



Санхүү Эдийн Засгийн Дээд Сургууль

Авилгал ба Засаглал

Монгол Улсын Авилгалтай Тэмцэх Газраас зохион байгуулж буй Оюутны Эрдэм
Шинжилгээний Бага Хуралд Зориулав

Боловруулсан: *Б. Ариунбилэг БЭЗ, III курс*

Б.Мөнх-Эрдэнэ, БЭЗ, III курс

Улаанбаатар 2011он

Агуулга

| | |
|---|----|
| Оршил | 3 |
| Онолын хэсэг | 3 |
| Авилга гэж юу вэ?, түүний төрөл..... | 3 |
| Авилгалын индекс тооцох аргачлал..... | 6 |
| Засаглал гэж юу вэ? | 7 |
| Засаглалтын чанарыг хэрхэн хэмжих вэ? | 7 |
| Судлагдсан байдал..... | 8 |
| Судалгааны хэсэг | 10 |
| Монгол улсын засаглал ба авилгал | 10 |
| Авилгал ба Засаглал..... | 13 |
| Панел өгөгдлийн эконометрикийн шинжилгээ..... | 13 |
| Дүгнэлт..... | 16 |
| Санал зөвлөмж | 17 |
| Хавсралт..... | 18 |

Оршил

Авилгал нь зөвхөн Монгол улс төдийгүй дэлхий дахинд тулгамдаад буй асуудлуудын нэг билээ. Тухайлбал, 2010 оны байдлаар гэхэд 179 улсын авилгалын индексийг авч үзэхэд дундаж авилгалаас доогуур буюу 5-аас эрс бага авилгалын индекстэй 120 орчим улс байгаа нь түүний нэгэн баталгаа болж байгаа юм.

Дэлхий дахины олон судлаач, эдийн засагчид авилгал, эдийн засгийн өсөлтийг бууруулдаг болох, эсвэл засаглалын индексүүдийг ихэсгэснээр авилгалыг бууруулж болох, эсвэл авилгалыг бууруулж болох аргуудыг снэл болгосон судалгааг хийж байсан ба өдийг хүртэл хийсээр байна.

Энэхүү судалгаандаа бид авилгалыг эдийн засгийн хувьд ямар үзүүлэлтийн тусламжтайгаар бууруулж болох болон Монголын хувьд тэрхүү үзүүлэлт болон авилгал ямар түвшинд явааг тодорхойлохыг зорилоо.

Судалгаандаа бид дэлхийн 179 улс орны 1999 оноос 2010 оны авилгалын индекс болон тэдгээр улс орны мөн хугацаан дах засаглалын индексүүдийг ашигласан болно.

Онолын хэсэг

Авилга гэж юу вэ?, түүний төрөл

2006 онд батлагдсан Авилгын эсрэг Монгол Улсын хуульд “Авилга” гэдгийг төрийн албан тушаалтан эрх мэдлээ хувийн ашиг хонжоо олоход урвуулан ашиглах, бусдад давуу байдал олгох, иргэн, хуулийн этгээдээс тэрхүү хууль бус давуу байдлыг олж авах үйлдэл, эс үйлдэхгүйгээр илрэх эрхзүйн зөрчлийг хэлнэ.

Авилгал гэж төрийн албаны тухай хуульд заасан төрийн улс төрийн, захиргааны болон тусгай албан тушаал эрхэлж байгаа төрийн албан хаагч, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын тэргүүлэгчдийн дарга, нарийн бичгийн дарга, зөвшөөрөл буюу эрх олгох, хөнгөлөлт үзүүлэх, зээл тусламж хуваарилах, бүртгэл хийх бүрэн эрх бүхий төрийн албан хаагч, төрийн өмчийн болон төрийн өмч давамгайлсан аж ахуйн нэгжийн удирдах болон захиргааны албан тушаал эрхэлж байгаа төрийн албан хаагч, төрийн гүйцэтгэх байгууллагын тусгай чиг үүрэг буюу дэд салбарын тодорхой чиг үүргийг хууль тогтоомжоор тогтоосон журмын дагуу түр буюу байнга гүйцэтгэж байгаа төрийн бус байгууллагын удирдах, гүйцэтгэх албан тушаал эрхэлж байгаа этгээд, төрийн үйлчилгээний албаны удирдах албан тушаал эрхэлж байгаа төрийн албан хаагч хээл хахууль авах, хувьдаа материаллаг болон бусад ашиг хонжоо олох зорилгоор албан

тушаалын байдал, боломжоо ашиглах, ийнхүү ашиглуулахаар түүнд шан харамж буюу хөнгөлөлт, давуу талыг хувь хүн, хуулийн этгээдээс олгох явдалыг хэлнэ.

