

“УЛС ТӨР, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН ТАЛААРХИ ТӨСӨӨЛӨЛ 2010” судалгааны тайлан

I. Судалгааны арга зүй

I.1. Судалгааны үндэслэл, зорилго

Монгол Улс Нэгдсэн үндэстний байгууллагын дээд хэмжээний уулзалтаас гаргасан Мянганы тунхаглалыг баталсан бусад улс орны нэгэн адил улс орныхоо хэрэгцээ, тэргүүлэх чиглэлийг тусгасан Мянганы хөгжлийн үндэсний зорилго, зорилтуудыг тодорхойлсон. УИХ-аас 2005 онд Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилтууд (МХЗ)-уудыг батлахдаа үндсэн найман зорилгоос гадна хүний эрхийг баталгаажуулах, ардчилсан засаглалыг хөгжүүлэх, авлигын эсрэг тэмцэхэд чиглэсэн Мянганы хөгжлийн 9 дэх зорилгыг нэмж баталсан.

Энэхүү зорилгын хүрээнд “Авлигыг үл тэвчих уур амьсгалыг нийгмийн бүх хүрээнд бий болгон хэвшүүлэх” гэсэн 24 дэх зорилтыг тавьсан бөгөөд УИХ-ын 2008 оны 13 дугаар тогтоолоор энэхүү зорилтын хэрэгжилтийг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтээр “Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд дэх авлигын талаархи төсөөлөл” гэсэн үзүүлэлтийг тодорхойлж, холбогдох судалгааг явуулж, үр дүнг гаргаж мэдээлэх үүргийг Авлигатай тэмцэх газар (АТГ)-т даалгасан.

Энэ чиг үүргийг хэрэгжүүлэх зорилгоор “Мянганы хөгжлийн 9 дэх зорилтод дэмжлэг үзүүлэх төсөл”-ийн багийн боловсруулсан арга зүйн дагуу АТГ-аас “Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд дэх авлигын талаархи төсөөлөл”-ийн судалгааг гуравдахь жилдээ явуулан үр дүнг нэгтгэн гаргаад байна.

Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд дэх авлигын талаархи төсөөллийн судалгаа нь улс төрийн блон хууль хяналтын байгууллагын хүрээндэх авлигын цар хүрээ, хэлбэр, шалтгааныг шинжээчдийн үнэлгээгээр тодорхойлж, энэ хүрээнд дэх авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, хэрэгжилтийг үнэлж дүгнэхэд шаардлагатай мэдээллийг өгөх ач холбогдолтой судалгаа юм.

I.2. Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд дэх авлигын талаарх төсөөллийн үзүүлэлт, түүнийг тооцсон арга зүй

Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд дэх авлигын талаарх төсөөллийн үзүүлэлт нь дараахь агуулгыг илэрхийлэх тоон үзүүлэлтүүдээс бүрдэнэ. Үүнд:

- Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд дэх авлигын цар хүрээ, тархалт;
- Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээний авлигад өртөх эрсдэл бүхий түвшин, салбар, байгууллага;
- Энэ хүрээнд дэх авлигын шалтгаан, нөхцөл;
- Энэ хүрээнд дэх авлигын төрөл, хэлбэр, хэмжээ.

Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд дэх авлигын талаарх төсөөллийн үзүүлэлтийг “Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд дэх

авлигын талаарх шинжээчдийн төсөөллийн судалгаа"-ны дүнд үндэслэн тооцсон. Судалгааны асуулгад дээрх үзүүлэлтийг тодорхойлоход шаардлагатай мэдээллийг авах асуултуудын зэрэгцээ асуудлыг тайлбарлах нэмэлт асуултуудыг мөн оруулж өгсөн.

Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын төсөөллийн үзүүлэлтийн үнэлгээг гаргахдаа, бүрдүүлэгч дэд үзүүлэлт тус бүрийн үнэлгээг 5 онооны хэмжээсээр гаргаж (тухайлбал: 1- огт үгүй, 5-маш их), дэд үзүүлэлтүүдийн энгийн арифметикийн дунджаар тооцсон болно.

Энэ удаагийн судалгаагаар Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн үзүүлэлтийг: улс төрийн хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн үзүүлэлт; хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн үзүүлэлт гэсэн байдлаар тус тусад нь тооцсон.

Улс төрийн хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн үзүүлэлтийг 7 бүлэг, 42 дэд үзүүлэлтээр, Хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн үзүүлэлтийг 6 бүлэг, 30 дэд үзүүлэлтээр тооцсон.

Энэхүү улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн үзүүлэлт нь зөвхөн судалгаанд хамрагдсан шинжээчдийн төсөөлөл, үнэлгээ, дүгнэлт гэдгийг энд дурьдах хэрэгтэй.

I.3. Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын төсөөллийн үзүүлэлт, судалгааны хамрах хүрээ

Судалгаанд *Улс төрийн хүрээ* гэдэгт бүх шатны сонгуулийн үр дүнд байгуулагдсан байгууллага, албан тушаалтан, төрийн өндөр, дээд албан тушаалтны үйл ажиллагаатай холбоотой нийгмийн харилцааг авч үзсэн бол *Хууль хяналтын байгууллагын хүрээ* гэдэгт шүүх, прокурор, цагдаа, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын үйл ажиллагаатай холбоотой нийгмийн харилцааг авч үзсэн.

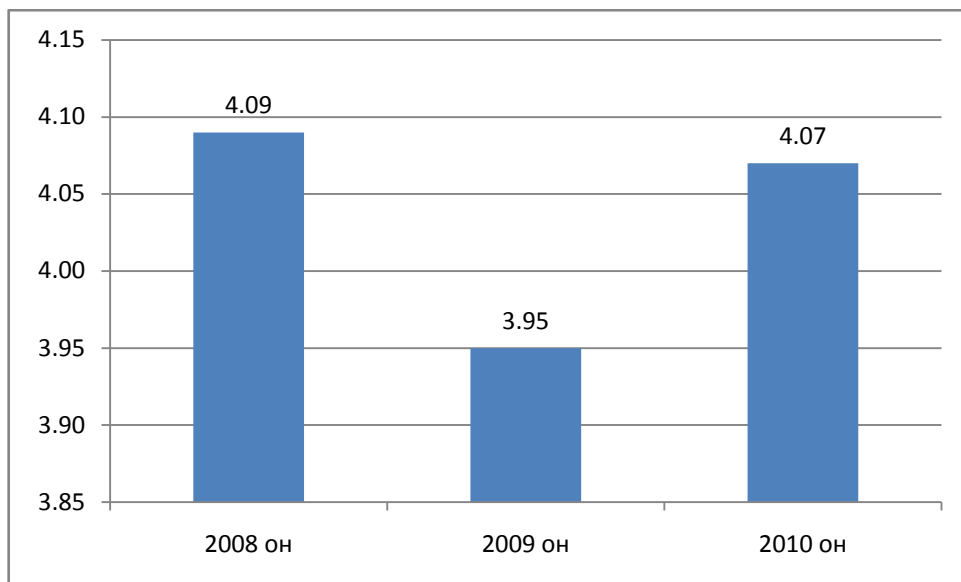
Судалгаанд оролцох шинжээчдийг сонгохдоо улс төрийн болон хууль хяналтын байгууллагад ажилласан туршлага, тухайн хүрээний талаарх мэдээ мэдээлэлтэй ажиллаж буй эсэх, тэдгээрт тулгуурласан судалгаа дүн шинжилгээний ажил хийдэг, түүнчлэн өмнөх судалгаанд оролцож байсан эсэх зэрэг шалгуурыг харгалзан үзэж сонгосон. Энэ удаагийн судалгаанд улс төрийн хүрээг үнэлэх 13, хууль хяналтын байгууллагын хүрээг үнэлэх 13, нийт 26 шинжээч оролцсон.

II. Судалгааны үр дүн

II.1. Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн үзүүлэлтийн ерөнхий үр дүн

Улс төр, хууль хяналтын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн үнэлгээ 2010 онд 4.07 болж, 2009 оныхоос 0.12 пунктээр өссөн байна (Зураг 1). Өөрөөр хэлбэл, шинжээчдийн үзэж байгаагаар улс төр, хууль хяналтын хүрээн дэх авлигын түвшин өмнөх оноос нэмэгдсэн байна.

Зураг 1. Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх шинжээчийн төсөөллийн үзүүлэлт



Үүний дотор улс төрийн хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн үзүүлэлт 4.13, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн үзүүлэлт 3.98 байна.

Улс төр, хууль хяналтын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн үнэлгээ ийнхүү нэмэгдэхэд дараахь хүчин зүйлс нөлөөлсөн байна. Үүнд:

1. Шинжээчдийн үзэж байгаагаар яам, агентлагын авлигад өртөх эрсдэл (2009 оныхоос 0.11 пунктээр нэмэгдсэн), прокурорын байгууллага (0.69), шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн байгууллага (0.09)-ын авлигад өртөх эрсдэл нэмэгдсэн.
2. Шинжээчдийн үзэж байгаагаар хууль хяналтын байгууллагын үйл ажиллагааны давхардал, чирэгдэл, үр өгөөжгүй болон хяналтгүй байдал (0.33), албан хаагчийн ёс зүй, хариуцлага тооцох механизмын дутагдалтай байдал (0.27), шийдвэр гаргах ажиллагааны дүрэм журмын иж бүрэн хуульчлагдаагүй байдал (0.23), хууль хяналтын байгууллагын үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил (0.11) зэрэг авлигыг үүсгэгч хүчин зүйлсийн нөлөөлөл нэмэгдсэн байна.

