblies of citizens, referendums or any other form of direct citizen participation where it is permitted by statute. <p>(Article 3 – Concept of local self-government, European Charter of Local Self-Government, the Council of Europe, Strasbourg, 1985)</p>	<p>НУТГИЙН ӨӨРӨӨ УДИРДАХ ЁС</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Нутгийн өөрөө удирдах ёс нь орон нутгийн эрх барих байгууллагаас төрийн хэргийн үлэмж хэсгийг хуулиар тогтоосон хязгаарын хүрээнд, өөрийн хариуцлага дор, орон нутгийн хүн амын ашиг сонирхолд нийцүүлэн зохицуулах, удирдах эрх, чадварыг илэрхийлнэ. 2. Энэхүү эрхийг шууд, адил тэгш, бүх нийтийн санал өгөх эрхийн үндсэн дээр нууц санал хураалтаар, чөлөөтэй сонгогдсон гишүүдээс бүрдсэн зөвлөл, эсхүл чуулган хэрэгжүүлэх бөгөөд зөвлөл, эсхүл чуулган нь түүнд тайлагнадаг гүйцэтгэх байгууллагатай байж болно. Тус заалт нь иргэдийн хурал чуулган, бүх нийтийн санал асуулга, зэрэг иргэдийн шууд оролцооны хуулиар зөвшөөрөгдсөн бусад хэлбэрийг аль нэг байдлаар хязгаарлахгүй. <p>Нутгийн удирдлагын тухай Европын Дүрмийн 3-р зүйл: ‘Нутгийн өөрөө удирдах ёсны үзэл баримтлал’, Европын зөвлөл,</p>

	Страсбург, 1985
LOYALTY <p>In a democratic context, loyalty to the political leadership is a duty of civil servants, but reaches its limit when it would imply unethical behaviour. This is obvious when the order given is illegal. But loyalty also ends when obedience could seriously jeopardize a public interest or require unethical behaviour (even if not formally illegal). (Schiavo & Sundaram, 2000)</p>	ҮНЭНЧ БАЙХ <p>Ардчилсан тогтолцоонд улс төрийн удирдлагад үнэнч байх нь төрийн албан хаагчийн үүрэг боловч энэ нь ёс зүйгүй зан байдал гаргах тохиолдлоор хязгаарлагддаг. Хууль бус тушаал өгөх нөхцөлд энэ нь ойлгомжтой. Мөн дуулгавартай даган мөрдөх нь нийтийн ашиг сонирхолд илэрхий харшлах, эсхүл ёс зүйгүй зан байдал (албан ёсоор хууль зөрчөөгүй ч гэлээ) гаргахыг шаардаж байгаа тохиолдолд үнэнч байх зарчим үйлчлэхгүй. (Шиаво & Сундарам, 2000)</p>

ABSTRACT 2014№3 (12)

1. The impact of corruption to national security, The Concept of National security: Zero tolerance to corruption, National security Council's Working group Director, O.Ochirjav

As spreading corruption, a national interest is being violated, condition and warranties of national security is being distorted and resistance /immunity/ of national security is being weakened, and it is further threatening national security.

2. Controlling Corruption: Institutional Reforms and Civil Society Mobilization, Stanford University, Larry Daimond

Corruption—and especially the corrupt distribution of state resources and political favors through chains of patron-client relations—thrive in a normative context where ordinary people expect and even demand privileged access and undue benefits from their friends, family, and elected representatives. To control corruption, it is necessary to work at every level and on every front. The effort will fail if it does not investigate and prosecute—without fear or favor—the abuse of power at the highest levels of politics and government. But it must also target corruption at the middle and lower levels of the state. And it must use every educational strategy and tool—from the school system and the conventional mass media to the new tools of social media—to change public norms and expectations about the proper functioning of government, to build an intolerance of bribery, cronyism, and embezzlement of public funds, and to mobilize citizen participation in the effort to monitor and document official wrongdoing. Finally, civil society organizations and the public at large must be mobilized in trans-partisan coalitions to enact changes in law and institutions to fight corruption more vigorously.

3. Analysis of Political parties and recent situation of Financing election campaign in Mongolia, Lecturer of Institute of Finance and economics, Phd. Candidate at the MNU, B.Erdenedalai

With purpose of winning in election, political parties are spending too much funds that are financed from indeterminate source. There are many negative effects behind this financing. It is time that people, non-governmental organizations, governmental organizations and scientist have already paid attention to how to eliminate and control these finances.

4. The volume of Mongolian non-observed economy, Phd., Professor A.Demberel

The non-observed economy, should have measured in the National Accounts, is consists of activities that are underground, illegal, informal, and household production for own final use or otherwise unmeasured by the official statistical system. For

developing country, Mongolia needs to measure real scope of non-observed economy. In this paper, based on findings of the nationwide surveys intended to estimate the real scope of non-observed economy.

In 2013, Mongolian non-observed economy has reached 2231.2 billion tog, and it amounted to 11.7 percentage of GDP. Therefore, non-observed economy has increased by 898.4 billion tog. or 67.4 percent, compared to 2010.

5. "Perception of corruption at Political and Law enforcement organization 2014 survey" from the report

The seventh survey on the "Perception of corruption at Political and Law enforcement organization" held in 2014 measured Grand corruption perception in Mongolia. The results of experts survey in 2014 is 3.58. It means that Grand corruption is widespread at Political and Law enforcement organization.

6. Tools for assessing corruption & integrity in institutions, USAID handbook, by Dr. Anthony Lanyi and Dr. Omar Azfar

Developed for practical field use, this handbook outlines a methodology that provides reliable quantitative, qualitative, and comparative information that can be used to design, implement, and evaluate sector- or government agency-specific anti-corruption programs. Steps in the methodology include reviewing available information, conducting an expert assessment, conducting quantitative surveys of both users and government officials, and using the assessment findings to inform program design. A series of annexes provide technical depth, as well as a model scope of work to implement the assessment.

7. "Glossary of concepts and terms in Governance", Ts.Davaadulam

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