Авилга олон шалтгааны улмаас нийгэмд үүсдэг. Тухайлбал:

- Төр, захиргааны байгууллагын хүнд суртал, олон шат дамжлага
- Төрийн аль шатны байгууллагын үйл ажиллагааны ил тод, нээлттэй бус байдлаас
- Ойлгомжгүй хууль, дүрэм, журмаас
- Цалин хөлс бага, амьжиргааны өртөг өндөр, ядуурал, төрийн албаны ёс зүйн доройтол
- Шийдвэр гаргахад албан тушаалтны хувийн үзэл бодол, нөлөөлөх орон зай их гэх мэтээр нэрлэж болно.

Авилгыг илрэх хэлбэрээр нь:

- Хээл хахууль: Хээл хахууль нь Авилгын хамгийн хүнд хэлбэр болдог. Хээл хахууль гэдэг бол бэлэн мөнгө, тодорхой үнэ шингэсэн хүний хэрэгцээ хангахуйц материаллаг эд зүйлс байдаг. Мөн үнэ төлбөргүй үйлчилгээнд хамрагдах, гэр бүл болон ойр дотныхондоо хөнгөлөлт үзүүлэх зэрэг эдийн бус хэлбэртэй байдаг.
- Шан харамж: Төрийн албан хаагчийг хийх ёстой ажлаа хийснийх нь төлөө урамшуулал өгч давраадаг.
- Шахалт дарамт үзүүлэх: Төрийн эрх бүхий албан тушаалтангууд өөрийн эрх мэдлээ хууль бусаар ашиглан бусдыг хясан боогдуулах, эсхүл айлган сүрдүүлж хахууль авах юм.
- Найз нөхөд дотны хүмүүсээ албан тушаалд томилуулах, томилох. Ингэснээр мэргэжлийн ур чадваргүй хүмүүс төрийн албанд орох, төрийн албаны нэр хүндийг унагах аюултай.
- Бэлэг авах: Төрийн албан хаагчийн тухайд эрхэлсэн албан тушаалын байдалтай холбогдуулан ёслолын болон хүндэтгэлийн арга хэмжээний үеэр хэн нэгнээс хүндэтгэж талархсаныхаа илэрхийлэл болгон бэлэг, дурсгалын зүйлийг авахыг хуулиар хориглоогүй. Харин тэр өгсөн бэлэгний үнийн дүн нь цалингийнх нь хэмжээнээс хэтэрч байвал зөрүүг нь төлөөд хувьдаа авах эсвэл албан байгууллагтаа тушаах ёстой хэмээн хуульд заасан байдаг.

- Сонгуулийн Авилга: Сонгогчдыг эд зүйлсээр авилгадах, сонгуулиар гарч ирснийхээ дараа доод хүмүүстээ албан тушаал амлах.
- Төрийн эд хөрөнгийг хувийн хэрэгцээнд ашиглах
- Бичиг баримт хуурамчаар үйлдэх
- Хууль бусаар орлого олох, татвараас зайлсхийх гэх зэрэг.
- Авилгалд оролцогчид голдуу далд хэлбэрээр хуйвалдан үйлддэг. Монгол улсын хуульд Авилга авсан, өгсөн, зуучилсан этгээдүүдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр хуульчилсан байдаг.

Авилгалын индекс тооцох аргачлал:

Авилгалыг тооцох олон төрлийн арга байдаг бөгөөд дэлхийн улс орны авилгалын хэмжээг харьцуулахын тулд Олон улсын шударга ёсны байгууллага /Transparency International/ хэмээх газраас CPI индексийг /corruption perception index/-г тооцон гаргадаг байна.

Энэхүү индекс нь 0-10 хооронд байдаг ба 0-той ойр байх тусмаа авилгал ихтэй, 10-тай ойр байх тусмаа авилгал багатай байдаг байна.