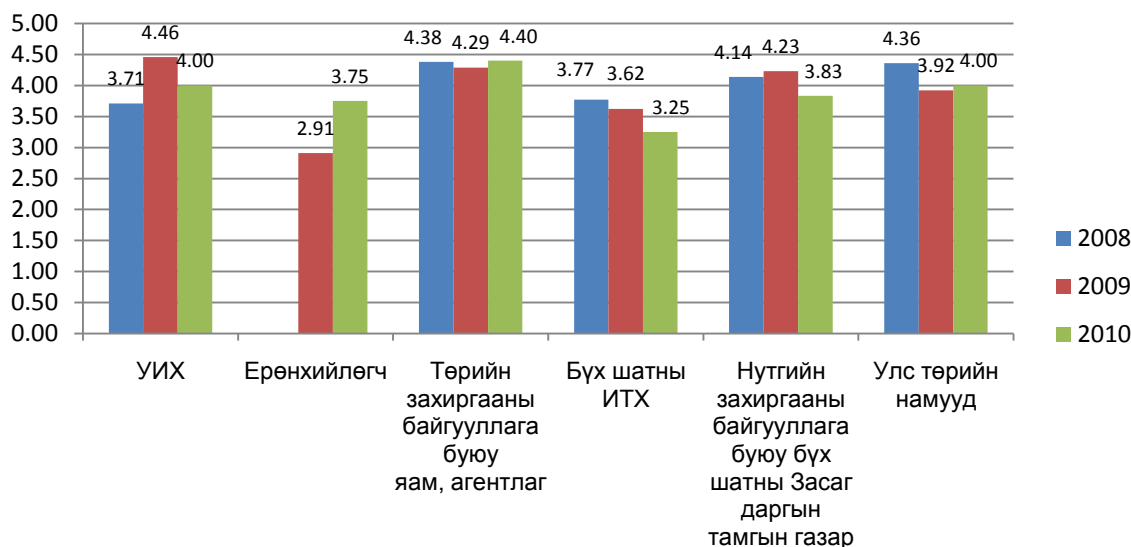
II.2. “Улс төрийн хүрээний авлигын талаарх шинжээчдийн төсөөлөл” судалгааны дүн

Судалгаанд оролцсон шинжээчдийн үнэлгээгээр 2010 оны байдлаар улс төрийн хүрээн дэх тархцын үнэлгээ 4.50 буюу “ихээхэн түгээмэл” гарсан нь 2009 оныхоос 0.04 пунктээр буурсан байна.

Улс төрийн хүрээн дэх авлигад өртөмтгий байдлын үнэлгээгээр УИХ – 4.00, төрийн захиргааны төв байгууллага буюу яам, агентлаг – 4.40, бүх шатны ИТХ – 3.25, нутгийн захиргааны байгууллага буюу бүх шатны Засаг даргын тамгын газар – 3.83, улс төрийн намууд 4.00 тус тус үнэлэгдсэн байна. Улс төрийн институцуудын авлигад өртөмтгий байдлын 2010 оны дундаж үнэлгээ 3.87 байна. Авлигад өртөмтгий байдлын үнэлгээ 2009 оныхоос төрийн захиргааны төв

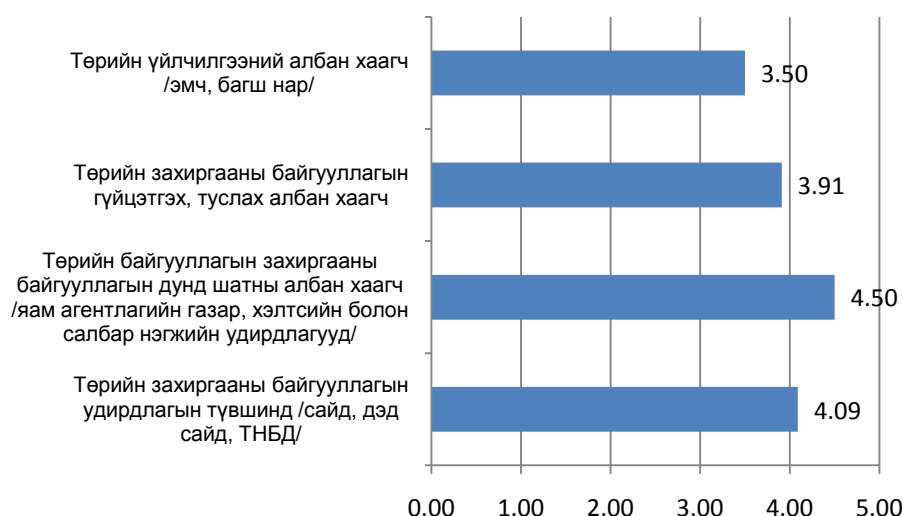
байгууллага буюу яам, агентлагийн хувьд 0.11 пунктээр, улс төрийн намуудын хувьд 0.08 пунктээр тус тус нэмэгдсэн бол 0.37-0.44 пунктээр буурчээ (Зураг 2).

Зураг 2. Авлигад өртөмтгий байдлын үнэлгээ



Авлигад өртөмтгий байдлын үнэлгээ өндөр байгаа төрийн захиргааны байгууллага дахь албан тушаалтнуудын авлигад өртөх эрсдлийг албан тушаалын түвшингээр нь авч үзвэл төрийн захиргааны байгууллагын дунд шатны албан хаагчдын буюу яам, агентлагийн газар, хэлтсийн болон салбар нэгжийн удирдлагуудын түвшинд 4.50 гэсэн үнэлгээгээр тэргүүлж байгаа бол түүний дараа төрийн захиргааны байгууллагын удирдлагын буюу сайд, дэд сайд, Төрийн нарийн бичгийн дарга нарын түвшинд 4.09 гэсэн үнэлгээгээр удаалж байна (Зураг 3).

Зураг 3. Төрийн захиргааны байгууллагын холбогдох албан тушаалтнуудын авлигад өртөх эрсдлийн үнэлгээ



Улс төрийн хүрээн дэх авлигад сонгуулийн санхүүжилтийн механизм

(үнэлгээ 4.42), нам доторх болон төрийн албан дахь улс төрийн томилгоо (4.42), намын санхүүжилтийн механизм (4.25) зэрэг хүчин зүйлс голлон хүчтэй нөлөөлж байна. Улс төрийн хүрээн дэх авлигыг нөхцөлдүүлэгч хүчин зүйлсээс 2010 онд сонгуулийн санхүүжилтийн механизмын үнэлгээ 2009 оныхоос 0.22 пунктээр өссөн бол бусад үзүүлэлтүүд 0.15-0.47 пунктээр буурсан байна (Хүснэгт 1).

Хүснэгт 1. Улс төрийн хүрээн дэх авлигыг нөхцөлдүүлэгч хүчин зүйлсийн үнэлгээ

	2008	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Одоогийн сонгуулийн тогтолцоо	4.14	4.10	3.83	-0.27
Сонгуулийн санхүүжилтийн механизм	4.50	4.20	4.42	0.22
Намын санхүүжилтийн механизм	4.57	4.40	4.25	-0.15
Улс төрийн томилгоо (нам дотор болон төрийн албанд)	4.71	4.80	4.42	-0.38
УИХ-ын хууль санаачлах, тогтоох, хэрэгжилтэнд нь хяналт тавих үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил	3.79	4.30	3.83	-0.47
ИТХ-ын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил	3.79	3.90	3.50	-0.40

Улс төрийн хүрээн дэх авлигын гол шалтгаан болсон сонгуулийн болон намын санхүүжилтийн механизм, түүнийг дагасан улс төрийн томилгоо нь энэ хүрээний үндсэн оролцогч болох улс төрийн намууд авлигад автагдах үндсэн хүчин зүйл болж байна. Өнөөгийн улс төрийн болон сонгуулийн тогтолцооноос хамааран ямар ч улс төрийн нам авлигад автана гэдэгтэй судалгаанд оролцсон дөрвөн шинжээч тутмын гурав нь санал нийлжээ.

