

МОНГОЛ УЛСЫН АВЛИГЫН ИНДЕКСИЙН 2009 ОНЫ ТООЦООНЫ ҮР ДҮН

1. Авлигын индексийг тооцох нийтлэг үндэслэл, зорилго, ач холбогдол

Монгол Улсын Их Хурал 2006 онд Авлигын эсрэг хуулийг баталж бие даасан, хараат бус Авлигатай тэмцэх газрыг байгуулсан. Авлигын эсрэг Монгол Улсын хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.1 дахь хэсэгт “авлигын хэлбэр, цар хүрээ, шалтгааныг 2 жилд нэгээс доошгүй удаа судлан авлигын индекс гарган олон нийтэд мэдээлэх” үүргийг Авлигатай тэмцэх газрын урьдчилан сэргийлэх соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагааны хүрээнд даалгасан.

Мөн Монгол Улсын Их Хурлын 2005 оны 4 дүгээр сарын 21-ний өдрийн 25 дугаар тогтоолоор “Монгол улсын Мянганы хөгжлийн зорилтууд”-ыг баталсан билээ. Монгол Улс 2000 оны 9 дүгээр сард АНУ-ын нийслэл Вашингтон хотноо Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын дээд хэмжээний уулзалтаас гаргасан “Мянганы тунхаглал” дахь Мянганы хөгжлийн найман зорилго дээр нэмж “Хүний эрхийг баталгаажуулах, ардчилсан засаглалыг хөгжүүлэх” гэсэн 9 дэх зорилгыг шинээр баталсан. Энэхүү зорилгын “Авлигыг үл тэвчих уур амьсгалыг нийгмийн бүх хүрээнд бий болгон хэвшүүлэх” гэсэн 24 дүгээр зорилтын хэрэгжилтийг үнэлж дүгнэх гурван төрлийн үзүүлэлт багтаж байгаагийн нэг нь авлигын индекс юм.

Авлигын индекс гэдэг нь авлига хэмээх гэмт явдлын цар хүрээ, хэлбэр, шалтгааныг тодорхойлох тоон болон чанарын үзүүлэлтүүдийн нийлбэр цогц бөгөөд уг үзэгдлийн орон зайн болон цаг хугацааны өөрчлөлтийг илтгэн харуулах юм.

Авлигын индексийг тооцож мэдээлэх нь авлигын эсрэг үйл ажиллагааны бодлого, хөтөлбөрийг боловсруулахад ашиглах; авлигын эсрэг үйл ажиллагааны бодлого, хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг үнэлж дүгнэх; олон нийтийг авлигын эсрэг үйл ажиллагааны талаарх мэдээллээр хангах ач холбогдолтой.

Эцэст нь дүгнэн хэлэхэд Монгол улсын авлигын индексийг дараахь зорилгоор тооцон гаргаж байгаа юм. Үүнд:

1. Авлига хэмээх нийгмийн сөрөг үзэгдлийн цаг хугацааны өөрчлөлтийг тодорхойлох,
2. Авлигатай тэмцэх төрийн бодлогын хэрэгжилтийг үнэлж дүгнэх,
3. Авлигын цар хүрээ, хэлбэрт нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг тодорхойлон цаашдын бодлого хөтөлбөрийг боловсруулах,
4. Төрийн захиргааны төв байгууллага буюу салбарын яам, нутгийн захиргааны болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны үр өгөөж, авлигад өртөх эрсдлийг тодорхойлж харьцуулан үйл ажиллагаанд нь дүн шинжилгээ хийх,
5. Төрийн байгууллагууд, олон улсын байгууллагууд, эрдэм шинжилгээний болон төрийн бус байгууллагууд, судлаачид, олон нийтийг өргөн хүрээтэй мэдээллээр хангах.

2. Авлигын индекс, түүнийг тооцох арга зүй

Авлигыг нарийн тодорхой хэмжих болон дүн шинжилгээний арга зүйг тодорхойлох чиглэлээр олон улсын байгууллагууд, дэлхийн улс орнууд ихээхэн хөрөнгө хүч хөдөлмөрийг зарцуулж ирсэн байдаг. Авлигын эсрэг нухацтай үйл ажиллагаа явуулж ирсэн сүүлийн арван жилийн олон улсын хэмжээний туршлагаас харахад авлигын судалгаанд хэрэглэх олон тооны арга зүй, авлигаас урьдчилан сэргийлэх ажилд ашиглаж болох төрөл бүрийн дүн шинжилгээний арга хэрэгслүүдийг боловсруулсан байдаг.

Дэлхийн олон оронд авлигын эсрэг үйл ажиллагаанд авлигын тухай олон нийтийн ойлголт, хандлагыг тодорхойлох судалгааг авлигыг хэмжих хэрэгсэл болгон ашигласаар ирсэн. Гэхдээ ийм арга хэрэгсэл дангаараа авлигатай тэмцэх тусгай институцийн үйл ажиллагаанд үр дүнтэйгээр ашиглах мэдээллийн бодитой хангалттай эх үүсвэр болдоггүйг тогтоосон нь авлигыг хэмжих, тодорхойлоход илүү иж бүрэн арга хэрэгсэл шаардагдах болсоныг нотолж байна.

