

3

**МОНГОЛ УЛСЫН АВЛИГЫГ ХЭМЖИХ ОРОЛДЛОГУУД
БА МОНГОЛЫН АВЛИГЫН ИНДЕКСИЙН
СУДАЛГАА, ТҮҮНИЙ АЧ ХОЛБОГДОЛ****Д.Жаргалан**

Аливаа нэг асуудлыг нарийн судалгаа шинжилгээ хийж үзэхгүйгээр шийдэх нь бэрхшээлтэй байдаг. Ялангуяа далд ямар нэгэн гэрчгүйгээр явагддаг авлигын асуудлыг сайтар судлахгүйгээр тэмцэж чадахгүй юм. Монгол Улсад авлигын чиглэлээр судалгаа хийгдэж ирсэн боловч эдгээр нь тодорхой нэг зорилгыг шийдвэрлэхэд зориулсан байснаас тогтмол явагдаж ирсэнгүй. Монголын авлигын индексийн судалгаа нь нэг аргачлалаар тодорхой давтамжтай, цаг хугацааны өөрчлөлтийг харуулсан судалгаа юм. Энэ нь авлигын чиглэлээр хэрэгжүүлж буй бодлого үр дүнтэй байгаа эсэх, ямар асуудалд анхаарах, ямар хүчин зүйлүүд нөлөөлж байгааг тодорхойлох ач холбогдолтой юм.

Авлигын гэмт хэрэг нь нууц, далд хэлбэрт явагддаг нэг талаас, нөгөө талаас уг үзэгдэл нь өөрөө нийгмийн олон салбарыг хамарсан байдаг тул судлахад тогтсон нэг арга байхгүй, нарийн төвөгтэй байдаг. Монгол Улсын хувьд өнгөрсөн хугацаанд авлигын асуудлаар хэд хэдэн судалгаа хийгдэж байсан юм.

Анхны Монгол Улсын хэмжээнд явуулсан авлигын нөхцөл байдлын талаархи судалгааг 1999 онд НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн санхүүжилтээр хийсэн юм. “Монгол дахь Авлигын талаархи олон нийтийн санаа бодол, байр суурь”¹¹ гэсэн уг судалгааны ажлыг үндэсний эрдэмтэн, судлаачид явуулжээ. Тус судалгаа нь нийслэл хотоос гадна 9 аймгийн 30 сумын оршин суугчид нийт 2000 гаруй хүн хамрагдсаны дотор 1508 хүнээс анкетаар, 306 хүнээс стандарт

¹¹ Монгол Улсын Засгийн газар, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, Ардчилсан засаглалын байгууллагуудын чадавхийг бэхжүүлэх төсөл, “Монгол дахь авилгалын талаархи олон нийтийн санаа бодол, байр суурь”, 1999 он 6-7 сар, Улаанбаатар хот

сурвалжлагаар, 200 гаруй хүнээс чөлөөт сурвалжлагын аргаар мэдээлэл авсан байна¹².

