

3

АВЛИГЫН ТУХАЙ ОЙЛГОЛТ БОЛОН АВЛИГЫГ ХЭМЖИХ ОРОЛДЛОГУУДЫН ТАЛААР

Д.Жаргалан

Авлигатай холбоотой тухайлбал, авлига гэж юу вэ, хаана үүсдэг, энэхүү үзэгдлийн нийгэм дэх үр дагавар юу вэ гэх мэт бүх асуултуудад тогтсон нэг хариулт байхгүй юм. “Авлига” хэмээх ойлголтын талаар эдийн засагчид, социологчид, улс төр, нийгэм судлаачид маш их маргадаг. Төрийн албан хаагчийн хээл хахуулийн асуудал бол авлигын нэгэн хэлбэр ба зохих шийтгэлийг ногдуулах талаар хуульчилж болдог бол сэтгүүлчдэд, эсхүүл бизнесийн түнш, улс төрчдөд зориулан хүлээн авалт, эсвэл төрөл бүрийн зугаа цэнгээний арга хэмжээ зохион байгуулах явдлыг яаж зохицуулах вэ?

Ер нь авлига өөрөө төр үүсэж бий болсонтой адил хуучин зүйл бөгөөд авлига гэсэн өргөн ойлголтонд төрөл бүрийн зөвшөөрөл, лиценз, албан тушаалын наймаа, сонгогчдыг худалдан авах, захиргааны болон шүүхийн шийдвэрийг худалдан авах зэрэг багтана. Эрдэмтэн, судалаачид авлигыг янз янзаар тодорхойлсон байдаг. Тухайлбал, төрийн эрх мэдлийг хувийн ашиг хонжоо олоход ашиглах (Дэлхийн банк, Транспэрэнси Интернэшнл – олон улсын авлигатай тэмцэх төрийн бус байгууллага) гэж тодорхойлдог. Авлига нь төр ба хувийн хэвшлийн харилцах уулзварт оршдог хэмээн Роз-Акерман 1978 онд “Авлигын улс төрийн эдийн засаг”² бүтээлдээ авч үзсэн байдаг бол Сэмүэл П. Хэнингтон³ “Өөрчлөгдөж буй нийгэм дэх улс төрийн дэглэм” гэсэн нийтлэлдээ авлигыг “хувийн (бие хүний, гэр бүлийн, бүлэг этгээдийн) сонирхолд хөтлөгдөн олз ашиг буюу зэрэг зиндаа олох үүднээс төрийн өмнө (сонгуулиар, томилгоогоор)

² Rose-Ackerman, The Political economy of corruption, 1978, http://www.iie.com/publications/chapters_preview/12/2iie2334.pdf

³ http://books.google.mn/books?id=fiVeX-IIcC&pg=PA377&lpg=PA377&dq=Modernization+and+corruption&source=bl&ots=sQk3TJSxDr&sig=a-9imMDdCY158eeN74ASHN7X-kk&hl=mn&ei=KCugTKTYCJUjAeilZSvDQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CBIQ6AEwAA#v=onepage&q=Modernization%20and%20corruption&f=false

хүлээсэн гүйцэтгэх албан ёсны үүргээс хазайх үйл” гэсэн сонгодог тодорхойлолт өгсөн байдаг.

Түүнчлэн Нийн (Nye)-ы сонгодог тодорхойлолтоор авлига бол “хувийн (бие хүний, гэр бүлийн, бүлэг этгээдийн) сонирхолд хөтлөгдөн олз ашиг буюу зэрэг зиндаа олох үүднээс төрийн өмнө (сонгуулиар, томилгоогоор) хүлээсэн гүйцэтгэх албан ёсны үүргээс хазайх үйл”⁴ хэмээн 1967 онд “Авлига ба улс төрийн хөгжил: Зардал-Үр ашгийн шинжилгээ” гэсэн бүтээлдээ тэмдэглэсэн байдаг. Энэхүү тодорхойлолтыг шинэчлэн найруулж авлигыг “баялаг, эрх мэдэл, зэрэг зиндаа олох сэдлээр хувийн сонирхолд хөтлөгдөн төрийн эрх мэдэлд байгаа этгээдийн үйлдлийг зохицуулах албан ёсны хэм хэмжээнээс хэлбийх үйл”⁵ гэж Мустах Хаан (Mushtaq Khan) “Авлигын трансакцийн хэлбэр. Хөгжиж буй орнуудад” бүтээлдээ тодорхойлсон байна. Самюэл Хантингтон⁶ (Samuel Huntington) “Улс төрийн боломж ховор хомс үед баялгаар эрх мэдлийг худалдан авснаар авлига үүсдэг; эдийн засгийн боломж хомс үед улс төрийн эрх мэдлийг ашиглан баялаг олж авснаар авлига үүсдэг” гэсэн байдаг.