Олон улсын түвшинд Транспэрэнси интернэшнл олон улсын байгууллага 1995 оноос эхлэн дэлхийн улс орнуудын Авлигын төсөөллийн индекс (CPI)-ийг олон улсын байгууллагын судалгаа, шинжилгээний байгууллага, судлаачдын үнэлгээ, төсөөлөлд үндэслэн тооцож, дэлхийн улс орнуудын авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны хүрсэн түвшинг үнэлэн эрэмбэлэн гаргадаг. Гэтэл энэхүү үнэлгээ нь дэлхийн улс орнуудыг харьцуулан дүгнэх, олон улсын түвшинд байр суурийг тодорхойлоход ач холбогдолтой хэдий ч шууд төсөөлөлд үндэслэсэн байдаг, тухайн нэг улс орны хувьд индексийн утга, түүний эрэмбийн өөрчлөлтөд үндэслэн дүгнэлт, өөрчлөлтөд нөлөөлсөн хүчин зүйлсийг тодорхойлоход учир дутагдал байдаг нь уг үнэлгээг үндэсний түвшинд ашиглахад учир дутагдалтай байгаа юм.

Дээр дурдсанчлан дэлхийн улс орнуудын үндэсний түвшинд авлигыг хэмжих чиглэлээр олон төрлийн арга зүйг боловсруулан судалгаа явуулж үнэлж дүгнэж ирсэн хэдий ч, нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн, байнгын давтамжтай хийгддэг судалгааны арга зүй аргачлал байхгүй байсаар иржээ.

Тиймээс Авлигатай тэмцэх газрын Судалгаа шинжилгээний албаны зүгээс олон улсын туршлагад үндэслэн, шинжлэх ухааны аргачлал арга зүйд нийцсэн, үндэсний түвшинд тооцож болохуйц, авлигын цар хүрээ, хэлбэр шалтгааны үзүүлэлтүүдийг багтаасан Авлигын индекс тооцох аргачлалыг боловсруулах зорилтуудыг тавин дараах ажлуудыг хийж гүйцэтгэсэн. Үүнд:

1. Авлигыг хэмжих чиглэлээр Монгол Улсад хийгдэж байсан судалгааны мэдээллээр сан бүрдүүлэн, тэдгээрт дүн шинжилгээ хийсэн.
2. Авлигыг хэмжих чиглэлээр олон улс, бусад улс орнуудад хийгдэж байсан судалгааны мэдээллээр сан бүрдүүлэн, тэдгээрт дүн шинжилгээ хийсэн.
3. Дэлхийн банкны Засаглалыг дэмжих төслийн хүрээнд Авлигын индексийг тооцох аргачлал боловсруулах олон улсын зөвлөхийг сонгох шалгаруулалтыг зарлан, Канад улсын иргэн Доналд Браузериийг шалгаруулан ажлуулсан.
4. Авлигын индекс тооцох аргачлалыг боловсруулах бэлтгэл ажлын хүрээнд Төрийн захиргааны төв байгууллагын хэмжээнд авлигын хэлбэр, цар хүрээ, шалтгаан нөхцлийг судлах төсөөллийн судалгаа (төрийн албан хаагчид болон тухайн төрийн байгууллагаар үйлчлүүлсэн иргэдээс, 2008 оны 4 сар), Авлигын ерөнхий төлөв байдлын төсөөллийн судалгаа (21 аймаг, нийслэлийн иргэд, төрийн албан хаагчид, бизнес эрхлэгчдээс, 2008 оны 9-11 сар), МХЗ-9 зорилгыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх төслийн багтай хамтран “Улс төр, хууль хяналтын хүрээн дэх авлигын

төсөөлөл” (2008 оны 11-12 сар), Төрийн захиргааны төв байгууллагуудын хүрээнд хийгдсэн “Төрийн байгууллагын ил тод байдал” төсөөллийн судалгаа (иргэд, төрийн албан хаагчдаас асуулгаар, цахим хуудсаар, 2008 оны 12 сар), Транспэрэнси интернэшнл ОУБ-тай хамтран Дэлхий нийтийн авлигын барометр 2009 судалгаа (21 аймаг, нийслэлийн иргэд, 2009 оны 2 сар) зэрэг судалгаануудыг хийсэн.