Уг судалгаагаар авч үзсэн хэд хэдэн асуудал байдаг. Үүнд: Судалгаагаар авлигын тархалтыг – “Гаалийн байгууллага (73%), банк (63.8%), шүүх (48.8%), боловсролын байгууллага (45.4%), УИХ (42.4%), татварын алба (40.1%) гэж гаргасан байна. Хэлбэрийн хувьд судалгааны талайнд дурьдахдаа “...их дээд сургууль коллежийн элсэлт, ялангуяа үнэ хүндтэй сургууль, мэргэжил өндөр үнэ өртөгтэй авлигын талбар болж, сургуулиуд авлига, хандивын төлбөрийн хэмжээгээр өрсөлдөх болжээ. “Тендерт оролцох, хувьчлалд давуу эрх эдлэх, лиценз олгох, газрын зөвшөөрөл мэтийн “их гарын” авлига хамаарна” гэсэн ба “Туравдахь хэлбэрт банкны зээлийг чанаргүй болгох, спиртийн наймаа хийх зэрэг гэмт хэргийн буюу луйврын авлигууд” гэж ангилан “мафийн шинжийг олох хандлагатай байна” гэж дурьджээ. “Дөрөв дэх завсрын буюу жийргэвчний, өөрөөр хэлбэл улс төрийн шинжтэй авлига” гэж ангилаад үүндээ “ил, далд шахалт үзүүлэх, томоохон төсөл дээр ажиллах, хориотой бараа борлуулах, үлэмж ашигтай улс төрийн шийдвэрийг УИХ, Засгийн газраар гаргуулах”¹³ гэдгийг хамааруулж ойлгож байсан нь жижиг буюу захиргааны авлигыг хууль тогттоох буюу том, улс төрийн авлигатай хамааруулж ташаа ойлгож байсныг харуулж байна. Авлигад нөлөөлж буй хүчин зүйлд хариуцлагын асуудлыг дурьдсан байна. Албан тушаалтнууд хариуцлага бага хүлээдэг, ёс суртахууны доройтол гэх мэт. Харин авлигад нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг тодорхойлохдоо хольж хутгасан явдал харагдаж байна. Үүнд “Өмч хувьчлал шударга бус” байгаа нь авлигын хүчин зүйлс бус харин авлигын илрэл юм. Тэгэхдээ энэ судалгаа нь авлигын ерөнхий цар хүрээг тодорхойлох оролдлогуудын нэг, анхдагч судалгаануудын нэг ба авлигатай тэмцэх бодлого боловсруулах, стратегийг тодорхойлох, үндэсний хөтөлбөр боловсруулах зэрэгт мэдээлэл олгосон өндөр ач холбогдолтой судалгаа болсон ба Монгол Улс 2002 онд Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөртэй болсонд тус судалгаа багагүй нөлөө үзүүлсэн юм.

Монголын үндэсний худалдаа аж үйлдвэрийн танхимын Эдийн засаг, бизнесийн шинжилгээ, үнэлгээний төвөөс зохион байгуулан “Соросын сан”-ийн дэмжлэгтэй 2002, 2003 онд хийсэн “Авлигын индекс”¹⁴ судалгаа байдаг. Уг судалгаанд нийслэлээс гадна Сэлэнгэ, Төв, Дархан-Уул, Орхон, Ховд, Хөвсгөл гэсэн 6 аймгийн 1224 хүнээс анкетын аргаар мэдээлэл цуглуулсан байна. Судалгаанд оролцогчдын дийлэнхи хэсэг буюу 62.7 хувь нь авлига гэдэгт “албан тушаалаа хувийн ашиг сонирхолд ашиглах” гэж авч үзсэн байна¹⁵. Авлигын шалтгаан нөхцөлд цалин хөлс бага (56.5%), хууль хэрэгждэггүй,

¹² Мөн тэнд, 5 хуудас

¹³ Мөн тэнд, хуудас 26

¹⁴ МҮХАҮТ, Эдийн засаг, бизнесийн шинжилгээ, үнэлгээний төв “Авлигын индекс-2003” судалгааны тайлан, Улаанбаатар хот, 2003 он

¹⁵ Мөн тэнд, хуудас 5

шударга бус шийдвэр гаргадаг (47.1%), төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээ алдагдсан, сахилга сул (27.7%) гэж тус тус үзсэн байна. Авлигын шалтгаан нөхцөл, цар хүрээний өөрчлөлтийг гаргах гэсэн оролдлого хийсэн. Уг судалгааны аргачлал төдийлөн мэргэжлийн төвшинд болоогүй гэж хэлж болох¹⁶ юм.

““Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”-ийн хэрэгжилт, авлигатай тэмцэх талаархи олон нийтийн санаа бодол” судалгааг¹⁷ “Зориг сан”, МУИС-ийн Социологийн тэнхмийн дэргэдэх “Социологийн Академи” сургалт, судалгааны төвтэй хамтран 2004 онд хийсэн юм. Уг судалгаа нь 2002 онд батлагдсан Монгол Улсын “Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”-ийн хэрэгжилтэнд үнэлгээ өгөх, авлигын нөхцөл байдлын талаархи олон нийтийн санаа бодлыг тодорхойлох, хэвлэл мэдэллийн хэрэгслүүдэд шинжилгээ хийх зэрэг хэд хэдэн асуудлыг хөндсөн юм. Үндэсний хөтөлбөрийн хувьд анхнаасаа уг хөтөлбөрийг батлахдаа ямар шалгуур үзүүлэлтээр хэрхэн үнэлж дүгнэх талаар тодорхой тусгаагүй, тунхагийн шинж чанартай хөтөлбөр баталсан байсан тул тухайн 2004 онд бүү хэл, өнөө үед уг хөтөлбөр хэрэгжиж дуусаад үнэлэлт, дүгнэлт өгөхөд хэцүү байгаа нь бодит үнэн юм. Авлигын талаархи олон нийтийн санал асуулгын хувьд 1999 оноос хойш буюу авлигын талаархи анхны санал асуулгаас хойш улсын хэмжээний хоёр дахь том судалгаа болсон ба нийслэл хотоос гадна Ховд, Дорнод, Дорноговь, Орхон зэрэг аймгуудыг хамруулж 1286 респондентоос анкетын аргаар мэдээлэл цуглуулсан байна. Судалгааг зохион байгуулагчид авлига гэдгийг “...нийгмээс итгэл үзүүлж олгосон эрх мэдлийг амин хувийн ашиг сонирхолдоо урвуулан ашиглах...” хүрээнд авч үзсэн байдаг боловч тухайн үед иргэдийн дунд тус үзэгдлийн талаархи ойлголт төлөвшөөгүй өөр өөр байсан нь судалгааны тайланд дурьдагдсан байдаг. Авлига нийгмийн бодит ба түгээмэл үзэгдэл, системийн шинжтэй болсон гэж дүгнэснээс гадна авлигын индексийг тооцож гаргах гэсэн оролдлого хийсэн юм. Авлигын шалтгаан нөхцөлд ёс суртахууны доройтол, хариуцлагын тогтолцоо сул зэргийг дурьдсан байдаг.

Улмаар АНУ-ын Монгол дахь Олон улсын хөгжлийн агентлаг (ОУХА) 2005 онд зохион байгуулж явуулсан “Монгол Улс дахь авлигын байдалд хийсэн үнэлгээ”¹⁸ орно. Судалгааг холбогдох баримт бичгийг судлах, урьд хийгдсэн судалгаануудтай танилцах, гадаад, дотоодын мэдээлэл өгөх боломжтой хүмүүстэй уулзаж ярилцлага хийх зэргээр явуулсан юм. Монгол Улсад

¹⁶ Д.Ганхуяг, “Авлигачид авлигатай тэмцэх нь”, 2009 оны 3 сарын 24, Улаанбаатар хот, Даяр монгол вэбсайт, <http://www.dayar mongol.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3176>, (хандсан 2011 оны 5 дугаар сарын 11-ны өдөр)

¹⁷ “Зориг сан”, МУИС-ийн Социологийн тэнхмийн дэргэдэх “Социологийн академи” сургалт, судалгааны төв, Д.Ганхуяг ахлагчтай судалгааны баг, “Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”-ийн хэрэгжилт, авлигатай тэмцэх талаархи олон нийтийн санал бодол” судалгааны тайлан, 2004 он, Улаанбаатар хот

¹⁸ АНУ-ын Монгол дахь Олон улсын хөгжлийн агентлаг, “Монгол Улс дахь авлигын байдалд хийсэн үнэлгээ”, 2005 оны 8 сар, Улаанбаатар хот