Улс төрийн хүрээнд өөрт болон бусдад ашигтай давуу байдал бий болгох шийдвэр гаргуулахдаа албан тушаалд томилох (давтамжийн үнэлгээ 4.67), бэлэг бэлт өгөх (4.45), мөнгө /хөрөнгө/ өгөх (4.42), төрийн одон медаль, салбарын тэргүүний ажилтан цол тэмдгээр шагнах (4.36), олсон ашиг, орлогоо хуваахаар амлах (4.36) зэрэг арга замуудыг харьцангуй их давтамжтайгаар хийдэг байна (Хүснэгт 2). Хүснэгт 2-т дурдсан арга замуудыг хэрэглэж буй давтамжийн дундаж үнэлгээ 2009 онд 3.81 байсан бол 2010 онд 3.99 болж 0.18 пунктээр нэмэгдсэн байна. Үүний дотор гадаадын банкинд данс нээж өгөх /мөнгө өгөх/ (2010 онд өмнөх оныхоос 0.73 пунктээр нэмэгдсэн), өрийг нь төлөх (+0.65), хувьцаа өгөх (+0.63), төрийн одон медаль, салбарын тэргүүний ажилтан цол тэмдгээр шагнах (+0.56) зэрэг үйлдлүүд илүү идэвхжсэн байна.

Хүснэгт 2. Улс төрийн хүрээнд өөрт болон бусдад ашигтай давуу байдал бий болгох шийдвэр гаргуулахдаа хийдэг үйлдлийн давтамжийн үнэлгээ

Үзүүлэлт / үнэлгээ	2008	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Албан тушаалд томилох	-	4.40	4.67	0.27

Бэлэг сэлт өгөх	3.73	4.70	4.45	-0.25
Мөнгө /хөрөнгө/ өгөх	4.07	4.70	4.42	-0.28
Төрийн одон, медаль, салбарын тэргүүний ажилтан цол тэмдгээр шагнах	-	3.80	4.36	0.56
Олсон ашиг, орлогоо хуваахаар амлах	3.80	4.20	4.36	0.16
Гадаад арга хэмжээний зардал даах	-	3.80	4.33	0.53
Баяр ёслолын үеэр өндөр үнэтэй бэлэг өөрт нь өгөх, авах	-	4.30	4.11	-0.19
Аялал, жуулчлалын зардал даах	3.33	3.90	4.09	0.19
Хэн нэгэнд зориулж ажлын байр шинээр бий болгох	-	4.00	4.00	0.00
Өндөр цалинтай, сул ажилд оруулах	-	4.10	3.89	-0.21
Сургалтын зардал даах	-	3.80	3.83	0.03
Эмчилгээ, сувилгааны зардал даах	-	3.60	3.82	0.22
Гадаад банкинд данс нээж өгөх /мөнгө өгөх/	-	2.90	3.63	0.73
Өндөр бооцоо тавьж тоглоомд санаатайгаар хожигдох	-	3.50	3.56	0.06
Гэр бүлийнхэнд нь өндөр үнэтэй бэлэг өгөх, авах	-	3.60	3.56	-0.04
Өрийг нь төлөх	-	2.80	3.45	0.65
Хувьцаа өгөх өгөх	-	2.70	3.33	0.63
Дундаж үнэлгээ	-	3.81	3.99	0.18

Улс төрчид өөрсдийн сонирхлоор болон бусдын захиалгаар төрийн байгууллага албан тушаалтны үйл ажиллагаанд оролцож нөлөөлөхдөө голчлон албан тушаалтны зөрчлийг нь илрүүлж, түүгээр нь дарамтлах (тархцын үнэлгээ 4.09), дарамт шахалт үзүүлэх /ажлаас нь хална, арга хэмжээ авна гэх мэтээр/ (3.83) зэрэг үйлдлийг голчлон хэрэглэдэг байна. Гэхдээ төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд оролцож нөлөөлөх доорх үйлдлүүдийн тархцын дундаж үнэлгээ 3.71 байгаа нь 2009 оныхоос 0.21 пунктээр буурчээ (Хүснэгт 3).

Хүснэгт 2 болон Хүснэгт 3-д гарсан судалгааны үр дүн улс төрийн хүрээнд төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс шууд нөлөөлөх байдал харьцангуй буурч, шууд бус аргуудыг хэрэглэх явдал нэмэгдсэн болохыг харуулж байна.

Хүснэгт 3. Улс төрчид өөрсдийн сонирхлоор болон бусдын захиалгаар төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд оролцож нөлөөлөх үйлдлийн тархцын үнэлгээ

Үзүүлэлт / үнэлгээ	2008	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Албан тушаалтны зөрчлийг илрүүлж түүгээр нь дарамтлах	-	4.40	4.09	-0.31
Дарамт шахалт үзүүлэх /ажлаас нь хална, арга хэмжээ авна гэх мэт/	3.64	4.00	3.83	-0.17
Бусдын хооронд зуучлах нэрийдлээр мөнгө нэхэх	-	3.90	3.70	-0.20

Хууль бусаар дотоод үйл ажиллагаанд нь оролцох	-	3.70	3.67	-0.03
Хууль бус шаардлага тавих	-	3.60	3.67	0.07
Шан харамж нэхэх	3.43	3.90	3.27	-0.63
Дундаж үнэлгээ		3.92	3.71	-0.21

Сүүлийн гурван жилийн хугацаанд (2008-2009 оны хооронд) улс төрчдийн зүгээс төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд голчлон ажил албан тушаалд томилох, тусгай зөвшөөрөл авах, сунгуулахад голчлон нөлөөлж байжээ. Улс төрчдийн зүгээс төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд нөлөөлөх давтамж 2010 онд 2009 онтой харьцуулахад татварын асуудлыг явцуу ашиг сонирхолд нийцүүлэн шийдвэрлүүлэх (0.96 пунктээр нэмэгдсэн), шүүхийн үйл ажиллагаанд нөлөөлөх (0.30), хууль эрх зүйн шинжтэй шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд нөлөөлөх (0.28) чиглэлээр илүү идэвхжсэн байна. Сонгогдсон үйл ажиллагаануудад нөлөөлөх давтамжийн дундаж үнэлгээ 2008 онд 4.04 байсан бол 2009 онд 4.11, 2010 онд 4.34 болж нэмэгдсэн байна (Хүснэгт 4).

Хүснэгт 4. Улс төрчдийн төрийн байгууллагын зарим үйл ажиллагаанд нөлөөлж буй давтамжийн үнэлгээ

Үзүүлэлт / үнэлгээ	2008	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Ажил, албан тушаалд томилох ажиллагаанд нөлөөлөх	4.79	4.60	4.64	0.04
Татварын асуудлыг явцуу ашиг сонирхолд нийцүүлэн шийдвэрлүүлэх	3.47	3.60	4.56	0.96
Тусгай зөвшөөрөл авах, сунгуулах	4.57	4.50	4.45	-0.05
Төрийн үйлчилгээг давуу байдлаар хүртэх	4.00	4.30	4.36	0.06
Хяналтын байгууллагын үйл ажиллагаанд нөлөөлөх	3.79	4.00	4.27	0.27
Шүүхийн үйл ажиллагаанд нөлөөлөх	3.67	3.90	4.20	0.30
Хууль, эрх зүйн шинжтэй шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд	4.00	3.90	4.18	0.28
Хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагаанд нөлөөлөх	4.00	4.10	4.09	-0.01
Дундаж үнэлгээ	4.04	4.11	4.34	0.23

Шинжээчдийн үзэж байгаагаар улс төрийн авлига бизнест эрх мэдлээ тогтоох (үнэлгээ 4.45), уул уурхайн салбар болон намд эрх мэдлээ тогтоох (тус бүр 4.42)-д түлхүү чиглэгддэг байна (Хүснэгт 5).

Хүснэгт 5. Холбогдох үйл ажиллагаануудад улс төрийн хүрээний авлига чиглэгдэж буй байдлын үнэлгээ

Үзүүлэлт / үнэлгээ	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Бизнест эрх мэдлээ тогтоох	4.27	4.45	0.18

Уул уурхайн салбар	4.67	4.42	-0.25
Намд эрх мэдлээ тогтоох	4.55	4.42	-0.13
Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл	4.38	4.27	-0.11
Дэд бүтцийн бүтээн байгуулалт	4.50	4.17	-0.33
Өмч хувьчлал	3.73	4.10	0.37
Гадаадын хөрөнгө оруулалт	3.82	3.92	0.10
Орон сууц, барилга байгууламж барихад	4.08	3.92	-0.16
Газар тариалан	3.60	3.00	-0.60
Дундаж үнэлгээ	4.18	4.07	-0.10

Улс төрийн хүрээнд бизнесийн бүлэглэлийн нөлөөнд автах, тэдний төлөө үйлчилж хууль санаачлан батлуулах (тархцын үнэлгээ 4.64), ашиг сонирхолдоо нийцсэн шийдвэр гаргах, гаргуулахаар лоббидох (4.58), сонгогчдын саналыг худалдан авах болон улс төрийн зорилгоор хууль бус хандив өргөх, авах (4.50) зэрэг хэлбэрүүд илүү өргөн тархсан байна (Хүснэгт 6).