Ер нь авлига хэмээх үзэгдэл нь нэг удаагийн өгч авсан тухай гэмт хэргээс эхлэн нэлээн өргөн утга агуулсан улс төр, эдийн засаг болон ёс зүйн хэм хэмжээг нэгтгэсэн цогц асуудал юм.

Жирийн иргэний хувьд авлига төрийг өөртөө үйлчлүүлэх цорын ганц хэрэгсэл болж байгаа бол төрийн албан хаагчийн хувьд авлига нь авч байгаа цалингаас үлэмж хэмжээгээр давсан нэмэгдэл орлого олох боломж юм. Харин бизнес эрхлэгчийн хувьд авлига нь нийгэмд маш их шаардлагатай байгаа гэтэл бизнес эрхлэгчид шаардлагагүй өрсөлдөөнийг дарах, зах зээлийн харилцаа байхгүй орчинд зах зээлийн харилцааг экспортлох үйл ажиллагаа юм. Улс төрчийн хувьд авлига нь өрсөлдөгчөө дийлэх, давж гарах, улс төрийн тавцанд дээд цэгт хүргэх хэрэгсэл болоод байна.

Авлигын хэлбэр⁷:

Хахууль өгөх/авах (Bribery) мөнгөөр эсхүүл бусад зүйлээр илэрхийлсэн өгөх эсхүүл авах харилцаа юм. Тухайлбал, бизнес эрхлэгчид улс төрчид, төрийн албан хаагчид хахууль өгснөөр зах зээлийн таатай

⁴ http://books.google.mn/books?id=w7jbY0sRXTMC&pg=PA463&lpg=PA463&dq=Nye,+J.S.+%E2%80%9CCorruption+and+Political+Development:+A+Cost-Benefit+Analysis%E2%80%9D&source=bl&ots=yE7DssxaF0&sig=7Hw0zEal5rzMwCfhGYiQKdMh-II&hl=mn&ei=EqkFTfWRMIKurAfKiaGRDw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&ved=0CBkQ6AEwAQ#v=onepage&q=Nye%2C%20J.S.%3A%20%E2%80%9CCorruption%20and%20Political%20Development%3A%20A%20Cost-Benefit%20Analysis%E2%80%9D&f=false

⁵ <http://mercury.soas.ac.uk/users/mk17/Docs/Corruption%20IDS%20Journal.pdf>

⁶ “Шинэчлэл ба авлига”, “Өөрчлөгдөж буй нийгэм дэх улс төрийн дэглэм”, Самюэл Хантингтон, Шинэ Хавен хот, Конектиут, Ейлийн их сургуулийн хэвлэл, 1968 он.

⁷ http://books.google.mn/books?id=49y50pzjAzAC&pg=PA253&lpg=PA253&dq=huntington,+corruption&source=bl&ots=Wbtkg7mD5j&sig=rjWUllb8fL_Xur3OyvL9c8qWFlh&hl=mn&ei=1_sOTa77NNCCChQeJ2ZC4Dg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&ved=0CBkQ6AEwAQ#v=onepage&q=huntington%2C%20corruption&f=false

⁷ Авлигын олон асуудлыг эрх зүйн хувьд шийдээгүй байдаг. Гадаад улс орнуудад маш нарийн хуульчилж өгсөн байдаг.

нөхцөл, татварын орчин, төрөл бүрийн зөвшөөрөл олж авдаг. Энэ асуудлыг манай Эрүүгийн хуулинд зүйлчлээд өгсөн байдаг. Эрх зүйн хувьд идэвхтэй (active), идэвхигүй (passive) гэж ангилна. Монгол Улсын Эрүүгийн хуулинд идэвхтэй хээл хахуулийг 268-р зүйл ангид зүйлчилсэн бол идэвхгүй хээл хахуулийг 268-р зүйл ангиар, 270, 268, 269-р зүйл ангиудаар нийт хээл хахуулийг зүйлчилжээ.