5. Авлигын индекс тооцох аргачлалыг боловсруулах бэлтгэл ажлын хүрээнд 21 аймгийн хэмжээнд авлигаас урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх, ХОМ-тэй холбоотой баримтын судалгаа (2008 оны 9-11 сар), төрийн захиргааны төв байгууллагуудын авлигаас урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх, хөрөнгө орлогын мэдүүлэгтэй холбоотой баримтын судалгаа (2008 оны 11 сар), төрийн захиргааны төв байгууллагуудын авлигаас урьдчилан сэргийлэх төлөвлөгөөний дагуу хийгдсэн ажилд дүн шинжилгээ (2009 оны 3-4 сар), 2007-2008 онд АТГ-ын мөрдөн шалгах хэлтэст шалгаж шийдвэрлэсэн эрүүгийн хэргийн судалгаа, АТГ-т ирүүлсэн гомдол мэдээлэлд хийсэн дүн шинжилгээ, 2007-2008 онд АТГ-т ирсэн гомдол, мэдээлэлд хийсэн криминологийн судалгаа, 2008 онд ХОМ-тэй холбоотой бүртгэгдсэн эрхзүйн зөрчилд дүн шинжилгээ зэргийг хийж гүйцэтгэсэн.
6. Олон улсад хэрэглэгддэг аргазүй, Монгол Улсад болон гадаадын улс орнуудад авлигын чиглэлээр хийгдэж ирсэн судалгааны мэдээлэл, холбогдох хууль, эрхзүйн болон онолын материалуудад тулгуурлан Авлигын индекс тооцох аргачлалын төслийн эхний хувилбарыг нийт 5 бүлэг, 19 хуудастайгаар боловсруулсан.
7. Авлигын индекс тооцох аргачлалын төслийг үндэсний эрдэмтэн, судлаачдаар хэлэлцүүлэн санал, дүгнэлтийг тусгасан. Хэлэлцүүлэгт төрийн байгууллага, судалгаа шинжилгээний байгууллага, олон улсын байгууллага, төрийн бус байгууллага, их дээд сургуулийн багш судлаачид гэх зэрэг 40 гаруй хүн оролцсон.
8. Авлигын индекс тооцох аргачлалын төслийг математик, статистик, социологи, хууль зүйн ухааны эрдэмтдэд танилцуулж, санал шүүмжийг хүлээн авч аргачлалд тусгасан.
9. Шүүмжлэгч нараас болон хэлэлцүүлгээс гарсан санал, зөвлөмжийн дагуу аргачлалын төсөлд холбогдох засвар, өөрчлөлтийг тусган 11 яам, Үндэсний хөгжил, шинэтгэлийн хороонд танилцуулан, тэдний саналыг авч аргачлалын төсөлд тусгасан.
10. Аргачлалын төслийг ҮСХ-ны Аргачлалын судалгааны байнгын зөвлөл (АСБЗ) Даргын зөвлөлийн хурлаар хэлэлцүүлэн, АТГ-ын дарга, ҮСХ-ны даргын 2009 оны 6 сарын 23-ны өдрийн 76/(01/69) тоот тушаалаар батлуулсан.
11. Олон улсын Транспэрэнси интернэшнл байгууллагын Авлигын төсөөллийн индексийг тооцох арга зүйг боловсруулсан, индексийг тооцоход зөвлөхөөр ажилладаг ХБНГУ-ын Пассаугийн их сургуулийн Эдийн засгийн тэнхмийн эрхлэгч доктор, профессор И.Г.Лэмбсдорфын зохион байгуулдаг Авлигын эдийн засгийн мөн чанар сургалтад оролцож авлигын индексийн аргачлалыг хэлэлцүүлэн санал шүүмжийг авсан.

Авлигын индекс нь тодорхой нутаг дэвсгэр (аймаг, нийслэл), төрийн захиргааны байгууллага (яам, агентлаг) дахь авлигын цар хүрээ, хэлбэр, шалтгааныг тодорхойлох тоон болон чанарын үзүүлэлтүүдийн нийлбэр цогц юм.

Авлигын индексийг дараахь зарчмыг баримтлан тооцсон. Үүнд:

1. Үзүүлэлтүүд өөр хоорондоо холбоо хамааралтай байх;
2. Шинжлэх ухааны үндэслэл бүхий нэгдмэл арга зүйтэй байх;
3. Мэдээллийн эх үүсвэр тодорхой, мэдээлэл нь тогтмол, үнэн бодитой байх;
4. Үндэсний түвшинд хүлээн зөвшөөрөгдсөн байх;
5. Хэмжих боломжтой, тодорхой үзүүлэлтүүдийг сонгосон байх;
6. Мэдээлэгчийн нууцыг чандлан хадгалах зэрэг болно.

Тоон болон чанарын үзүүлэлтүүдийг индексжүүлэх буюу харьцуулагдахуйц хэлбэрт хувиргахдаа дараахь аргаас сонгож хэрэглэнэ. Үүнд:

1. Хувь, харьцаа зэрэг үзүүлэлтийг тооцох замаар үнэмлэхүй үзүүлэлтийг харьцангуй үзүүлэлтэд хувиргах;

2. Үзүүлэлтийн бодит утга болон үзүүлэлтийн бага утга (эсвэл байж болох доод хязгаар)-ын ялгаврыг үзүүлэлтийн их утга (эсвэл хүрэх түвшин) болон үзүүлэлтийн бага утга (эсвэл байж болох доод хязгаар)-ын ялгаварт харьцуулж харьцангуй үзүүлэлтийг тооцох;

3. Чанарын үзүүлэлт тус бүрийг үнэлж оноо өгөх замаар тоон үзүүлэлтэд шилжүүлэх.

Авлигын индексийн тоон үзүүлэлт нь авлигын цар хүрээ, хэлбэрийн үзүүлэлтийн арифметикийн дундаж байна. Авлигын индекс нь 0-1 хүртэлх утгыг авах бөгөөд индексийн утга 1-д ойртох тусам авлига багасч байна гэж үзнэ. Тухайлбал, авлигын хэлбэрийн үзүүлэлтийн утга нэмэгдэж байвал авлигын хүнд хэлбэрүүд үгүй болж байна гэж үзнэ.