Хүснэгт 6. Улс төрийн хүрээн дэх авлигын хэлбэрүүдийн тархцын үнэлгээ

Үзүүлэлт / үнэлгээ	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Бизнесийн бүлэглэлийн нөлөөнд автах, тэдний төлөө үйлчилж хууль санаачлан батлуулах	4.33	4.64	0.31
Ашиг сонирхолдоо нийцсэн шийдвэр гаргах, гаргуулахаар лоббидох	4.54	4.58	0.04
Сонгогчдын саналыг худалдан авах	4.69	4.50	-0.19
Улс төрийн зорилгоор хууль бус хандив өргөх, авах	4.42	4.50	0.08
Төсвийн мөнгийг зориулалтын бусаар, өөрийн ашиг сонирголоор зарцуулах	4.15	4.36	0.21
Намд хандив авах	4.42	4.25	-0.17
Өөрийн эрх мэдлээ худалдах	4.00	4.17	0.17
Төрийн өмчийг шамшигдуулах, хувьдаа завших	4.00	4.00	0.00
Мөнгө угаах	4.00	3.80	-0.20
Хувийн байгууллага, санд хандив авах	3.75	3.64	-0.11
Хууль бусаар дампууруулах	3.56	3.56	0.00
Өөрийн өмчийн компани, аж ахуйн нэгжид давуу байдал бий болгох	4.46	3.25	-1.21
Дундаж үнэлгээ	4.19	4.10	-0.09

Улс төрийн хүрээнд хээл хахууль өгөх, авахдаа үйл ажиллагааны зардал болгож өгөх (тархцын үнэлгээ 4.27), хувьцаа эд хөрөнгө өмчлүүлэх (4.22), зуучлагчаар дамжуулах (4.09), ойр дотны хүн, гэр бүлийн гишүүд, тэдгээрийн компанид давуу байдал олгох (4.08) зэрэг аргууд илүү өргөн тархсан байна. Өмнөх судалгааны дүнтэй харьцуулахад үйл ажиллагааны зардал болгон өгөх (тархцын үнэлгээ 2009 оныхоос 0.91 пунктээр нэмэгдсэн), мөнгө зээлдүүлээд мартах (+0.56) зэрэг аргуудын тархац илүү нэмэгдсэн байна (Хүснэгт 7).

Хүснэгт 7. Улс төрийн хүрээнийхний хээл хахууль өгөх, авах аргуудын тархцын

үнэлгээ

Үзүүлэлт / үнэлгээ	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Үйл ажиллагааны зардал болгож өгөх	3.36	4.27	0.91
Хувьцаа, эд хөрөнгө өмчлүүлэх	4.08	4.22	0.14
Зуучлагчаар дамжуулах	4.10	4.09	-0.01
Ойр дотны хүн, гэр бүлийн гишүүд, тэдгээрийн компанид давуу байдал олгох	4.20	4.08	-0.12
Шууд өөрт нь өгөх	3.45	3.80	0.35
Ойр дотны хүмүүсээр дамжуулах	3.89	3.75	-0.14
Мөрийтэй тоглож санаатай алдах	3.44	3.75	0.31
Мөнгө зээлдүүлээд мартах	3.00	3.56	0.56
Эд зүйлсийг зах зээлийн үнээс дээгүүр үнээр худалдан авах	3.56	3.55	-0.01
Эд зүйлсийг зах зээлийн үнээс доогуур үнээр худалдах	3.50	3.45	-0.05
Дундаж үнэлгээ	3.66	3.85	0.19

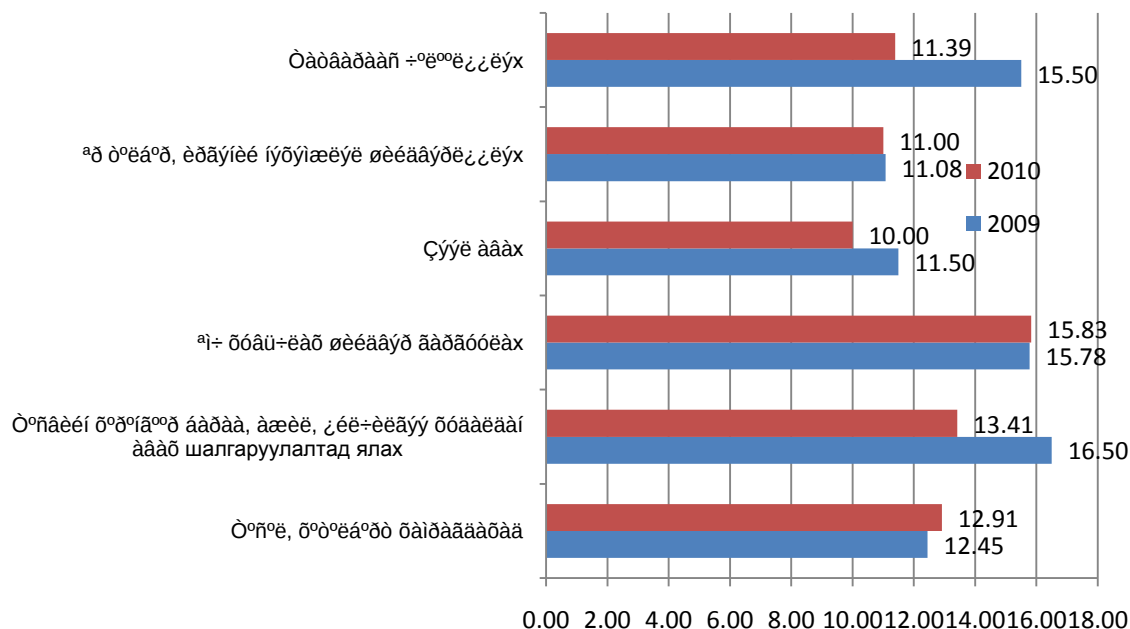
Улс төрийн хүрээнийхэн авлигаар олсон хөрөнгөө ихэвчлэн хүүхдийн сургалтын төлбөрт (тархцын үнэлгээ 4.82), өдөр дутмынхаа хэрэгцээнд (4.64), машин, орон сууц, үл хөдлөх хөрөнгө худалдан авах (4.45)-д зарцуулдаг байна. Өмнөх судалгааны дүнтэй харьцуулахад дараагийн сонгуульд зарцуулах (тархцын үнэлгээ 2009 оныхоос 0.75 пунктээр нэмэгдсэн), хувьцаа худалдан авах (+0.67), гадаадын банкинд хадгалах (0.56) зэрэг хэлбэрүүдийн тархац илүү нэмэгдсэн байна (Хүснэгт 8).

Хүснэгт 8. Улс төрийн хүрээнийхэн авлигаар олсон хөрөнгөө зарцуулдаг хэлбэрүүдийн тархцын үнэлгээ

Хэлбэрүүд / хариулт	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Хүүхдийнхээ сургалтын төлбөрт зориулдаг	4.60	4.82	0.22
Өдөр тутмынхаа хэрэгцээнд зориулах	4.33	4.64	0.31
Машин худалдан авдаг	4.45	4.45	0.00
Орон сууц худалдан авдаг	4.82	4.45	-0.37
Үл хөдлөх хөрөнгө худалдан авдаг	4.82	4.45	-0.37
Өөрийн болон гэр бүлийн эзэмшлийн компанид хувь оруулдаг	4.60	4.27	-0.33
Зугаа цэнгэлд зарцуулдаг	4.40	4.20	-0.20
Гадаадын банкинд хадгалдаг	3.44	4.00	0.56
Дараагийн сонгуульд зарцуулах	3.25	4.00	0.75
Дотоодын банкинд хадгалдаг	4.00	3.67	-0.33
Хувьцаа худалдан авдаг	3.00	3.67	0.67
Гадаадад үл хөдлөх хөрөнгө худалдаж авдаг	3.40	3.44	0.04
Дундаж үнэлгээ	4.09	4.17	0.08

Шинжээчдийн үзэж байгаагаар бизнес эрхлэгчид татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт эдлэхдээ дунджаар татвар ногдох дүнгийн 11.39 хувийг, өр төлбөр, иргэний нэхэмжлэлийг шийдвэрлүүлэхдээ нэхэмжлэлийн дүнгийн 11.0 хувийг, зээл авахдаа зээлийн дүнгийн 10.0 хувийг, өмч хувьчлах шийдвэр гаргуулахдаа хувьчлах хөрөнгийн үнийн дүнгийн 15.83 хувийг, төсвийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах шалгаруулалтад ялахын тулд тендерийн дүнгийн 13.41 хувийг, төсөл, хөтөлбөрт хамрагдахдаа төсөл хөтөлбөрийн төсвийн 12.91 хувийг авлигатай холбоотойгоор зарцуулдаг байна (Зураг 4). Судалгааны дүнгээс харахад 2009 онтой харьцуулахад 2010 онд бизнес эрхлэгчид төрийн байгууллага, албан тушаалтантай хэлцэл хийхдээ авлигад зарцуулдаг хөрөнгийн нийт үнийн дүнд эзлэх хувь татвараас чөлөөлүүлэх, өр төлбөр, иргэний нэхэмжлэл шийдвэрлүүлэх, зээл авах, төсвийн хөрөнгөөр бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах шалгаруулалтад ялах, төсөл хөтөлбөрт хамрагдах зэрэг хэлцлүүд дээр 0.08-3.09 хувиар буурсан байна.