Идэх, шамшигдуулах (Embezzlement) төрийн албан хаагчид төсвийн хөрөнгийг идэж шамшигдуулах, эсвэл өөрийн хариуцсан хөрөнгө нөөцийг хулгайлах үйлдэл юм. Үнэнч бус ажилтан ажил олгогчоосоо хулгайлах гэсэн үг. Уг асуудлыг эрх зүйн талаас нь авч үзвэл авлигад хамаарахгүй байж болно. Учир нь тодорхой хэн нэгний хөрөнгийг хулгайлаагүй харин нийтэд зарцуулагдах ёстой хөрөнгийг үрж шамшигдуулсан үзэгдэл юм. Төсвийн хөрөнгийг идэж шамшигдуулах асуудал нь авлигын хэлбэр бөгөөд зарим авлигад автсан орнуудын хувьд хахууль өгөх/ авах-аас илүү хор хөнөөлтэйг судалгаанууд харуулж байна. Straddling нь идэж шамшигдуулахын төрөл бөгөөд эрх мэдэлтнүүд улс төрийн эрх мэдлийг ашиглан хувийн бизнесийн сонирхлоо хамгаалах нэг хэлбэр юм.

Луйвар (Fraud) – Эдийн засгийн гэмт хэрэг бөгөөд нэг төрлийн залилан юм. Авлига гэсэн өнцгөөс үзвэл улс төрчид болон жирийн иргэд хоёрын хооронд мэдээллийг төрийн албан хаагч хувийн ашиг олох зорилгоор гажуудуулах, шинжилгээний үр дүнг өөрчлөх гэх мэт асуудал ордог. Мөн хууль бус наймаа, эдийн засгийн зохион байгуулалттай гэмт хэрэгт улс төрчид, төрийн албан хаагчид оролцох явдал юм.

Айлган сүрдүүлэх (Extortion) - орчуулагдаж байгаа бөгөөд энд төр өөрөө иргэд, бизнес эрхлэгчдийг “төлбөр” төлөхгүйгээр асуудлыг шийдвэрлэх боломжгүй байдалд оруулдаг байна.

Танил тал харгах (Favoritism) – гэдэг нь эрх мэдлийг “хувьчлан” төрийн нөөц хөрөнгийг өөрсдийн найз нөхөд, гэр бүл, өөрийн итгэлт хүнд хуваарилах механизм юм. Авторитар болон хагас ардчилсан оронд энэхүү үзэгдэл нь улс төрийн үндсэн механизм нь болдог. Nepotism нь гэр бүлийн гишүүд / эхнэр/нөхөр, ах, дүү, хүүхэд, төрөл садан/ ийг улс төр, нийгэм эдийн засаг болон батлан хамгаалахын гол гол удирдах албанд томилон ажиллуулан өөрийн эрх мэдлийг хамгаалах явдал юм. Гэр бүл, яс үндэс, бүс нутаг эсвэл шашны бүлгээр гэх мэтээр гадныхан бичсэн байдаг. Гэтэл манай нийгэмд эдгээр үзэгдэл хэвийн болсон. Нэг нутаг, аймаг, анги, нэг намын гэх мэтээр асуудалд хандах явдал бол манайд энүүхэнд байдаг асуудал.

Рент хөөцөлдөх (Rent seeking) авлигатай ижилхэн ойлгодог боловч рент хөөцөлдөх нь ямар нэгэн компани засгийн газрыг лоббидож урт

хугацааны татаас, тарифын хамгаалалт эдлэхийг хэлдэг. Энэхүү үйл ажиллагаа нь бүхэлдээ нийгэмд ямар нэгэн ашиг тус авчрахгүй, зөвхөн татвар төлөгчдийн мөнгийг тусгай нэгэн ашиг сонирхлын бүлэгт дахин хуваарилахыг хэлээд байгаа юм. **Авлига болохоор эрх мэдлийг хувийн ашиг сонирхолд ашиглах явдлыг хэлдэг.** Рент хөөцөлдөх асуудлыг хуулиар хориглоогүй байдгаараа онцлог юм.