Авлигын цар хүрээний үзүүлэлтүүдэд дараахь үзүүлэлтийг авч үзсэн. Үүнд:

1. Авлигын цар хүрээний талаарх олон нийт, шинжээчдийн төсөөллийн үзүүлэлт буюу авлига түгээмэл гэж үзсэн олон нийт, шинжээчдийн эзлэх хувийн жин
2. Авлигын эдийн засгийн үр дагаврын үзүүлэлт буюу авлигын гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлын тухайн жилийн улсын нэгдсэн төсвийн зарлагын гүйцэтгэлд эзлэх хувь.
3. Шинжээчдийн төсөөллөөрх авлигын хувь хэмжээ буюу тодорхой төрлийн хэлцлийн үнийн дүн дэх авлига, хээл хахуулийн эзлэх хувь
4. Олон нийтийн зүгээс төрийн албан хаагчдад төлсөн хээл хахуулийн хэмжээ өрхийн орлогод эзлэх хувь

Тэгэхээр авлигын цар хүрээний үзүүлэлт нь авлигын тархцын талаарх шинжээчид, олон нийтийн төсөөлөл, авлигын гэмт хэргийн мэдрэгдсэн эдийн засгийн үр дагавар, улсаас хэрэгжүүлж буй төсөл хөтөлбөр, худалдан авах үйл ажиллагаан дахь авлигын хувь хэмжээ, хээл хахуулийн өрхийн төсөвт үзүүлж буй үр дагавар зэрэг үзүүлэлтийн нийлбэр цогц юм.

Авлигын цар хүрээний нэгдсэн үзүүлэлт нь 1 гэсэн утгад ойрхон байх тусам авлигын эрсдэл бага байгааг 0-д ойрхон байх тусам авлигын эрсдэл их байгааг илтгэн харуулах учир авлигын цар хүрээний нэгдсэн үзүүлэлтийг авлигын цар хүрээний үзүүлэлтүүдийн арифметикийн дунджийг нэгээс хасч тооцсон. Өөрөөр хэлбэл, хасагдаж байгаа утгын хэмжээгээр авлига байна гэж үзэж болох юм.

Авлигын хэлбэрийн үзүүлэлтүүдэд дараахь үзүүлэлтүүдийг авч үзсэн. Үүнд:

1. Давхар объекттой авлигын гэмт хэргийн эзлэх хувь
2. Хоёр болон түүнээс дээш давталттай авлигын гэмт хэргийн эзлэх хувь
3. Зохион байгуулалттай авлигын гэмт хэргийн эзлэх хувь
4. Авлигын гэмт хэргийн ангиллын үзүүлэлт
5. Шунахайн сэдэлттэй авлигын гэмт хэргийн эзлэх хувь

Авлигын хэлбэрийн нэгдсэн үзүүлэлтийг дээр дурдсан үзүүлэлтүүдийн арифметик дунджийг нэгээс хасч тооцох бөгөөд уг үзүүлэлт авлига хэмээх гэмт үзэгдэл нь илрэн гарахдаа хэр ноцтой байдлаар илрэн гарч байгааг харуулах тоон үзүүлэлт юм. Авлигын

хэлбэрийн нэгдсэн үзүүлэлт 1-д ойрхон байх тусам авлигын хүнд хэлбэрүүд алга болж байгааг илэрхийлэх бол нөгөө талаас 0-д ойрхон байх тусам авлига хэмээх гэмт үзэгдэл нь ихээхэн хүнд ноцтой байдлаар илрэн гарч байгааг харуулах юм.

Дээрх бүх үзүүлэлтүүд нь авлигын индексийг үндэсний түвшинд тооцон гаргах үзүүлэлтүүд юм. Авлигын индексийг салбараар буюу төрийн захиргааны төв байгууллага буюу яам, түүний эрхлэх асуудлын байгууллагуудаар болон аймаг, нийслэлээр буюу нутгийн захиргааны болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаар тооцоход илүү төсөөллийн үзүүлэлтүүдэд тулгуурлан тооцсон.

3.Авлигын индексийн хамрах хүрээ, түүнийг тооцох мэдээллийн эх үүсвэр

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 салбар дахь авлигын цар хүрээ, хэлбэр, шалтгааныг тодорхойлох тоон болон чанарын үзүүлэлтүүдийн нийлбэр цогц юм. Тиймээс 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.