“жижиг” буюу захиргааны түвшинд ч, “том” буюу улс төрийн ч авлигын боломж өссөөр, системийн шинж чанартай болж улсын ба хувийн хэвшлийн хооронд зааг хязгаар нэлээд бүдгэрсэн. Төрийн үйл ажиллагаа нээлттэй бус, ил тод байдал байхгүй зэрэг нь мэдээлэл авах боломжийг хязгаарлаж улмаар хариуцлагыг сулруулж байна. Иргэдэд үзүүлэх үйлчилгээ хүрэлцээ муутай байгаа нь хэт улс төржсөн, төр захиргааны байгууллагуудыг нэмэгдүүлж, “бялуу хуваах систем” оршин тогтнох нөхцлийг бүрдүүлж байна гэх зэрэг дүгнэлтүүдийг судалгааны баг гаргасан юм. Энэхүү судалгаа нь бодлого боловсруулагч, шийдвэр гаргах түвшнийхнийг авлигын эсрэг хууль тогтмоожийг чангатгах, авлигатай тэмцэх эрх бүхий байгууллага байгуулах зэрэг шийдвэр гаргуулах зорилготой судалгаа байсан гэхэд хэлсдэхгүй юм.

Дээрхи судалгаанууд хийгдэж байсан цаг хугацааг эргэн харахад үндэсний хөтөлбөртэй болох, авлигын эсрэг хуулийг шинэчлэн батлуулах зэрэг зорилго агуулж байсан. Эдгээр судалгаануудын хажууд АНУ-ын Олон улсын хөгжлийн агентлаг, Азийн сан, Сант Марал ТББ-тай хамтран зохион байгуулж явуулдаг “Монгол дахь авлигын чиг хандлагууд судалгаа” онцгой байр эзэлдэг. Онцгой гэдэг нь дээр өгүүлсэн судалгаануудтай харьцуулахад харьцангуй тогтвортой буюу 10 удаагийн судалгаа явуулаад байгааг хэлж буй юм. “Азин сан нь иргэдийн төсөөлөлд нөлөөлөх, иргэний нийгмийн чадавхийг дээшлүүлснээр хувийн салбар, засгийн газартай хамтдаа авлигатай тэмцэх, нийгэмд авлигыг үл тэвчих уур амьсгалыг төлөвшүүлэх” зорилготой¹⁹ гэжээ. Судалгаагаар монголчуудын авлигын талаархи ойлголт, авлигын төсөөлөл, өөрийн туршлага, авлигад автсан байгууллага, авлигатай тэмцэхэд үүрэг оролцоо, авлигатай хэрхэн тэмцэх зэрэг асуудлаар 1000 орчим (зарим судалгаанд респондентийн тоо 600) иргэдээс анкетын аргаар авдаг иргэдийн төсөөллийн энгийн судалгаа юм. Судалгааны тайлангуудыг харахад судалгааны асуулгыг өөрчилдөг бололтой сүүлийн судалгаануудад урьд дурьдагдаагүй асуудал орж ирсэн байдаг.

Дээрхи авлигыг хэмжих хүчин чармайлтуудад Авлигатай тэмцэх газраас зохион байгуулж явуулж байгаа “Авлигын индексийн судалгаа”, “Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрэн дэх авлигын талаархи төсөөлөл” зэрэг судалгаанууд орно. “Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрэн дэх авлигын талаархи судалгаа” –ны арга зүйг анх Мянганы хөгжлийн 9 дэх зорилтод дэмжлэг үзүүлэх төслийн багийнхан боловсруулж анхны судалгааг 2008 онд явуулсан. Улмаар 2009 оноос эхлэн Авлигатай тэмцэх газар хариуцан явуулах болсон. Одоогийн байдлаар 3 жил дараалан явуулаад байгаа судалгаа юм. Хэрэв “Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрэн дэх авлигын талаархи төсөөллийн судалгаа /цаашид судалгаа гэе/ Монголын нийгмийн дээд

¹⁹ АНУ-ын Олон улсын хөгжлийн агентлаг, Азийн сан, Сант Марал ТББ, “Монгол дахь авлигын чиг хандлагууд” судалгааны тайлан, 2006 оны 3 сар

түвшин дэх “том” (grand) хэмээн нэрлэгддэг авлигыг хэмжих зорилготой”²⁰ бол “Авлигын индекс нь тодорхой нутаг дэвсгэр буюу аймаг, нийслэл, тэдгээрийн нутгийн захиргааны болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, төрийн захиргааны байгууллага буюу яам, агентлаг, тэдгээрийн нэгж, орон нутаг дахь салбарын авлигын цар хүрээг тодорхойлох тоон үзүүлэлт юм”²¹ гэсэн байдаг.