Дээрх байгууллага нь авилгалын индексийг тооцоходоо 10 бие даасан байгууллагаас гаргасан 13 судалгааг ашиглан тооцдог. /Африкийн хөгжлийн банк AFDB, Азийн хөгжлийн банк ADB, Бэртэлсман сан BF, Эдийн засагчын оюуны нэгж EIU, Эрх чөлөөний байр FH, Дэлхий нийтийн гүн ухаан GI, Удидлагын хөгжлийн нийгэмлэг IMD, Улс төр, Эдийн засгийн эрсдлийн зөвөлгөө өгөх байгууллага PERC, Дэлхийн эдийн засгийн чуулган WEF, Дэлхийн банк WB/

Трансперинси Интернэшнл байгууллага нь дэлхийн авилгын талаар хамгийн том өргөн хүрээтэй судалгааг хийдэг төрийн бус байгууллага юм. Энэ байгууллагын үзэж буйгаар авилгалтай тэмцэх үндсэн арга бол мэдээллийн ил тод байдлыг бий болгох явдал хэмээдэг ба ийнхүү мэдээллийн ил тод байдал, авилгын түвшинг тодорхойлохын тулд 1995 оноос хойш жил бүр авилгын индексийг тооцож эхэлсэн байна. Трансперинси Интернэшнл байгууллага нь өөрийн судалгаанд үндэслэн жил бүр авилгын хамрах хүрээ, өнөөгийн байдал, олон улсын болон тухайн улсын хэмжээнд ямар түвшинд байгаа, авилгатай хэрхэн тэмцэх талаарх оллон товхимолуудыг олны хүртээл болгож байна. Ерөнхийдөө тус байгууллагын сүүлийн үеийн судалгааны үр дүнд авилгын тархалт, авилгын нийтлэг байдал, авилгын давтамж, авилгын илрэх боломж зэрэг үзүүлэлтүүд нь авилгын цар хүрээнд хүчтэй нөлөөлж байгааг тогтоожээ.

Засаглал гэж юу вэ?

Засаглалтын чанарыг хэрхэн хэмжих вэ?

Арав орчим жилийн өмнө засаглалыг хэмжих асуудал дэлхийн ихэнх улсуудын практикт бүрхэг байсан ба харьцуулалт хийх ч боломж тун ховор хомс байсан билээ. Засаглал тухайн улсын аливаа төрийн байгууллагын нийгмийн сайн сайхны төлөө хэрэгжүүлж буй уламжлалууд болон институуциар тодорхойлогддог. Үүнд:

- Төрийн байгууллагыг сонгох, хянах, солих процесс /улс төрийн хэмжүүр/
- Засгийн газрын нөөцийг үр ашигтайгаар удирдах болон оновчтой бодлого хэрэгжүүлэх чадвар /эдийн засгийн хэмжүүр/
- Иргэдийг хүндэтгэх байдал болон тухайн улсын институцийн нөхцөл байдал /институцийн хэмжүүр/

Дээрх засаглалын энгийн тодорхойлолтоос харахад авилгалыг бодвол илүү өргөн хүрээг хамардаг байна. Зарим эдийн засагчид, судлаачид засаглал, авилгал нь хоорондоо холбоотой байж болох боловч энэхүү хоёр ойлголтыг адилтган үзэж болохгүйг тодорхойлсон байдаг.

Хэдэн жилийн өмнөөс Дэлхийн банк, Транспаренси Интернэшнл, Дэлхийн эдийн засгийн форум, Фрийдом Хаус зэрэг олон улсын судалгааны байгууллагууд засаглалын чанарыг хэмжих тал дээр нилээд их ажлыг хийсэн байна. Дэлхийн банкны хувьд Засаглалын чанарыг тодорхойлж, хэмжих чиглэлд маш олон судалгааны ажлыг хийсэн ба үүний үр дүнд Засаглалын чанарыг гурван үндсэн талбарт хэмжиж эхэлсэн байна. Тэд засаглалын чанарыг хэмжих үндсэн 6 үзүүлэлтийг санал болгож байгаа юм.

- Дуу хоолой ба хариуцлагатай байдал: Энэ индекс нь улс төр, соёлын болон хүний эрхийг тус тус иллэрхийлнэ.
- Улс төрийн тогтвортой байдал ба хүчирхийлэл байхгүй байх: Энэ индексийн хувьд засгийн газарт учирч болох хүчирхийллийн аюул заналыг тус тус харуулдаг.
- Засгийн газрын үр ашиг: энэ индекс нь нийгмийн үйлчилгээний чанар, улс төрийн дарамтаас иргэд ангид байх боломж, нийгмийн үйлчилгээний чанар, улс төрийн дарамтаас иргэд ангид байх боломж, нийгмийн бодлогын

томъёолол болон хэрэгжүүлэлтийн чанар, засгийн газрын амлалтанд итгэх итгэлийг тус тус илэрхийлнэ.