Авлигын индексийг салбараар тооцохдоо дараахь ангиллыг ашигласан. Үүнд:

1. Сангийн сайдын эрхлэх асуудлын
2. Гадаад харилцааны сайдын эрхлэх асуудлын
3. Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын эрхлэх асуудлын
4. Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын эрхлэх асуудлын
5. Батлан хамгаалахын сайдын эрхлэх асуудлын
6. Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайдын эрхлэх асуудлын
7. Зам тээвэр, барилга хот байгуулалтын сайдын эрхлэх асуудлын
8. Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн сайдын эрхлэх асуудлын
9. Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн сайдын эрхлэх асуудлын
- 10.Эрдэс баялаг, эрчим хүчний сайдын эрхлэх асуудлын
- 11.Эрүүл мэндийн сайдын эрхлэх асуудлын
- 12.Нутгийн захиргааны болон өөрөө удирдах байгууллага
- 13.Шадар сайдын эрхлэх асуудлын

Тухайн салбарын сайдын эрхлэх асуудлын гэдэг хүрээнд төрийн захиргааны төв байгууллага буюу яам, агентлаг, тэдгээрийн харъяа байгууллагууд, тэдгээрийн орон нутаг дахь салбар нэгжүүдийг хамруулан авч үзсэн. Авлигын индексийг аймаг, нийслэлээр тооцохдоо аймаг, нийслэлийн нутгийн захиргааны болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын түвшинд авч үзсэн. Дээрх ангилалтай холбоотойгоор авлигын индексийг тооцоход шаардлагатай мэдээллийг цуглуулах судалгааны ангилал, түүвэрлэлт боловсруулалтын түвшинг тогтоосон юм.

Авлигын индексийг тооцоход дараахь дөрвөн үндсэн мэдээллийн эх үүсвэрийг ашигласан. Үүнд:

1. Олон нийтийн төсөөллийн судалгааны үр дүн
2. Шинжээчдийн төсөөллийн судалгааны үр дүн
3. Баримтын судалгааны үр дүн
4. Төрийн байгууллагын авлигын эрсдлийн үнэлгээний судалгааны үр дүн зэрэг болно.

Олон нийтийн төсөөллийн судалгааны зорилго нь олон нийт (иргэд, төрийн албан хаагч, бизнес эрхлэгчид)-ийн авлигын талаарх төсөөлөл, авлигын цар хүрээ, хэлбэр, шалтгаан, авлигын тохиолдлууд, түүнийг хэрхэн шийдвэрлэсэн зэрэг бусад мэдээллийг цуглуулах явдал юм.

Шинжээчдийн төсөөллийн судалгааны зорилго нь тодорхой нутаг дэвсгэр (аймаг, нийслэл), төрийн захиргааны байгууллага (яам, агентлаг) дахь авлигын цар хүрээ, авлигын хэлбэр, шалтгаан, эдийн засгийн хор уршиг зэргийг тодорхой шалгуураар сонгосон шинжээчдээр үнэлүүлэхэд оршино.

Төрийн байгууллагын авлигын эрсдлийн үнэлгээгээр /цаашид өөрийн үнэлгээ гэнэ/ авлига үүсгэж буй хүчин зүйл, нөхцөл байдлыг тодорхойлно. Өөрийн үнэлгээгээр төрийн байгууллагуудын хуулиар хүлээсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх үйл явц, тэдгээрийн үйл ажиллагаанд авлига үүсэхэд нөлөөлөх хүчин зүйл, авлигын нөхцлийг бүрдүүлэх “цоорхой” буюу институцийн сул тал, авлига үүсэх боломжийг тодорхойлно.

Баримтын судалгаагаар тухайн жилд бүртгэсэн авлигын эрх зүйн зөрчлийн тоон үзүүлэлтэд дүн шинжилгээ хийж, авлигын индексийн бүрдэл хэсгүүд болох авлигын цар хүрээ, хэлбэрийн үзүүлэлтүүдийг тодорхойлно.

Монгол Улсын 2009 оны авлигын индексийн тооцооны үр дүн

Авлигын индексийг тооцох чиглэлээр Олон нийтийн төсөөллийн судалгааг 2009 оны 10 дугаар сард, Шинжээчдийн төсөөллийн судалгаа болон Төрийн байгууллагын авлигын эрсдлийн өөрийн үнэлгээний судалгаа буюу авлигын эсрэг хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн тайлангийн судалгааг 2009 оны 11 дүгээр сард зохион байгуулан явуулж үр дүнг нэгтгэн гаргасан болон баримтын судалгааг сүүлийн 2 жилийн буюу 2008-2009 оны тоо мэдээллийг хамруулан хийсэн.

Батлагдсан аргачлалын дагуу түүнд дурдсан үзүүлэлтүүдээр авлигын индексийг тооцоход 0.64 гарч байна. Цаашид авлигын индексийг хоёр жил тутам тооцож түүний өөрчлөлт, түүнд нөлөөлсөн хүчин зүйлсийг тооцож үнэлэлт дүгнэлт өгөхөд индексийн ач холбогдол оршиж байгаа юм.

Авлигын индексийг бүрдүүлэгч авлигын цар хүрээний нэгдсэн үзүүлэлт 0.74 гарч байна. Авлигын цар хүрээний үзүүлэлтийг тус бүрээр нь авч үзвэл олон нийт, шинжээчдийн төсөөллийн үзүүлэлт 0.75 гарч байна (Хүснэгт 1). Өөрөөр хэлбэл, олон нийт, шинжээчид дунджаар Монгол улсад авлига түгээмэл байна гэж 75.0 хувь нь үзжээ.