Зураг 4. Бизнес эрхлэгчид төрийн байгууллага, албан тушаалтантай хэлцэл хийхдээ авлигад зарцуулдаг хөрөнгийн нийт үнийн дүнд эзлэх хувь



Ажил, албан тушаалд ороход дунджаар 13.4 сая төгрөгийг, тусгай зөвшөөрөл авахад дунджаар 16.2 сая төгрөгийг, ашиг сонирхолдоо нийцсэн хууль, шийдвэр гаргуулахад дунджаар 21.0 сая төгрөгийг тус тус авлигад зарцуулдаг гэж шинжээчид үзжээ.

Шинжээчид төрийн байгууллагын тусгай зөвшөөрөл олгох (авлигын тархцын үнэлгээ 4.83), төсвийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах (4.75) зэрэг үйл ажиллагаанд авлига их тархсан гэж үзэж байна (Хүснэгт 9).

Хүснэгт 9. Төрийн байгууллагын зарим үйл ажиллагаанд дахь авлигын тархцын

үнэлгээ

Үзүүлэлт / үнэлгээ	2008	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Тусгай зөвшөөрөл олгох үйл ажиллагаа	4.80	4.69	4.83	0.14
Төсвийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах	4.80	4.54	4.75	0.21
Ажил, албан тушаалд томилох	4.53	4.46	4.50	0.04
Өмч хувьчлал	3.87	3.82	4.50	0.68
Төрийн өмч, төсвийн хөрөнгийг захиран зарцуулах	4.27	4.38	4.42	0.04
Төсөл, хөтөлбөрт хамруулан хэрэгжүүлэх ажиллагаа	4.13	4.08	4.25	0.17
Хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих ажиллагаа	3.80	4.00	4.20	0.20
Дундаж үнэлгээ	4.31	4.28	4.49	0.21

Судалгаанд оролцсон шинжээчид бүгд 100.0 хувь улс төрийн авлига илүү далд шинжтэй болсон гэдэгтэй санал нийлж байна. Шинжээчдийн үзэж байгаагаар улс төрчидийн зүгээс бизнесийг бүлэглэл, гэмт бүлэглэлийг эрхшээлдээ оруулах явдал 2010 онд илүү эрчимжсэн байна (Хүснэгт 10).

Хүснэгт 10. Монгол улс дахь улс төр болон бизнес, хууль хяналтын байгууллага, гэмт бүлэглэл, гадаадын улс төр, бизнесийн бүлэглэлийн хоорондын харилцааны үнэлгээ

Үзүүлэлт	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Улс төрчид бизнесийн бүлэглэлийг гартаа оруулсан	2.23	3.50	1.27
Бизнесийн бүлэглэл улс төрчдийг гартаа оруулсан	4.69	4.50	-0.19
Улс төр, бизнесийн бүлэглэл нэгдсэн	4.67	4.67	0.00
Улс төрийн нам /бүлэглэл/ гэмт бүлэглэл /мафи/-ийг гартаа оруулсан	2.40	2.78	0.38
Улс төрийн нам /бүлэглэл/-ыг гэмт бүлэглэл /мафи/ гартаа оруулсан	2.80	3.40	0.60
Гадны улс төрийн бүлэглэл Монголын улс төрийн нам /бүлэглэл/-ыг гартаа оруулсан	3.18	3.73	0.55
Гадны бизнесийн бүлэглэл Монголын улс төрийн нам /бүлэглэл/-ыг гартаа оруулсан	4.11	3.91	-0.20
Гадны улс төрийн бүлэглэл Монголын улс төрийн нам /бүлэглэл/-тай нэгдсэн	2.78	3.60	0.82
Монголын улс төрийн нам /бүлэглэл/ гадны бизнесийн бүлэглэлийг гартаа оруулсан	1.22	1.40	0.18
Монголын улс төрийн нам /бүлэглэл/ гадны улс төрийн нам /бүлэглэл/-ыг гартаа оруулсан	1.20	3.00	1.80
Улс төрийн авлига нь илүү далд хэлбэрт шилжсэн	4.67	5.00	0.33

Улс төрчид хууль хяналтын болон цагдаагийн байгууллагатай хууль бус ашиг сонирхлоор нийлсэн	4.08	4.50	0.42
---	------	------	------

Монгол улсад хувийн эрх ашгийг түрүүнд тавьсан, нэг хүнийг тойрсон, нам тойрсон, бизнесийн, нам дамжсан, нэг нутаг тойрсон хүрээлэл шинжээчдийн үзэж байгаагаар 2009 онтой харьцуулахад илүү эрчимжсэн байна. Харин найз нөхдийн хүрээллийн үйл ажиллагааны хүч бага зэрэг буурсан байна. Нийтийн эрх ашгийн төлөө бий болсон хүрээлэл хүч султай байгаа хэдий ч эрчимжих хандлагатай болж байгаа нь нааштай үр дүн болж байна (Хүснэгт 11).

Хүснэгт 11. Монгол улс дахь улс төрийн бүлэглэлүүдийн хүчний үнэлгээ

Бүлэглэлүүд / үнэлгээ	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Хувийн эрх ашгийг түрүүнд тавьсан, нэг хүнийг тойрсон хүрээлэл	3.77	4.00	0.23
Хувийн эрх ашгийг түрүүнд тавьсан, нам тойрсон хүрээлэл	4.31	4.75	0.44
Хувийн эрх ашгийг түрүүнд тавьсан, бизнесийн хүрээлэл	4.42	4.58	0.17
Хувийн эрх ашгийг түрүүнд тавьсан, нам дамжсан хүрээлэл /намуудын нэгдэл/	4.38	4.42	0.03
Хувийн эрх ашгийг түрүүнд тавьсан, нэг нутаг /аймаг/ тойрсон хүрээлэл	4.00	4.08	0.08
Хувийн эрх ашгийг түрүүнд тавьсан, найз нөхдийн хүрээлэл	3.92	3.75	-0.17
Нийтийн эрх ашгийн төлөө бий болсон хүрээлэл	1.82	2.27	0.45

Шинжээчдийн үзэж байгаагаар төрийн байгууллагад авлига оршин байхад олон шат дамжлага (хүчин зүйлийн нөлөөллийн үнэлгээ 4.75), хуулийн хэрэгжилтэд тавих хяналт (4.75), хүнд суртал (4.67) зэрэг хүчин зүйл илүү хүчтэй нөлөөлдөг байна (Хүснэгт 12).

Хүснэгт 12. Төрийн байгууллага дахь авлигыг бий болгоход нөлөөлж буй хүчин зүйлсийн үнэлгээ

Үзүүлэлт / үнэлгээ	2008	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Олон шат дамжлага, давхардал	4.33	4.54	4.75	0.21
Хуулийн хэрэгжилтэд тавих хяналт	4.40	4.15	4.75	0.60
Хүнд суртал	4.47	4.75	4.67	-0.08
Төрийн үйлчилгээний хүртээмж хангалтгүй, шударга бус байдал	3.73	4.38	4.58	0.20
Шийдвэр гаргах ажиллагааны ил тод байдал дутмаг	4.67	4.38	4.58	0.20
Төсвийн хөрөнгийн төлөвлөлт, зарцуулалтад тавих төсвийн ерөнхийлөн захирагчид тавих хяналт сул	4.00	4.17	4.58	0.41

Хууль, журам зөрчсөн албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэдэггүй байдал	4.53	4.62	4.33	-0.29
Төрийн албан хаагчийн ёс зүй, ажлын ур чадвар дутагдалтай	4.27	4.08	4.33	0.25
Албан тушаалтны үзэмжээр асуудлыг шийдвэрлэх боломж хязгаарлагдаагүй байдал	4.86	4.23	4.33	0.10
Албан хаагчийн цалин, орон сууц, нийгмийн баталгаа хангалтгүй	3.47	4.00	4.17	0.17
Дундаж үнэлгээ	4.27	4.33	4.51	0.18

Авлигыг бууруулахад ямар арга хэмжээ нэн тэргүүнд шаардлагатай талаарх асуултад шийдвэр гаргахад нийтийн ашиг сонирхлыг харгалзан үзэх механизм бий болгох гэсэн санаа 34.5 хувийн, УИХ, орон нутгийн ИТХ-ын сонгуулийн тогтолцоог өөрчлөх гэсэн санаа 24.1 хувийн, Улс төрчдийн авлигатай тэмцэх хүсэл, зоригийг нэмэгдүүлэх; Авлигатай тэмцэх газрын үйл ажиллагааны үр нөлөөг нэмэгдүүлэх; Хээл хахууль өгсөн этгээдийг хариуцлагаас чөлөөлж, хээл хахууль авсан этгээдэд хариуцлага оноодог болох гэсэн санаанууд тус бүр 13.8 хувийн санал авсан нь голлох санаанууд болж байна.