Дээрхи хоёр судалгаанаас “Авлигын индекс”-ийн судалгаа, түүний үр дүн зүй ёсоор анхаарал татаж байгаа юм. Тус судалгааны аргачлалыг боловсруулахад олон салбарын эрдэмтэн, судлаачдын саналыг авч тусгасан ба авлигын индексийг тооцоход олон нийт (иргэд, бизнес эрхлэгч, төрийн албан хаагч), шинжээчдийн төсөөллийн судалгааны үр дүнгээс гадна, баримтын судалгаа, төрийн байгууллагын авлигын эсрдлийн үнэлгээний үр дүн зэргийг ашиглан тооцож гаргасан юм. Тус судалгааг 2009 онд зохион байгуулж явуулаад байгаа ба цаашид 2 жилийн давтамжтай хийгдэх юм. Тус судалгааг туйлын сайн болсон, аргачлал, арга зүй нь маш нарийн, зөвхөн төсөөллийн судалгаанаас гадна баримтын судалгааны мэдээлэлд тулгуурласан гэх мэтээр ярихаас илүүтэйгээр судалгааны үр дүнг ашиглах явдал юм.

Авлига хэмээх нийгмийн сөрөг үзэгдэл газар авлаа, системийн шинж чанартай боллоо л гээд яриад байхаас энэхүү сөрөг үзэгдлийн нийгэм, эдийн засгийн үр дагаврыг тооцох явдал чухал юм. Авлигын индексийн үр дүнг ядуурлын түвшин, нялхсын эндэгдэлтэй харьцуулан хамаарлыг Ч.Даваасүрэн тооцсон байдаг²². Харин энэ удаа аймгуудын авлигын индексийг²³ 2009 оны инфляцийн түвшин, авлигын бүртгэгдсэн гэмт хэргийн тоо зэргийн хамаарлыг тооцсон юм.

Инфляцийн түвшинг 1 хувиар нэмэгдүүлэхэд авлигын индекс дунджаар 0.0009-ээр буурна, өөрөөр хэлбэл авлигад өртөх эрсдлийг нэмэгдүүлнэ гэсэн үг юм.

$$y=0.68-0.0009x$$

Инфляци авлигын индекс хоёрын хооронд урвуу хамаарал байна. Инфляци өсөх тусам авлигын индекс буурна. Авлигад өртөх эрсдэл ихсэж байгаа юм ($r = -0.05$). Дээрхи регрессийн тэгшитгэлээр 2010 оны авлигын индексийг тооцвол 0.58 байна. 0.95 хувийн магадлалтайгаар авлигын индекс 0.43-0.73 хооронд утга авч байна.

²⁰ АТГ, Мянганы хөгжлийн 9 дэх зорилгод дэмжлэг үзүүлэх төслийн нэгж, “Улс төр, хууль хяналтын хүрэн дэх авлигын талаархи төсөөлөл 2009”, 1 хуудас, 2009 он, Улаанбаатар хот, http://www.iaac.mn/pdf/ssha/MDGreport_last.pdf, (хандсан 2001 оны 5 дугаар сарын 16)

²¹ АТГ, Ч.Даваасүрэн, Б.Батзориг, “Монгол Улсын авлигын индексийн 2009 оны тооцооны үр дүнгийн тайлан”, 11 хуудас, 2010 он, Улаанбаатар хот

²² Ч.Даваасүрэн, “Авлигын улс орны эдийн засаг, нийгэмд үзүүлэх нөлөө”, “Шударга ёс” онол арга зүйн цуврал, 2010 №3(4), хуудас 24, 2010 он, Улаанбаатар хот