Хүснэгт 1. Авлигын цар хүрээний үзүүлэлтүүд

Үзүүлэлтүүд	Утга
Авлигын цар хүрээний талаарх олон нийт, шинжээчдийн төсөөллийн үзүүлэлт	0.75
Авлигын эдийн засгийн үр дагаврын үзүүлэлт	0.03
Шинжээчдийн төсөөллөөрх авлигын хувь хэмжээ	0.10
Олон нийтийн зүгээс төрийн албан хаагчдад өгсөн хээл хахуулийн дундаж хувь хэмжээ	0.15
Авлигын цар хүрээний нэгдсэн үзүүлэлт	0.74

Авлигын эдийн засгийн үр дагаврын үзүүлэлт 0.03 гарч байгаа нь улсын нэгдсэн төсвийн жилийн зарлагын 2.7 хувьтай тэнцэх хэмжээний хохирол авлигын гэмт хэргийн улмаас учирсан гэсэн утгатай юм.

Түүнчлэн шинжээчдийн төсөөллөөрх авлигын хувь хэмжээ 0.10 гарч байна. Өөрөөр хэлбэл, төрийн байгууллагаас хэрэгжүүлж буй төсөл хөтөлбөрт хамрагдах, төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах шалгаруулалт буюу тендерт оролцох, өр төлбөр, иргэний нэхэмжлэлийг шийдвэрлүүлэх, татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт эдлэх зэрэг хэлцлүүдийн үнийн дүнгийн дунджаар 10.4 хувьтай тэнцэх хэмжээний хөрөнгө авлига, хээл хахууль байдлаар зарцуулагддаг гэж шинжээчид үзсэн байна. Үүний дотор төрийн байгууллагын төсөл, хөтөлбөрт хамрагдахын тулд дунджаар үнийн дүнгийн 10.1 хувийг, төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах шалгаруулалт буюу тендерт ялахын тулд гэрээний үнийн дүнгийн 10.45 хувийг, өр төлбөр, иргэний нэхэмжлэлийг шийдвэрлүүлэхийн тулд тэдгээрийн дүнгийн 9.38 хувийг, татвараас чөлөөлөгдөх, хөнгөлөлт эдлэхийн тулд төлөх ёстой татварын дүнгийн дунджаар 11.5 хувийг авлига, хээл хахуульд зориулан зарцуулагддаг байна.

Олон нийтийн төсөөллийн судалгаанд хамрагдсан иргэдийн 13.3 хувь нь сүүлийн 12 сарын хугацаанд гэр бүлийн зүгээс нь төрийн албан хаагчдад хээл хахууль өгсөн гэж хариулсан бөгөөд тэд өрхийн жилийн төсвийнхөө дунджаар 14.6 хувьтай тэнцэх буюу 240.8 мянган төгрөгийн хээл хахуулийг төрийн албан хаагчдад өгчээ. Монгол улсын нийт 677.8 мянган өрхийн 13.3 хувь нь сүүлийн 12 сарын хугацаанд төрийн албан хаагчдад ямар нэг байдлаар хээл хахууль өгсөн, нэг өрх дунджаар 240.8 мянган төгрөгийг хээл хахуульд өгсөн гэсэн судалгааны дүнг үндэслэн айл өрхүүдээс төрийн албан хаагчдад өгсөн хээл хахуулийн хэмжээг тооцож үзэхэд 21.7 тэрбум төгрөг болж байна.

Авлигын хэлбэрийн үзүүлэлт 0.54 гарч байгаа бөгөөд бүрдүүлэгч үзүүлэлтүүдийн хувьд давхар объекттой авлигын гэмт хэргийн эзлэх хувь 0.31, хоёр болон түүнээс дээш давталттай авлигын гэмт хэргийн эзлэх хувь 0.30, зохион байгуулалттай авлигын гэмт хэргийн эзлэх хувь 0.42, авлигын гэмт хэргийн ангиллын үзүүлэлт 0.37, авлигын гэмт хэргийн шунахай сэдэлтийн үзүүлэлт 0.91 гарчээ.

Хүснэгт 2. Авлигын цар хүрээний үзүүлэлтүүд

Үзүүлэлтүүд	Утга
Давхар объекттой авлигын гэмт хэргийн эзлэх хувь	0.31
Хоёр болон түүнээс дээш давталттай авлигын гэмт хэргийн эзлэх хувь	0.30
Зохион байгуулалттай авлигын гэмт хэргийн эзлэх хувь	0.42
Авлигын гэмт хэргийн ангиллын үзүүлэлт	0.37
Авлигын гэмт хэргийн шунахай сэдэлтийн үзүүлэлт	0.91
Авлигын хэлбэрийн нэгдсэн үзүүлэлт	0.54

Авлигатай тэмцэх газарт бүртгэгдсэн гэмт хэргийн 31.0 хувь нь хоёр болон түүнээс дээш этгээдийн ашиг сонирхлыг хөндсөн буюу хоёр болон түүнээс дээш объектой гэмт хэргүүд байна. Нийт бүртгэгдсэн авлигын гэмт хэргийн 30.0 хувь нь хоёр болон түүнээс дээш үйлдэлтэй хэрэг байна.

Нийт бүртгэгдсэн гэмт хэргийн 42.0 хувь нь хамтран оролцогчтой буюу бүлэглэж гүйцэтгэсэн, урьдчилан тохиролцсон, зохион байгуулалттай бүлэг этгээд үйлдсэн хэрэг байна.