Нөгөө талаар авлига нь улс төрийн буюу дээд шатны (Grand corruption), захиргааны буюу жижиг, гудамжны (petty corruption) авлига гэж авч үздэг. Хэрэв жижиг, захиргааны авлигад иргэдийн өдөр тутмын амьдралын асуудлууд, тухайлбал, эрүүл мэнд, боловсрол, иргэдийн бүртгэлийн үйл ажиллагаа /иргэний үнэмлэх авах/, гэрлэлтээ бүртгүүлэх гэх мэт үйлчилгээ авлигад автсаныг хэлж байгаа бол улс төрийн хүрээ, төрийн дээд байгууллагууд авлигад автах явдлыг том авлига гэдэг байна. Түүнчлэн хууль эрх зүйн (Legislative corruption) авлига нь сонгогчдыг худалдан авах, хууль тогтоогч нарыг өөрсдөд хэрэгтэй хууль тогтоомж батлуулах үүднээс худалдан авах асуудлыг хамруулдаг байна.

Авлигыг ангилдаг бас нэгэн хэлбэр бол “хувийн” болон “хамт олны” эсвэл “хувийн” болон “нэгтгэсэн” (private and collective corruption or private and aggregated corruption)⁸ юм. Авлигаас олж байгаа ашиг, орлого, давуу байдлыг нэг хүн юм уу хэсэг бүлэг хүмүүс хүртэхийг хуваан авч үзэж буй юм. Авлигын улмаас олсон ашгийг нэг хүн ашиглаж, хүртэж буй явдал тодорхой юм. Харин хэсэг, бүлэг хүмүүс тухайлбал, ах дүү, төрсөл садан, найз нөхөд, нэг нутгийнхан, намынхан гэх мэтээр сүлжээ өргөсөх тутам жижиг авлигын хэлбэр томорч том авлига болох, системийн шинж чанартай болж ирдэг байна.

Эрх мэдэл бизнесийн харилцан үйлчлэлийг дараахи байдлаар авч үздэг байна. Үүнд: нэгдүгээрт, state capture буюу төрийн эзлэлт эсхүүл эзлэхийг завдах үйл ажиллагаа. Энэ нь бизнесийн орчныхон хэсэг бүлэг эсхүүл ганцаарчилсан байдлаар төрийн төрөл бүрийн түвшнийг эзлэх, далд хяналт тогтоох үйл ажиллагааг ойлгодог байна. Хоёрдугаарт business capture буюу төрөөс өөрсдийн байгууллагаар эсхүүл төлөөлөгчөөр дамжуулан бизнесийн орчинд далд хяналт тогтоох оролдлого юм. Эдгээр нь бүгд эцсийн дүнд ашиг орлого олох гэсэн зорилго агуулдаг байна.

Манай улсын хувьд Монгол Улсын Авлигын эсрэг хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1-д “... албан тушаалын эрх мэдлээ хувийн ашиг хонжоо олоход урвуулан ашиглах, бусдад давуу байдал олгох, иргэн, хуулийн этгээдээс тэрхүү хууль бус давуу байдлыг олж авах үйлдэл, эс үйлдэхүйгээр илрэх аливаа эрх зүйн зөрчлийг” хэмээн авлигыг тодорхойлсон байдаг.

⁸ <http://www.u4.no/document/showdoc.cfm?id=23>, “Тодорхойлолтууд болон үзэл баримтлалууд”, Ингэ Амундсен, 2000

Авлигыг хэмжих олон улсын оролдлогууд

Бид авлига гэж юу вэ? хэрхэн тодорхойлдог гэх мэтчилэн асуудлыг авч үзсэн нь ямар хэлбэр дүрстэй асуудал манайд бий болоод, ямар түвшинд очоод, өнөөг хүртэл хэрхэн яаж шийдвэрлэхийг оролдоод, ямар үр дүнд хүрээд байгааг гаргаж ирэхэд дөхөмтэй гэж үзсэн болно. Харин эрдэмтэн судлаачид авлига гэж нэг удаагийн өгсөн, авсан үйлдлээс эхлээд бүхэл бүтэн нийгмийг донслох үзэгдэл гэдгийг ойлгосноос эхлэн тус үзэгдлийг хэрхэн хэмжиж, үнэлэлт, дүгнэлт өгөхийг оролдож эхэлсэн байна.