- Зохицуулалтын чанар: Энэ индексийн хувьд засгийн газар зөв эдийн засгийн бодлого томъёолох, хэрэгжүүлэх чадвар болон хувийн секторын хөгжлийг урамшуулах зохицуулалтыг тус тус харуулна.
- Хуулийн хэрэгжүүлэлт: Энэ индекс нь эдийн засгийн агентууд нийгэмд үйлчилж байгаа хуульд итгэлэй байх ба сахин биелүүлдэг байх, ялангуяа цагдаа, шүүх, гэрээний биелэлтийн чанарыг тус тус илэрхийлнэ.
- Авилгын хяналт: Энэ индексийн хувьд төрийн эрх мэдлийг өөрийн хувийн ашиг, сонирхлын төлөө ашиглах явдал болон түүний дотор том, жижиг авилгын аль алиныг нь, ийм хэргийн илрүүлэлтийг тус тус харуулдаг.

Эдгээр 6 засаглалын үзүүлэлт тус бүр -2.5-аас 2.5-ын хооронд тоон утгаа авах ба 2.5 руу ойрхон байх тусам тухайн улсын засаглалын чанар сайн байгааг илтгэнэ. Эсрэг тохиолдолд тухайн улсын аль нэг засаглалын индексийн тоон утга -2.5 уруу ойр байснаар институцийн чанар доогуур түвшинд байгааг харуулна.

Судлагдсан байдал

- ❖ Абдулах, Н. Р. В(2008), Авилгалыг бууруулах нь: Малайзын туршлага

Абдулах нь энэ бүтээлдээ авилгалын эсрэг бүтцийг босгох болон хууль, дүрэм байж болохыг тэмдэглээд хөгжиж буй орнуудын авилгалтай амжилттай тэмцсэн түүхээс дурьдсан байна. Мөн дүгнэлтдээ Малайз авилгалаа бууруулж чадах уу? гэсэн асуултад хариулт өгсөн байна.

- ❖ UN-ODCCP(НҮБ-ын Мансууруулах бодисыг хянах болон гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх хэлтэс), (1999), Сэргийлэлт: Авилгалыг бууруулах үр дүнтэй аргууд

Тэд энэхүү судалгаандаа авилгалыг бууруулах аргуудыг дурьдсан байсан ба үүнээс нэг гол зүйл нь сайн засаглалтай байх гэж тусгаж өгчээ. Сайн засаглал нь засаглалын 6 чанарыг өсгөснөөр засаглалыг сайжруулж болох талаар судалжээ.

Эдийн засагчид сүүлийн үед засглал ба авилгалын талаар судлахад үлэмж хэмжээгээр анхаарлаа хандуулах болсон бөгөөд энэ сэдэв нь эдийн засагчид ба олон улсын санхүүгийн байгууллагууд хөгжиж буй улсуудад авилгалыг бууруулах, иргэдийн

дуу хоолой, хариуцлагатай байдал ба хүйсийн тэгш байдлыг нэмэгдүүлэх тал дээр хамтран ажиллах болсныг дурьдах нь эдийн засгийн хөгжлийг хэмжигч үзүүлэлтүүдийн хувьд үнэхээр чухал байдаг талаар сүүлийн арав гаруй жилийн хугацаанд хийгдсэн ихэнх эмпирик судалгааны ажлууд эдийн засгийн хөгжилд засаглал нь эерэг нөлөөтэй гэдгийг батлаад байгааг дахин тэмдэглэе. Жишээлбэл, Дэлхийн Банкны судалгаа засаглалын чанарыг нэг стандарт хазайлттай тэнцэх хэмжээгээр сайжруулж чадвал урт хугацаанд нэг хүнд ноогдох орлогыг ойлролцоогоор хоёроос гурав дахин нэмэгдүүлэх боломжтой гэдгийг харуулж байна. /Kaufmann, 2007/ Нэг стандарт хазайлттай тэнцэх хэмжээ гэдэг бол засаглалын чанарыг хэмжиж буй аль нэг өчүүхэн хэсэг учраас засаглалыг сайжруулах боломжтой юм. Тодруулбал, энэхүү хэмжүүрийг дуу хоолой ба хариуцлагатай байдлын өнөөгийн түвшин хамгийн муу үзүүлэлттэй байгаа Мянмарынхаас Казакстаны түвшинд хүрэх, эсвэл Казакстаныхаас Гүржийн түвшинд хүрэх, эсвэл Гүржийнхээс Босваны түвшинд хүрэхтэй адилтгаж болох юм. Мөн авилгалын хяналтын хувьд сүүлийн үеийн судалгаанаас үр дүнгээс авч үзвэл нэг стандарт хазайлттай тэнцэх хэмжээ гэдэг нь Эквадорын Гвинейн хамгийн доод түвшнээс Куба, Гондарус эсвэл Угандагийн түвшинд, Угандагийнхаас Литвийн, Литвийнхээс Мавританийн, Мавританийхаас Португалийн, Португалийнхаас Финлянд, Исланд Шинэ Зеландын илүү дээд түвшинд хэмжээ юм.