Түүнчлэн судалгаанд оролцсон шинжээчид авлигыг бууруулахад нэн тэргүүнд шаардлагатай дараахь арга замуудыг илэрхийлсэн. Үүнд:

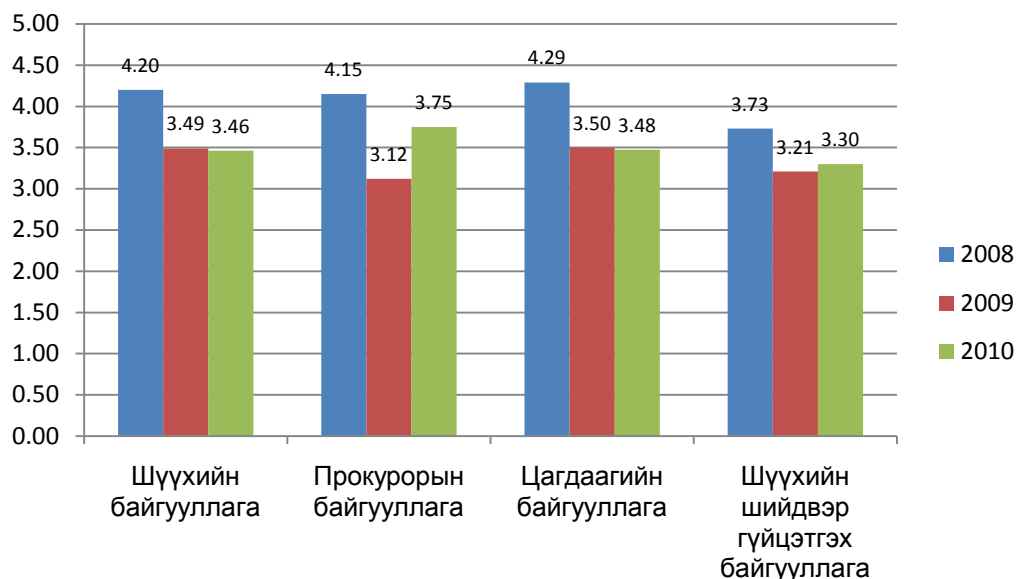
- Улс төрийн дээд хүрээнд авлига авсан этгээдийг зоригтой илрүүлж шийтгэх
- Бизнесийн ашиг сонирхлоороо эрүүгийн гэмт хэрэгт холбогдсон бүлэглүүдийг илрүүлэн, шийтгэх
- Авлига авсан этгээдүүдийг доороос биш дээрээс нь шийтгэж төрийн алба хаах эрхийг хязгаарлах
- АТГ-ыг жинхэнэ утгаар нь ажиллуулах, ёс зүйтэй хүмүүсээр бүрдүүлэх
- АТГ-ыг жинхэнэ утгаар нь улс төрөөс хараат бус болгох (захын прокурор авлига биш гэж гэмт хэргийг хэрэгсэхгүй болгож байна)
- Төрийн байгууллагын хүнд суртал, олон шат дамжлагыг бууруулах
- Төрийн байгууллагуудад хяналт тавих
- Хууль хяналтын байгууллагын хараат бус бие даасан үйл ажиллагаа явуулах улс төр, эдийн засаг, эрх зүйн баталгаа бий болгох
- Авлига бол манай ардын ёс заншил мэт болсон. Иймээс улс төр, нийгмийн удирдлагын болон хяналтын цоо шинэ систем бий болгох
- Ухамсартай эх оронч иргэн төлөвшүүлэх бодлого, сургалтыг бүх шатны сургуулиудад үндсэн хичээл болгон хэвшүүлэх
- Олон нийтийн хандлагыг (авлигыг үл тэвчих уур амьсгалыг) бий болгох, соён гэгээрүүлэх
- Нийгмийн сэтгэл зүйг авлигатай тэмцэх чин хүсэл эрмэлзэлтэй болгох
- Шийдвэр гаргах үйл явц, төрийн байгууллагын ил тод байдлыг дээшлүүлэх
- Энэ ажлыг системийн ерөнхий онол синергетикийн зарчимд тулгуурлан хийх ёстой.
- Авлига гарах боломжгүй нөхцлүүдийг өргөн хүрээтэй, цогц байдлаар бий болгох (Нийгэм эдийн засаг, улс төр бүхий л хүрээнд)

- Мэдээлэл сайн өгч байх, төрийн албан хаагчдын цалин хөлсийг нэмэгдүүлэх
- Хэвлэл мэдээллийг жинхэнэ утгаар нь зохион байгуулах (Улс төрч бүр хувийн сонин телевизтэй байж болохгүй)

II.3. Хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгааны дүн

Шинжээчдийн үнэлгээгээр шүүхийн байгууллагын авлигад өртөх эрсдлийн үнэлгээ 3.46 болж, 2009 оныхоос 0.03 пунктээр, цагдаагийн байгууллагын авлигад өртөх эрсдлийн үнэлгээ 3.48 болж, 0.02 пунктээр буурсан байна. Харин прокурорын байгууллагын авлигад өртөх эрсдлийн үнэлгээ 3.75 болж, 2009 оныхоос 0.63 пунктээр, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагынх 3.30 болж, 0.09 пунктээр тус тус нэмэгдсэн байна (Зураг 5).

Зураг 5. Хууль хяналтын байгууллагын авлигад өртөх эрсдлийн үнэлгээ, салбараар



Шүүх байгууллагын хувьд хяналтын (авлигад өртөх эрсдлийн үнэлгээ 3.75) болон давж заалдах шат (3.67)-нд авлигад өртөх эрсдэл харьцангуй өндөр байгаа бол прокурорын байгууллагын хувьд аймаг, нийслэлийн прокурорын (3.92) болон сум (сум дундын), дүүргийн прокурорын (3.75) байгууллагад авлигад өртөх эрсдэл өндөр байна. Харин цагдаагийн байгууллагын хувьд замын цагдаа (3.83), мөрдөн байцаагч (3.75) нарын түвшинд авлигад өртөх эрсдэл харьцангуй өндөр байгаа бол шүүхийн шийдвэр байгууллагын хувьд аймаг, нийслэлийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх албанд (3.70) авлигад өртөх эрсдэл харьцангуй өндөр байна (Хүснэгт 13).

Хүснэгт 13. Хууль хяналтын байгууллага дахь авлигад өртөх эрсдлийн үнэлгээ, байгууллагын түвшин шатлалаар

Түвшин	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)

Анхан шатны шүүх	3.64	3.58	-0.06
Хяналтын шатны шүүх	3.45	3.75	0.30
Давж заалдах шатны шүүх	3.44	3.67	0.23
Дээд шүүх	3.44	2.85	-0.59
Шүүхийн байгууллагын дундаж үнэлгээ	3.49	3.46	-0.03
Сум /сум дундын/, дүүргийн прокурор	3.18	3.75	0.57
Аймаг, нийслэлийн прокурор	3.27	3.92	0.65
Улсын Ерөнхий прокурорын газар	2.91	3.58	0.67
Прокурорын байгууллагын дундаж үнэлгээ	3.12	3.75	0.63
Мөрдөн байцаагч	3.82	3.75	-0.07
Хэрэг бүртгэгч	3.55	3.50	-0.05
Эрүүгийн цагдаа	3.82	3.50	-0.32
Хэв журмын цагдаа	2.91	3.45	0.54
Замын цагдаа	3.82	3.83	0.01
Цагдаагийн ерөнхий газар	3.09	2.82	-0.27
Цагдаагийн байгууллагын дундаж үнэлгээ	3.50	3.48	-0.03
Аймаг, нийслэлийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх алба	3.45	3.70	0.25
Хорих ял эдлүүлэх алба	3.36	3.20	-0.16
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газар	2.82	3.00	0.18
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын дундаж үнэлгээ	3.21	3.30	0.09

Шинжээчдийн үзэж байгаагаар хууль хяналтын байгууллагад холбогдох үйл ажиллагаануудаас прокурорын байгууллага эрүүгийн хэргийг хэрэгсэхгүй болгох (авлигад өртөх эрсдлийн үнэлгээ 4.40), хорих ял эдлэх хугацаанаас нь өмнө тэнсэн суллах, дэглэм бууруулах (4.13), прокурорын байгууллага эрүүгийн хэргийг хянах (4.09), эрүүгийн хэрэг үүсгэхээс татгалзах, ялын хэмжээг бууруулах, өр барагдуулах (4.00) зэрэг үйл ажиллагаанд авлигад өртөх харьцангуй өндөр эрсдэлтэй байна (Хүснэгт 14).