Авлигыг шууд хэмжих үзүүлэлт байхгүй байна. Эрүүл мэндийн салбарын үйл ажиллагааны хүрсэн түвшинг эхийн эндэгдэл, эмч эмнэлгийн ажилтны тоо гэх мэт үзүүлэлтүүдээр нөхцөл байдлыг тодорхойлдог бол авлига нь далд, нууц хэлбэрт явагддаг учраас түүнийг шууд илэрхийлэх боломж хязгаарлагдмал байна. Авлигын гэмт хэргийг шүүхээр шийдвэрлэсэн хэргийн тоогоор юм уу, хэрэг бүртгэлт мөрдөн байцаалт нээсэн, эсвэл өргөдөл, гомдлын тоогоор хэмжих гэсэн анхны оролдлогууд бүтэлгүйтсэн байна. Учир нь бодит амьдрал дээр авлига байдаг ч авлигын талаар огт ярьдаггүй, дээд доод шатандаа авлигыг нуун дараад тийм хэрэг байхгүй мэт суудаг улс орнуудтай харьцуулахад авлигын талаар олон нийтэд ил тод танилцуулан уг үзэгдлийг үгүй болгох талаар арга хэмжээ явуулан ажиллаж буй орнуудын үзүүлэлт муу болж харагдаад эхэлсэн тул ингэж хэмжих боломжгүй гэдэгт хүрч өнөөг хүртэл хэмжих үзүүлэлт хайсаар ирсэн байна. Тэгээд авлигыг хэмжиж болох юм уу үгүй юу?

Дэлхийн Банкны хүрээлэнгийн хэсэг эрдэмтэд болох Даниэл Кауффман, Арт Край, Масимо Маструци нарын бүтээлд авлигыг тодорхой улсын хувьд хэмжих нь зүйтэй, хэмжиж болно хэмээн⁹ дурьджээ. “Авлигыг хэмжих нь: Үлгэр эсхүл бодит байдал” өгүүлэлдээ - Авлигыг хэмжиж болохгүй, субъектив мэдээлэл нь авлигын төсөөллийн талаархи бүрхэгдүү, ерөнхий шинжтэй тул тодорхой объектив бодит мэдээлэл болдоггүй, авлигыг хэмжихэд ашиглах субъектив мэдээлэл хэтэрхий бодит биш, авлигын эсрэг тэмцэлд дэвшил гаргахын тулд авлигыг хэмжих объектив хэмжилтийн арга хэрэглэх шаардлагатай. Түүнчлэн авлигыг хэмжих субъектив аргууд хэрэгжүүлэх боломжгүй ба бодлого боловсруулагчдыг авлигын эсрэг тэмцэхэд удирдамж болж чадахгүй гэх мэт зүйлийг үгүйсгэж өгсөн байна. Авлигыг маш ойрхоноос мониторинг хийх нь авлигын түвшин өндөртэй орнуудын хувьд авлига хурдтай өсдөг гэсэн асуултуудыг дэвшүүлж үүнийгээ няцааж хариулт өгсөн өгүүлэл юм. Энэхүү бүтээлд *авлигыг хэмжиж болох төдийгүй гурван төрлийн гурван*

⁹ “Авлигыг хэмжих нь: Үлгэр эсхүл бодит байдал”, сгйлэл, Даниэл Кауффман, Арт Край, Масимо Маструци, 2006 он, Дэлхийн банк, 7 хуудас, / http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/1740479-149112210081/2604389-1167941884942/6_Myths_Measurement.pdf/

өөр хүрээнд хэрэгжүүлж болно гэжээ. Тэдний боловсруулсан засаглалын индикаторууд буюу Governance Indicators¹⁰ гэсэн Дэлхийн банкны хүрээлэнгийн үзүүлэлтүүд байдаг. Эдгээр үзүүлэлтүүд нь 6 үзүүлэлтээс бүрдэнэ:

- Үг хэлэх эрх чөлөө ба хариуцлагатай байдал
- Улс төрийн тогтвортой байдал ба хүчирхийлэлд автахгүй байх
- Засгийн үр ашигтай байдал
- Зохицуулалтын чанар
- Хууль тогтоомжийн эрх тэгш байдал
- Авлигын хяналт.