²³ АТГ, Ч.Даваасүрэн, Б.Батзориг, “Монгол Улсын авлигын индексийн 2009 оны тооцооны үр дүнгийн тайлан” 17 хуудас, 2010 он, Улаанбаатар хот

$$y=0.68-0.24x_1 - 0.0003x_2$$

Дээрхи тэгшитгэлээр авлигын индексийг ядуурлын хамрах хүрээ болон бүртгэгдсэн авлигын гэмт хэрэгтэй хамаарснаар авч үзвэл ядуурлын түвшин нэг хувиар нэмэгдэхэд авлигын индекс 0.24-ээр, авлигын бүртгэгдсэн гэмт хэргийн тоо нэг нэгжээр нэмэгдэхэд авлигын индекс 0.0003-аар буурч байна. Өөрөөр хэлбэл, ядуурлын түвшин, авлигын бүртгэгдсэн гэмт хэргийн тоо тус тус нэмэгдэхэд авлигад өртөх эрсдэл нэмэгдэж байна.

Гадаадад болон олон улсын хэмжээнд эрдэмтэн, судлаачид авлигыг эдийн засгийн өсөлт, бууралт, ядуурал, гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт, инфляци, ажилгүйдэл гэх мэт бүхий л асуудалтай харьцуулан судалж харилцан хамаарлыг тогтоож зүй тогтлыг гаргаж ирсэн байдаг ч манайд тогтвортой судалгаа хийгдэж тоо баримт байдаггүйтэй холбоотой энэ чиглэл хоцронгуй явж ирсэн юм. Иймд авлигын индексийн судалгааны үр дүнг цаашид энэ чиглэлээр ашиглах өргөн боломж бидэнд нээгдэж байна.

Ном зүй:

1. Монгол Улсын Засгийн газар, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, Ардчилсан засаглалын байгууллагуудын чадавхийг бэхжүүлэх төсөл, *“Монгол дахь авилгалын талаархи олон нийтийн санаа бодол, байр суурь”*, 1999 он 6-7 сар, Улаанбаатар хот
2. МҮХАҮТ, Эдийн засаг, бизнесийн шинжилгээ, үнэлгээний төв *“Авлигын индекс-2003”* судалгааны тайлан, 2003 он, Улаанбаатар хот
3. “Зориг сан”, МУИС-ийн Социологийн тэнхмийн дэргэдэх “Социологийн академи” сургалт, судалгааны төв, Д.Ганхуяаг ахлагчтай судалгааны баг, *“Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”-ийн хэрэгжилт, авлигатай тэмцэх талаарх олон нийтийн санал бодол*” судалгааны тайлан, 2004 он, Улаанбаатар хот
4. АНУ-ын Монгол дахь Олон улсын хөгжлийн агентлаг, *“Монгол Улс дахь авлигын байдалд хийсэн үнэлгээ”*, 2005 оны 8 сар, Улаанбаатар хот
5. АНУ-ын Олон улсын хөгжлийн агентлаг, Азийн сан, Сант Марал ТББ, *“Монгол дахь авлигын чиг хандлагууд”* судалгааны тайлан, 2006 оны 3 сар, 9 сар, 2007 оны 3, 9 дүгээр сар, 2008 оны 3, 9 сар, 2009 оны 4, 12 сар, 2010 оны 3, 12 сар, Улаанбаатар хот
6. Авлигатай тэмцэх газар, *“Авлигын индексийг тооцох аргачлал”*, 2009 он, байгууллагын вэбсайт

7. http://www.iaac.mn/pdf/ssha/avligiin_indexiig_tootsoh_argachlal.pdf
8. Авлигатай тэмцэх газар, “Монгол Улсын авлигын индексийн 2009 оны тооцооны үр дүнгийн тайлан”, Ч. Даваасаүрэн, Б.Батзориг, 2010 он, Улаанбаатар хот
9. Ч.Даваасаүрэн, “Авлигын улс орны эдийн засаг, нийгэмд үзүүлэх нөлөө”, “Шударга ёс”, 2010 №3(4), Улаанбаатар хот
10. Монгол Улсын Үндэсний статистикийн хороо, “Статистикийн бюллетень”, 2009, 2010 он, Улаанбаатар хот
11. Цагдаагийн ерөнхий газар, Мэдээлэл судалгааны төв, “Улсын хэмжээнд 2009 онд бүртгэгдсэн гэмт хэрэг, захиргааны зөрчлийн статистик мэдээ”, Улаанбаатар хот