Хүснэгт 14. Хууль хяналтын байгууллагын үйл ажиллагааны авлигад өртөх эрсдлийн үнэлгээ

Үйл ажиллагаа / эрсдлийн үнэлгээ	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Эрүүгийн хэрэг үүсгэх үйл ажиллагаа	3.90	3.92	0.02
Эрүүгийн хэрэг үүсгэх санал гаргах	3.27	3.44	0.17
Эрүүгийн хэрэг яллахаас татгалзах	3.18	3.45	0.27
Тодорхой хугацаагаар эрх хасах	-	3.83	-
Торгууль ногдуулах	3.36	3.75	0.39
Эрүүгийн хэрэг үүсгэхээс татгалзах	3.58	4.00	0.42
Прокурорын байгууллага эрүүгийн хэргийг хянах	3.22	4.09	0.87

Прокурорын байгууллага эрүүгийн хэргийг хэрэгсэхгүй болгох	3.64	4.40	0.76
Прокурорын байгууллага яллах дүгнэлт үйлдэх	3.33	3.70	0.37
Ялын хэмжээг бууруулах	3.60	4.00	0.40
Эрүүгийн хэргийг анхан шатны шүүх хянан шийдвэрлэх	3.64	3.90	0.26
Эрүүгийн хэргийг хяналтын шатны шүүх хянан шийдвэрлэх	-	3.78	-
Эрүүгийн хэргийг давж заалдах шатны шүүх хянан шийдвэрлэх	3.27	3.88	0.61
Захиргааны хэргийн шүүх хэрэг хянан шийдвэрлэх	3.00	3.38	0.38
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх	3.40	3.50	0.10
Хорих ял эдлүүлэх	-	3.30	-
Өр барагдуулах	-	4.00	-
Хорих ял эдлэх хугацаанаас нь өмнө тэнсэн суллах, дэглэм бууруулах	-	4.13	-
Хорих ангид ялтан хуваарилах	3.25	3.67	0.42
Ялтныг урамшуулах /шагналын хоног олгох/	3.11	3.63	0.52
Албадан дуудлага худалдаанд оруулах	3.22	3.13	-0.10
Шүүхийн шийдвэрийг хурдан гүйцэтгэх	3.56	3.71	0.15

Хууль хяналтын байгууллагын үйл ажиллагааны давхардал, чирэгдэл, үр өгөөжгүй, хяналтгүй байдал; хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчийн цалин хангамж, ажиллах нөхцлийн хангалтгүй байдал; хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчийн ёс зүй, хариуцлага тооцох механизмийн дутагдалтай байдал зэрэг хүчин зүйлсийн Хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлига үүсэхэд нөлөөллийн үнэлгээ харьцангуй өндөр байна. Эдгээр хүчин зүйлсийн нөлөөллийн үнэлгээ 4.00 байна (Хүснэгт 15).

Хүснэгт 15. Хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлига үүсэхэд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийн нөлөөллийн үнэлгээ

Хүчин зүйлс / нөлөөлөл	2008	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Хууль хяналтын байгууллагын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил	-	3.64	3.75	0.11
Хууль хяналтын байгууллагын шийдвэр гаргах ажиллагааны журмын иж бүрэн хуульчлагдаагүй байдал	-	3.42	3.64	0.22
Хууль хяналтын байгууллагын үйл ажиллагааны давхардал, чирэгдэл, үр өгөөжгүй, хяналтгүй байдал	-	3.67	4.00	0.33
Хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчийн цалин хангамж, ажиллах нөхцөл хангалтгүй	3.64	4.00	4.00	0.00
Хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчийн ёс зүй, хариуцлага тооцох механизм дутагдалтай	4.20	3.73	4.00	0.27
Дундаж үнэлгээ	3.92	3.69	3.88	0.19

Албан тушаалтны зөрчлийг илрүүлж, түүгээр нь дарамтлах байдал хууль хяналтын байгууллагынхны дунд нийтлэг болсон (тархцын үнэлгээ 4.22) арга хэлбэр болж байна. Хууль бусаар байгууллагын дотоод үйл ажиллагаанд нь оролцох хэлбэрийн тархцын үнэлгээ 2009 онд 3.42 байсан бол 2010 онд 3.83 болж 0.41 пунктээр нэмэгдсэн нь хамгийн их нэмэгдсэн хэлбэрийн нэг болж байна (Хүснэгт 16).

Хүснэгт 16. Хууль хяналтын байгууллагын албан тушаалтан өөрийн сонирхлоор болон бусдын захиалгаар төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд нөлөөлөн оролцож буй хэлбэрүүдийн тархцын үнэлгээ

Оролцох нөлөөлөх хэлбэр / тархац	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Албан тушаалтны зөрчлийг илрүүлж түүгээр нь дарамтлах	4.00	4.22	0.22
Хууль бус шаардлага тавих	3.67	3.85	0.18
Хууль бусаар дотоод үйл ажиллагаанд нь оролцох	3.42	3.83	0.41
Дарамт шахалт үзүүлэх	3.64	3.58	-0.06
Шан харамж нэхэх	3.00	3.13	0.13
Дундаж үнэлгээ	3.55	3.72	0.18

Хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд өөрт болон бусдад ашигтай, давуу байдал бий болгох, шийдвэр гаргуулахдаа бэлэг сэлт өгөх (давтамжийн үнэлгээ 4.09), мөнгө, хөрөнгө өгөх (4.08), олсон ашиг орлогоо хуваахаар амлах (4.00) зэрэг аргуудыг голчлон хэрэглэдэг байна. Шинжээчдийн үзэж байгаагаар 2010 онд нийтлэг болсон арга замуудад өндөр бооцоо тавьж тоглоомд санаатайгаар хожигдох (4.22), улс төрийн хамгаалалтад авах (4.14) арга замууд орж байна (Хүснэгт 17).

Хүснэгт 17. Хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд өөрт болон бусдад ашигтай, давуу байдал бий болгох, шийдвэр гаргуулахад хэрэглэдэг үйлдлүүдийн давтамжийн үнэлгээ

	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Өндөр бооцоо тавьж тоглоомд санаатайгаар хожигдох	2.89	4.22	1.33
Улс төрийн хамгаалалтанд авах	2.83	4.14	1.31
Бэлэг сэлт өгөх	4.08	4.09	0.01
Мөнгө /хөрөнгө/ өгөх	4.08	4.08	0.00
Олсон ашиг, орлогоо хуваахаар амлах	3.30	4.00	0.70
Гэр бүлийнхэнд нь өндөр үнэтэй бэлэг өгөх, авах	3.11	3.83	0.72
Гадаад арга хэмжээний зардал даах	2.50	3.75	1.25
Өрийг нь төлөх	3.33	3.75	0.42
Албан тушаалд томилох	3.60	3.73	0.13
Төрийн одон, медаль, салбарын тэргүүний ажилтан цол тэмдгээр шагнах	3.14	3.71	0.57
Өндөр цалинтай, сул ажилд оруулах	2.50	3.40	0.90
Аялал, жуулчлалын зардал даах	2.91	3.38	0.47
Сургалтын зардал даах	2.63	3.25	0.62

Хэн нэгэнд зориулж ажлын байр шинээр бий болгох	3.00	3.25	0.25
Эмчилгээ, сувилгааны зардал даах	2.63	3.17	0.54
Хувьцаа өгөх	2.00	3.00	1.00
Баяр ёслолын үеэр өндөр үнэтэй бэлэг өөрт нь өгөх, авах	3.70	3.00	-0.70
Гадаад банкинд данс нээж өгөх /мөнгө өгөх/	1.67	2.50	0.83
Дундаж үнэлгээ	2.99	3.57	0.57

Шүүхэд хэргийг хэрэгсэхгүй болгоход дунджаар 12.0 сая төгрөгийн, хэрэг бүртгэх мөрдөн байцаах шатанд хэргийг хэрэгсэхгүй болгоход дунджаар 13.5 сая төгрөгийн, ашиг сонирхолдоо нийцсэн шийдвэр гаргуулахад дунджаар 12.6 сая төгрөгийн, эрүүгийн хэрэг үүсгэхэд дунджаар 12.6 төгрөгийн хээл хахууль өгдөг өгдөг гэж шинжээчид үзжээ.

Хууль хяналтын байгууллагын албан тушаалтнууд хээл хахууль өгөхдөө өмгөөлөгчөөр дамжуулах (3.82), зуучлагчаар дамжуулах (3.73) хэлбэрийг илүү түлхүү хэрэглэдэг байна (Хүснэгт 18).

Хүснэгт 18. Хууль хяналтын байгууллагын албан тушаалтанд хээл хахууль өгч, авдаг хэлбэрүүдийн үнэлгээ

	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Өмгөөлөгчөөр дамжуулах	3.80	3.82	0.02
Зуучлагчаар дамжуулах	3.60	3.73	0.13
Мөрийтэй тоглож санаатайгаар алдах	2.78	3.63	0.85
Мөнгө зээлдүүлээд мартаx	3.44	3.57	0.13
Ойр дотны хүн, гэр бүлийн гишүүд, тэдгээрийн компанид давуу байдал олгох	3.33	3.33	0.00
Ойр дотны хүмүүсээр дамжуулах	3.00	3.22	0.22
Эд зүйлсийг зах зээлийн үнээс дээгүүр үнээр худалдан авах	3.00	3.17	0.17
Шууд өөрт нь өгөх	2.90	3.17	0.27
Эд зүйлсийг зах зээлийн үнээс доогуур үнээр худалдах	3.00	3.14	0.14
Хувьцаа, эд хөрөнгө өмчлүүлэх	2.29	2.80	0.51
Дундаж үнэлгээ	3.11	3.36	0.24

Хууль хяналтын байгууллагын албан тушаалтнууд авлигаар бий болгосон хөрөнгөө голчлон өдөр дутмын хэрэгцээнд болон зугаа цэнгэлд зарцуулах (үнэлгээ 4.78) буюу машин, орон сууц худалдан авах (4.56)-д зарцуулдаг байна (Хүснэгт 19).