Олон улсын хэмжээнд мэдээжийн хэрэг авлигын индекс, авлигын судалгаа гээд ярихаар хамгийн ихээр нэрд гарсан Транспэрэнси интернэшнл¹¹ байгууллагын Авлигын төсөөллийн индекс (Corruption Perception Index)-ийг их ярьдаг. Тус индексийн талаар ярихаас өмнө багахан ч атугай тус байгууллагын талаар мэдээлэл өгье. Тус байгууллага нь дэлхийн улс орнуудад өөрийн салбар байгууллагуудтай, ашгийн бус, төрийн бус авлигатай тэмцэх чиглэлээр үйл ажиллагаа эрхлэж буй олон улсын том байгууллага юм. Байгуулагдаад бараг хорин жил болсон тус байгууллага дэлхийн улс орнуудыг хамруулан авлигын нөхцөл байдлын 3 төрлийн судалгааг гаргадаг. Үүнд: дээр дурьдсан Авлигын төсөөллийн индекс (Corruption Perception Index), Дэлхийн авлигын хэмжүүр (Global corruption barometer), Хээл хахууль төлөгчийн индекс (Bribe Payers Index) юм. Эдгээрээс Авлигын төсөөллийн индекс бидний анхаарлыг¹² зүй ёсоор татаж байна. Үнэндээ ч тус индекс нэлээд нэрд гарсан боловч тухайн нэг улс орны хэмжээнд, үндэсний хэмжээнд ашиглах тал дээр маргаантай юм. Учир нь анх 1995 оноос 41 улсыг хамруулсан судалгааг эхлүүлснээс хойш авлигын нөхцөл байдал ямар байгааг улс орнуудыг хооронд харьцуулан гаргадаг индексүүдийн индекс юм.

Энэ нь ямар учиртай гэхээр ТИ байгууллага Авлигын төсөөллийн индексийг гаргахдаа тусгайлан судалгаа явуулдаггүй бөгөөд тухайн улс орны үнэлгээг гаргахдаа бусад байгууллагын судалгааг ашигладаг. Тухайлбал, Bertlesmann Transformation index, Global Insight Global Risk Service, Global E-Governance Index, Economist Intelligence Unit, Freedom House, World Economic Forum Global Competitiveness Survey, Global Integrity Index, Gallup World Poll, Heritage Foundation Index of Economic Freedom, IFAD Rural Sector Performance Assessments гэх мэт олон байгууллагуудын судалгааг ашиглан гаргадаг бөгөөд зарим судлаачид ТИ

¹⁰ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

¹¹ <http://www.transparency.org/>

¹² АТГ-ын үйл ажиллагааг тус индексийн үзүүлэлтээр Монгол Улс “муу” гарлаа гэж дүгнэн шүүмжлэх улс төрчид манайд цөөнгүй байдаг тул тус индексийн талаархи өөрийн санаа бодлыг илэрхийлэхийг хүссэн юм.

байгууллагын гаргаж буй авлигын төсөөллийн индексийг “индексүүдийн индекс” хэмээн нэрлэгдэг.

Дээр дурдсан байгууллагуудын судалгаагаар авлигын талаар, эдийн засгийн эрх чөлөөний талаар, ардчилалд шилжих үйл явц ямар түвшинд байгаа талаар ч гэдэг юм уу шинжээчдийн өгч буй үнэлгээ юм. Тухайн улс орны иргэд тус судалгаанд хамрагддаггүй тул бас зарим талаар шүүмжлэлтэй хандах үндэслэл болдог байж болно. Энэ талаар зарим орны засгийн газар хүлээн зөвшөөрөхгүй, бухимдан хэлсэн байдаг. Тухайбал, Малайз Улсын Ерөнхий сайд асан Махатхир Мохамед¹³ хэлэхдээ: “Манай хүмүүсийн амьдралыг дүгнэх тэд хэн юм бэ? Энэ бол манай улс иймд бид өөрсдөө шийднэ” гэж хандах явдал байдаг.

Монгол улсын үнэлгээг (2009 он) гаргахад ашигласан 7 эх сурвалжийн¹⁴ талаар судлаж үзэхэд дараахи байгууллагуудын судалгааг ашиглан гаргасан байна.