Авлигын индекс, салбараар

Авлигын индексийг салбараар тооцохдоо Авлигын талаарх талаарх олон нийтийн төсөөллийн судалгааны Төрийн албан хаагчдын төсөөллийн судалгааны (ОНТС-2) үр дүн болон Шинжээчдийн төсөөллийн судалгааны үр дүнд үндэслэн тооцсон.

Салбарын авлигын индекс гэдэг нь үндсэндээ салбарын авлигад өртөх эрсдлийн үнэлгээ гэж энгийн байдлаар ойлгож болно. Салбарын авлигын индексийг тооцохдоо төрийн албан хаагчид, шинжээчдийн үнэлгээ, төсөөлөлд үндэслэн тооцсон бөгөөд дараахь 14 төрлийн үзүүлэлтээр тооцсон. Үүнд:

1. Тухайн салбарт авлига түгээмэл гэж үзсэн төрийн албан хаагчид, шинжээчдийн эзлэх хувь
2. Тухайн салбарын авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа үр ашигтай бус байна гэж үнэлсэн төрийн албан хаагчид, шинжээчдийн эзлэх хувь
3. Тухайн салбарын удирдлагын авлигатай тэмцэх хүсэл эрмэлзэл сул байна гэж үзсэн шинжээчдийн эзлэх хувь
4. Салбарын удирдах албан тушаалтнуудын дунд ашиг сонирхлын зөрчил ихээхэн тархсан гэж үзсэн шинжээчдийн эзлэх хувь
5. Салбарын бүтэц, тогтолцоо сайн засаглалын үндсэн шалгууруудад огт нийцдэггүй гэж үзсэн шинжээчдийн эзлэх хувь (Сайн засаглалын үндсэн шалгуурууд гэдэгт ил тод байдал, хариуцлага тооцдог механизм, шударга байдлын шалгууруудыг авч үзсэн болно)
6. Байгууллагын төсөв, санхүүгийн үйл ажиллагаа нь ажилтан, албан хаагчдад байнга нээлттэй бус байдаг гэж үзсэн төрийн албан хаагчдын эзлэх хувь
7. Байгууллагын удирдлагын шийдвэр нь ажилтан, албан хаагчдад байнга нээлттэй бус байдаг гэж үзсэн төрийн албан хаагчдын эзлэх хувь
8. Байгууллагын үйл ажиллагаа нь улс төрөөс хамааралтай байдаг гэж үзсэн төрийн албан хаагчдын эзлэх хувь
9. Удирдлагаас өгч буй шагнал урамшуулал нь бодитой бус байдаг гэж үзсэн төрийн албан хаагчдын эзлэх хувь
10. Салбарын албан хаагчид нь хүнд суртал байнга гаргадаг гэж үзсэн төрийн албан хаагчдын эзлэх хувь
11. Салбарын албан хаагчид нь байнга хээл хахуулиар асуудлыг шийдвэрлэдэг гэж үзсэн төрийн албан хаагчдын эзлэх хувь
12. Салбарын албан хаагчид нь байнга ах дүү танил талаараа асуудалд ханддаг гэж үзсэн төрийн албан хаагчдын эзлэх хувь
13. Сүүлийн 12 сарын хугацаанд тухайн төрийн албан хаагчид иргэд, үйлчлүүлэгчид, дээд албан тушаалтнууд, найз нөхөд, танил хүмүүс, харилцагч байгууллагынхан, хамт ажиллагчид, улс төрийн нам бүлгийн гишүүд, бизнес эрхлэгчид, ах дүү хамаатан саднуудын зүгээс хууль бус санал тавьж байсан гэж хариулсан төрийн албан хаагчдын эзлэх хувь

14. Сүүлийн 12 сарын хугацаанд тухайн төрийн албан хаагчид хээл хахууль өгөх гэсэн оролдлого гарч байсан гэж хариулсан төрийн албан хаагчдын эзлэх хувь

Эдгээр үзүүлэлтүүдийг тооцож гаргасны дараа тэдгээрийн дунджийг 100-гаас хасч 100-д хувааж тухайн салбарын авлигын индексийг тооцсон.

Хүснэгт 3. Авлигын индекс, салбараар

Салбарын ангилал	Авлигын индекс
Сангийн сайдын эрхлэх асуудлын	0.63
Гадаад харилцааны сайдын эрхлэх асуудлын	0.63
Хууль зүй дотоод хэргийн сайдын эрхлэх асуудлын	0.61
Байгаль орчин аялал жуулчлалын сайдын эрхлэх асуудлын	0.65
Батлан хамгаалахын сайдын эрхлэх асуудлын	0.71
Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайдын эрхлэх асуудлын	0.64
Зам тээвэр, барилга хот байгуулалтын сайдын эрхлэх асуудлын	0.64
Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн сайдын эрхлэх асуудлын	0.69
Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн сайдын эрхлэх асуудлын	0.63
Эрдэс баялаг, эрчим хүчний сайдын эрхлэх асуудлын	0.47
Эрүүл мэндийн сайдын эрхлэх асуудлын	0.61
Шадар сайдын эрхлэх асуудлын	0.63

1.2.3 Авлигын индекс, аймаг, нийслэлээр

Авлигын индексийг аймаг, нийслэлээр тооцохдоо Авлигын талаарх олон нийтийн төсөөллийн судалгааны Иргэдийн төсөөллийн судалгаа, Төрийн албан хаагчдын төсөөллийн судалгаа, Бизнес эрхлэгчдийн судалгааны үр дүн болон Шинжээчдийн төсөөллийн судалгааны үр дүнд үндэслэн тооцсон. Аймаг, нийслэлээр авлигын индексийг тооцохдоо тухайн аймаг, нийслэл дэх нутгийн захиргааны байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудыг бүх түвшинд нь авч үзсэн болно.