Хүснэгт 19. Авлигаар бий болсон хөрөнгийг зарцуулдаг хэлбэрүүдийн үнэлгээ

Хэлбэрүүд	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Өдөр тутмынхаа хэрэгцээнд зориулах	4.75	4.78	0.03
Зугаа цэнгэлд зарцуулдаг	5.00	4.78	-0.22

Машин худалдан авдаг	5.00	4.56	-0.44
Орон сууц худалдан авдаг	3.33	4.56	1.23
Хүүхдийнхээ сургалтын төлбөрт зориулдаг	3.33	4.50	1.17
Үл хөдлөх хөрөнгө худалдан авдаг	5.00	4.25	-0.75
Өөрийн болон гэр бүлийн эзэмшлийн компанид хувь оруулдаг	3.00	3.67	0.67
Дотоодын банкинд хадгалдаг	3.25	3.00	-0.25
Гадаадын банкинд хадгалдаг	2.64	3.00	0.36
Хувьцаа худалдан авдаг	2.83	3.00	0.17
Дундаж үнэлгээ	3.81	4.01	0.20

Шинжээчид хууль хяналтын байгууллага дахь авлигыг бууруулахад нэн тэргүүнд албан хаагчдын ёс зүй, ажлын доголдол, дутагдлыг илрүүлж, хариуцлага хүлээлгэх механизмыг боловсронгуй болгож хэрэгжүүлэх (4.67), ашиг сонирхлын зөрчлийг мэдээлэх (4.64), ур чадварт томилгоо хийх (4.62), хууль хяналтын байгууллагын ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх (4.58) зэрэг хэмжээг авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай гэж үзэж байна (Хүснэгт 20).

Хүснэгт 20. Хууль хяналтын байгууллага дахь авлигыг бууруулахад авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай арга хэмжээнүүдийн ач холбогдлын түвшин

Арга хэмжээ / ач холбогдлын түвшин	Ач холбогдлын түвшний үнэлгээ
Хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчдын ёс зүй, ажлын доголдлыг тооцож хариуцлага хүлээлгэх механизмыг боловсронгуй болгож хэрэгжүүлэх	4.67
Ашиг сонирхлын зөрчлийг мэдээлэх	4.64
Ур чадварт үндэслэн томилгоо хийх	4.62
Хууль хяналтын байгууллагын ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх	4.58
Хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчдын цалин хөлсийг нэмэгдүүлэх	4.55
Хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчдын хууль зүйн балгааг сайжруулах	4.50
Хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчдыг чөлөөлөх, өөрчлөх, халах, шударга ил тод механизм бий болгох	4.42
АТГ-ын үйл ажиллагааны үр нөлөөг нэмэгдүүлэх	4.38
Авлигачдад хүлээлгэх эрүүгийн болон захиргааны хариуцлагын арга хэмжээг чангатгах	4.36
Хууль хяналтын байгууллагын чадавхийг сайжруулах	4.33
Иргэний нийгмийг өргөн хүрээнд оролцуулах	4.09
Хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчдыг сэлгэн ажиллуулах	4.00

Түүнчлэн судалгаанд оролцсон шинжээчид авлигыг бууруулахад нэн тэргүүнд шаардлагатай дараахь арга замуудыг илэрхийлсэн. Үүнд:

- Авлигатай тэмцэх байгууллагын хүрээг тодорхой болгох

- Авлигатай тэмцэхэд иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээллийн байгууллагын оролцоог нэмэгдүүлэх
- Иргэний нийгмийг өргөн хүрээнд оролцуулах
- Урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх ажлыг эрчимтэй явуулах, үр өгөөжийг дээшлүүлэх
- Албан хаагчдын амьжиргааны түвшинг дээшлүүлэх цогц бодлого боловсруулах
- Ур чадварт суурилсан томилгоог хийх
- Хууль хяналтын байгууллагын ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх
- Орлогын мэдүүлгийг өөрчлөн хяналтыг чангатгах
- Төрийн үйлчилгээг ил тод болгох
- Төрийн албаны хүнд суртлыг арилгах
- Төрийн байгууллагын шат дамжлагыг багасгах
- Төрийн албан тушаалтан, ялангуяа төрийн өндөр албан тушаалтныг авлигын хэрэгт шалгахгүй байгаа зөрчлийг арилгах
- Шүүх, прокурорын болон цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд зөрчилдөж байгаа хуулиудад нэн яаралтай нэмэлт өөрчлөлтүүдийг хийх.
- Мэргэжлийн ёс зүй болон мэдлэгийн өндөр чадвартай хуульчдыг шударгаар сонгон шалгаруулж томилж байх, төрийн албаны бүтэц болон эрх зүйн орчинг улам боловсронгуй болгох.
- Хүний нөөцийн шинэчлэл хийх, албан тушаал "зардаг" авдаг тогтолцоог өөрчлөх
- Шүүх эрх мэдлийн хүрээнд иж бүрэн шинэтгэл хийх
- Төрийн зарим эрх мэдлийг хувийн болон төрийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэх
- Улс төрийн болон төрийн зүтгэлтний томоохон хахуулийн гэмт хэргийг сайтар мөрдөж шүүн таслан нийтэд ил болгох
- УИХ-ын сонгуулийг төгөлдөршүүлэх, бизнесменүүдийг төрийн бүх байгууллагад орохыг зогсоох, хутган үймүүлэгч, хор найруулагч улс төрчидтэй тэмцэх, ах дүү хамаатан найзын сүлжээг төрийн албанд таслан зогсоох
- Төрийн байгууллага, албан тушаалтан үйл ажиллагааны ил тод байдал, шударга ёсны зарчим, ажлын байрны сонгон шалгаруулалт, төрийн албан хаагчдын нийгэм эдийн засгийн баталгааг сайжруулах
- Хууль хяналтын байгууллагыг улс төрийн нөлөөллөөс ангид болгох, хуулийн хориг хаалтыг бий болгох,
- Шүүх, прокурор, цагдаагийн байгууллагын албан хаагчдыг хооронд нь зарим хэсгийг сэлгэн ажиллуулах,
- Хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчдын цалин хөлс, нийгмийн баталгааг дээшлүүлэх,
- Боловсон хүчний томилгоог ил тод явуулах, өрсөлдөөний журмаар шийдвэрлэх.

III. Дүгнэлт

Улс төр, хууль хяналтын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн гуравдахь удаагийн судалгааг явуулж үр дүнг нэгтгэн гаргаж та бүхэнд танилцуулж байна. Энэхүү судалгааг гурван жил дараалан явуулснаар улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын нөхцөл байдлын өөрчлөлт, хөдөлгөөнийг тодорхойлон үнэлэлт дүгнэлт өгөх боломжийг олгож байгаа юм.

Улс төрийн хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгаанд улс төрийн бүх шатны байгууллага, сонгуулийн үр дүнд байгуулагддаг бүх шатны байгууллага, хэвлэл, мэдээлэл, эрдэм шинжилгээний байгууллагын төлөөлөл 13 шинжээчийг; Хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгаанд хууль хяналтын байгууллагын бүх салбар, түвшний төрийн байгууллага, иргэний нийгмийн болон судалгаа шинжилгээний байгууллагын төлөөлөл 13 шинжээчийг сонгож оролцуулсан нь тооны хувьд цөөн шинжээч оролцсон хэдий ч өргөн хүрээтэй мэдлэг, мэдээлэл бүхий шинжээчдийг оролцуулан нөхцөл байдалд үнэлэлт дүгнэлт өгч чадсан гэж дүгнэж байна.

Судалгаагаар улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын нөхцөл байдал, цаг хугацааны өөрчлөлтийг тодорхойлохын зэрэгцээ энэ хүрээнд аль түвшинд нь авлигын эрсдэл өндөр байгаа, улс төр, хууль хяналтын хүрээн дэх авлига аль салбар, үйл ажиллагаа голлон чиглэгдэж байгаа, авлигыг үүсгэж байгаа шалтгаан нөхцлүүд, авлига, хээл хахуулийг ямар хэлбэрээр хэрэгжүүлж байгаа, авлигаар бий болгосон хөрөнгөө юунд, хэрхэн зарцуул байгаа, хэдий хэр хэмжээний хөрөнгө авлигатай холбоотойгоор эргэлдэж байгаа зэрэг өргөн хүрээтэй мэдээллийг эндээс олж авах боломжтой.

Судалгааны үр дүн гагцхүү судалгаанд оролцсон шинжээчдийн үнэлэлт, төсөөлөл бөгөөд тэдгээрт ямар нэг нэмэлт дүгнэлт, тайлбар оруулахгүйгээр шууд танилцуулж байна.