1. ADB: Country Performance Assessment Ratings by the Asian Development Bank **2008**
2. BF: Bertelsmann Transformation Index by the Bertelsmann Foundation **2009**
3. EIU: Country Risk Service and Country Forecast by the Economist Intelligence Unit **2009**
4. GI: Global Risk Service by IHS Global Insight **2009**
5. WB: Country Policy and Institutional Assessment by the World Bank **2008**
6. WEF: Global Competitiveness Report by the World Economic Forum **2008**
7. WEF: Global Competitiveness Report by the World Economic Forum **2009**

Энэ мэтчилэн улс болгоны үнэлгээг гаргахад ашигласан судалгаануудыг дурьдаж өгсөн байдаг юм.

**Авлигын төсөөллийн индексийн үзүүлэлт
зарим орны хувьд¹⁵**

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	Сингапур	9.3	9.4	9.4	9.3	9.2	9.2	9.3
2	Хон Конг	8	8.3	8.3	8.3	8.1	8.2	8.4
3	АНУ	7.5	7.6	7.3	7.2	7.3	7.5	7.1
4	Малайз	5	5.1	5	5.1	5.1	4.5	4.4
5	БНХАУ	3.4	3.2	3.3	3.5	3.6	3.6	3.5
6	Монгол	3	3	2.8	3	3	2.7	2.7
7	ОХУ	2.8	2.4	2.5	2.3	2.1	2.2	2.1

¹³ Don't Tell us how to run our country, "The Straits times"/Malaysia/, 5 June, 1996

¹⁴ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table

¹⁵ Транспэрэнси интернэшнл байгууллагын Авлигын төсөөллийн индексийн үнэлгээ

Мэдээжийн хэрэг манай улсын ерөнхий нөхцөл байдлыг гадны шинжээчид, бизнес эрхлэгчид бусад улс орнуудтай харьцуулан хэрхэн үнэлж байгааг мэдэж байх хэрэгтэй ч аливаа нэгэн дүгнэлтийг хийхдээ болгоомжтой хандах хэрэгтэй болов уу. Учир нь тус судалгааг гаргаж байгаа байгууллагаас ч цаг хугацааны хувьд харьцуулах боломжгүйг анхааруулсан байдаг. Анх улс орныг харьцуулж эхэлснээс хойш жил болгон судалгаанд хамрагдаж байгаа улсын тоо өөрчлөгддөг, тухайн улсын үнэлгээг гаргахад ашигласан эх сурвалжийн тоо ч өөрчлөгдөж байдаг юм.

Нөгөө талаар ТИ байгууллагын гаргадаг индексийн талаар нэлээд маргаантай хандах эрдэмтэн судлаачид байна. Үүнд: Тина Сорейде “Эрэмблэх нь зөв үү?” (Tina Soreide “Is it right to rank?”), С. Арндт, Оман “Хэнд зориулсан сайн засаглал вэ?” (C.Arndt, C.Oman “Good public Governance for Whom?”), Фридрих Галтунг “Хэмжиж болохгүй зүйлийг хэмжих: (Макро) Авлигын индексүүдийн хязгаар болон үүрэг” (Friedrik Galtung “Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices”) гэх мэт.