Тухайн аймаг, нийслэлийн авлигын индекс гэдэг нь үндсэндээ тухайн аймаг, нийслэл дэх нутгийн захиргааны байгууллагын авлигад өртөх эрсдлийн үнэлгээ гэж энгийн байдлаар ойлгож болно. Аймаг, нийслэлийн авлигын индексийг тооцохдоо дараахь 12 төрлийн үзүүлэлтээр тооцсон. Үүнд:

1. Тухайн салбарт авлига түгээмэл гэж үзсэн олон нийт, шинжээчдийн эзлэх хувь
2. Тухайн салбарын авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа үр ашигтай бус байна гэж үнэлсэн нутгийн захиргааны болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын төрийн албан хаагчид болон шинжээчдийн эзлэх хувь

3. Тухайн аймаг, нийслэлийн удирдлагын авлигатай тэмцэх хүсэл эрмэлзэл сул байна гэж үзсэн шинжээчдийн эзлэх хувь
4. Тухайн аймаг, нийслэлийн удирдах албан тушаалтнуудын дунд ашиг сонирхлын зөрчил ихээхэн тархсан гэж үзсэн шинжээчдийн эзлэх хувь
5. Нутгийн захиргааны байгууллагын бүтэц тогтолцоо сайн засаглалын үндсэн шалгууруудад огт нийцдэггүй гэж үзсэн шинжээчдийн эзлэх хувь (Сайн засаглалын үндсэн шалгуурууд гэдэгт ил тод байдал, хариуцлага тооцдог механизм, шударга байдлын шалгууруудыг авч үзсэн болно)
6. Тухайн аймаг, нийслэлийн төрийн байгууллагууд, албан хаагчид улс төрийн нөлөөнд автаж асуудалд ханддаг гэж үзсэн иргэдийн эзлэх хувь
7. Тухайн аймаг, нийслэлийн төрийн байгууллагууд, албан хаагчид байнга ах дүү танил талаараа асуудалд ханддаг гэж үзсэн иргэдийн эзлэх хувь
8. Тухайн аймаг, нийслэлийн төрийн байгууллагууд, албан хаагчид байнга хээл хахуулиар асуудлыг шийдвэрлэдэг гэж үзсэн иргэдийн эзлэх хувь
9. Тухайн аймаг, нийслэлийн төрийн байгууллагууд, албан хаагчид байнга хүнд суртал гаргадаг гэж үзсэн иргэдийн эзлэх хувь
10. Тухайн аймаг, нийслэлийн төрийн байгууллагууд, албан хаагчид байнга ажилдаа хариуцлагагүй ханддаг гэж үзсэн иргэдийн эзлэх хувь
11. Тухайн аймаг, нийслэлийн төрийн байгууллагууд, албан хаагчид байнга иргэд, үйлчлүүлэгчидтэй харилцааны соёлгүй ханддаг гэж үзсэн иргэдийн эзлэх хувь
12. Сүүлийн 12 сарын хугацаанд төрийн албан хаагчдад хээл хахууль өгсөн иргэдийн эзлэх хувь

Эдгээр үзүүлэлтүүдийг тооцож гаргасны дараа тэдгээрийн дунджийг 100-гаас хасч 100-д хувааж тухайн аймаг, нийслэлийн авлигын индексийг тооцсон.

Авлигын индексийг аймаг, нийслэлээр тооцож үзэхэд 0.47-0.71 гарч байна. Авлигын индексээр Төв-0.71, Говьсүмбэр – 0.67, Дундговь, Дорноговь, Булган аймгууд 0.66 гэсэн үзүүлэлтээр тэргүүлж байгаа бол Архангай-0.47, Орхон, Ховд аймгууд 0.49, Баян-Өлгий, Увс аймгууд 0.54 гэсэн үзүүлэлтээр сүүлийн байруудыг эзэлж байна (Хүснэгт 4.).

Хүснэгт 4. Авлигын индекс, аймаг нийслэлээр

аймаг, нийслэл	Авлигын индекс
Төв	0.71
Говьсүмбэр	0.67
Дундговь	0.66
Дорноговь	0.66
Булган	0.66
Завхан	0.64
Сэлэнгэ	0.64
Улаанбаатар	0.60
Өвөрхангай	0.60
Дархан-Уул	0.60
Дорнод	0.59
Говь-Алтай	0.59
Сүхбаатар	0.58
Баянхонгор	0.58
Хэнтий	0.56
Хөвсгөл	0.55
Өмнөговь	0.55
Баян-Өлгий	0.54
Увс	0.54
Орхон	0.49
Ховд	0.49
Архангай	0.47