Дээр дурьдсан Фридрих Галтунг нь өөрөө ТИ-ийн Авлигын төсөөллийн индексийн аргачлал дээр хамтарч ажиллаж байсан нэгэн ба тус байгууллагын Хээл хахууль төлөгчийн индексийн аргачлалыг боловсруулсан юм. Тэрээр 2005 “Хэмжиж болохгүй зүйлийн хэмжих: /Макро/ Авлигын индексүүдийн хязгаар болон үүрэг”¹⁶ нийтлэлдээ ТИ-ийн Авлигын төсөөллийн индексийн сул талуудыг онцлон тэмдэглэсэн байна. Үүнд: Зөвхөн хээл хахууль авагчийг шийтгэж харин өгөгч, амлагч нарт ямарч шийтгэл ногдуулахгүй, түүнчлэн аж үйлдвэржилт, ДНБ-ий өсөлтийн түвшин өөр өөр улсыг хооронд нь харьцуулах шударга уу? гэсэн юм. Жил болгоны судалгаанд хамрагдаж буй улсын тоо тогтмол бус ба ямарч зохицуулах боломжгүйг дурдсан юм. Мөн судалгаанд ашиглагдаж байгаа эх сурвалжуудын авлигын нөхцөл байдлыг бодитойгоор илэрхийлэх боломжид шүүмжлэлтэй хандсан байна. Түүнчлэн төрийн ямар салбар авлигад автаж байгааг гаргах боломжгүйг тэмдэглэснээс гадна хувийн салбарын авлигын асуудлыг тус судалгаа гаргахгүй байгааг онцолсон. Тус судалгаа нь жишээ нь ямар нэг улс авлигын чиглэлээр 4 жилийн турш шинэчлэл хийсэн байхад ямар түвшинд хүрсэн талаар хариулт өгч чадахгүй юм. Энэ жилийн судалгаанаас 5 улс хасагдаад, шинээр 6 улс нэмэгдсэн байлаа гэхэд зарим улсын эрэмбэд хэрхэн нөлөөлснийг хэлэхэд хэцүү гэсэн ба “...арван жилийн дараа авлигыг хэмжих өөр арга хэрэгсэл олох цаг нь болсон” гэжээ. (Авлигыг хэмжих олон улсын болон бусад орны оролдлогуудын талаар хавсралт 1, 2 үзнэ үү).

¹⁶ “Хэмжих болохгүй зүйлийг хэмжих нь: /Макро/ Авлигын индексүүдийн хязгаар болон үүрэг”, Фридрих Галтунг, Чарльз Самфорд, Ашгэйт, 2005, 18 хуудас.
[http://www.u4.no/pdf/?file=/document/literature/Galtung\(2005\)-boundaries.pdf](http://www.u4.no/pdf/?file=/document/literature/Galtung(2005)-boundaries.pdf)

Үүнээс гадна Далд, нууц байдлын индекс (Opacity Index) гэдгийг хүртэл гаргаж ирсэн ба тус индекс нь бусад индексүүдтэй харьцуулбал ил тод, байдал, шударга байдал бус харин далд, хаалттай, нууц байдаг асуудлыг хэмжих оролдлого юм. Уг индексээр улс орнуудыг дараахи үзүүлэлтээр үнэлсэн байдаг. Үүнд:

- Авлигын тохиолдол
- Хууль тогтоох болон шүүхийн далд, нууц байдал
- Эдийн засгийн бодлого
- Нягтлан бодох бүртгэл/Корпоратив засаглал
- Зохицуулалтын нөхцөл байдал

Иймд улс орнуудыг харьцуулсан авлигын төрөл бүрийн индексүүд нь тухайн нэг орны нөхцөл байдлыг гаргаж ирэхгүй, хэрэгжүүлж буй бодлого ахиц дэвшил гарч байгааг харуулахгүй байна. Иймд улс орнууд үндэсний хэмжээнд авлигыг хэмжих оролдлогууд хийж эхэлсэн байна. Аливаа улс үндэсний хэмжээнд авлигыг хэмжих судалгааг тогтвортой давтамжтай, нэг арга зүйгээр хийх нь зохистой юм. Зарим хүмүүс ихэвчлэн гадаадын шуугиан татсан ТИ-ийн Авлигын төсөөллийн индексийн үр дүнг иш татаж ярих дуртай. Гэтэл тус индекс нь манай орны нөхцөл байдлыг хэзээч гаргаж ирж чадахгүй. Манай улсад авлигын ямар хэлбэр илүү түгээмэл болоод, ямар цар хүрээг хамраад, ямар шалтгаанаас үүдэлтэйг бидэнд ТИ-ийн Авлигын төсөөллийн индекс юм уу өөр ямар нэгэн улс орнуудыг харьцуулан гаргаж буй дээрхи индексүүд хэзээ ч хэлж өгөхгүй нь тодорхой байна. Бидний авлигатай тэмцэх ажлыг ч ямар байгааг, цаашид хэрхэх талаар ч бидэнд хариулт өгөхгүй. Иймд бид өөрсдөө, өөрийн орны нөхцөл байдлыг гаргаж ирэх судалгааг тогтмол явуулж авлигатай тэмцэх бодлого, стратегийг тодорхойлж байх нь чухлаас чухал юм.