Засаглалын чанар эдийн засгийн хөгжлийн хувьд чухал гэдгийг батлах дараах үндэслэлүүдийг Дэлхийн Банкны судалгаанд дурьдсан байна. Үүнд:

- ❖ Сайн засаглал нь эдийн засгийн хөгжлийн хувьд үлэмж их хэмжээний ноогдол ашгийг бий болгодог. Үүнийг тухайн засаглалын аль нэг индексийн нэг стандарт хазайлттай тэнцэх хэмжээний сайжруулт урт хугацаанд тухайн улсын нэг хүнд ноогдох орлогыг гурав дахин нэмэгдүүлдэг гэсэн тооцооллоос харах боломжтой.
- ❖ Засаглалын чанар аажмаар өөрчлөгддөг. Гэж зарим эдийн засагчид үздэг хэдий ч зарим улсын хувьд хэдхэн жилийн дотор огцом муудсан, үүнийн зэрэгцээгээр зарим улсын хувьд огцом сайжирсан дүр зураг судалгаагаар тогтоогдоод байна.
- ❖ Иргэд, пүүсүүд болон тухайн улсын мэрэгжилтнүүдээс засаглалын чанарыг тодорхойлох зарим асуултууд хариултууд хөрөнгө оруулагчид шийдвэр гаргахад хүчтэй нөлөөлдөг.
- ❖ Мөн иргэд пүүсүүд, мэргэжилтнүүдээс авсан засаглалын чанарыг хэмжихэд ашиглаж байгаа өгөгдлүүд нь субъектив ханлагыг агуулдаг хэдий ч хэрэгжээгүй

хууль болон зохицуулалтуудыг тоолохоос илүүтэйгээр бодит байдлыг өргөн хүрээтэйгээр илэрхийлэх боломжтой юм.

- ❖ Засаглалын чанарыг илэрхийлэх нийлмэл үзүүлэлтүүд нь нэг утга бүхий үзүүлэлттэй харьцуулахад засаглалын талаар илүү үнэн зөв бодитой мэдээллийг өгөх болно.
- ❖ Засаглалыг чанарын хэмжилтийн хувьд алдааны зөрүү нь тодорхойгүй бөгөөд засаглалын чанарыг илэрхийлэх 6 үзүүлэлтэд үндэслэн тухайн улсыг бусадтай нь харьцуулан дүгнэлт хийх нь зөв эсвэл буруу гэдэг нь харьцангуй ойлголт юм.

Судалгааны хэсэг

Монгол улсын засаглал ба авилгал

Монгол улсын хувьд засаглалын чанарыг илэрхийлэх индексийг хэмжиж эхэлснээс хойших хугацаанд олон улсын байгууллагуудын судалгаагаар засаглалын чанар бараг бүх талбарт тасралтгүй муудсаар ирсэн байна. Магадгүй нэг талаас бидний өдөр бүр олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслээр хүлээн авдаг улиг болсон улс төрийн намуудын хэрүүл маргаан, өнөөгийн нийгэмд бий болоод байгаа улс төрийн хүрээний талцал, албан тушаалын наймаа, зөвхөн нэг намын эрх ашгийн үүднээс эдийн засгийн бодлогыг боловсруулж байгаа байдал, нэгэнт газар авч бараг заавал өгөх эсвэл авах ёстой мэт бидний санаа бодолд шингэчихээд байгаа авилга, нийгмийн бүх шатанд хууль, дүрэм журмыг уландаа гишгэгчид туйлын ихээр олширсон зэрэг бусармаг бүхнийг олон улсын байгууллагын судалгааны үр дүнгүүд батлаад байгаа мэт. Өмнө нь судалгааны энэ талбарт ННФ болон МУИС-ЭЗС хамтран 2006 онд Монгол улсын эдийн засгийн эрх чөлөө, дэлхийн зах зээл дээрх өрсөлдөх чадвар, институцийн чанарын талаарх судалгааг хийж байсан ба энэхүү судалгааны үр дүн нь ерөнхийдөө засаглалын чанар жил ирэх тусам муудаж байгаа гэсэн дүгнэлтийг өгсөн байдаг.¹

¹ Нээлттэй Нийгэм Форум, МУИС-ийн ЭЗС (2006), *Монгол улсын Эдийн Засгийн эрх чөлөөний тойм-2006; Институцийн хөгжил, эдийн засгийн өсөлтийг түргэтгэх шинэтгэлийн дараагийн үе шат*, Улаанбаатар, ADMON ХХК.

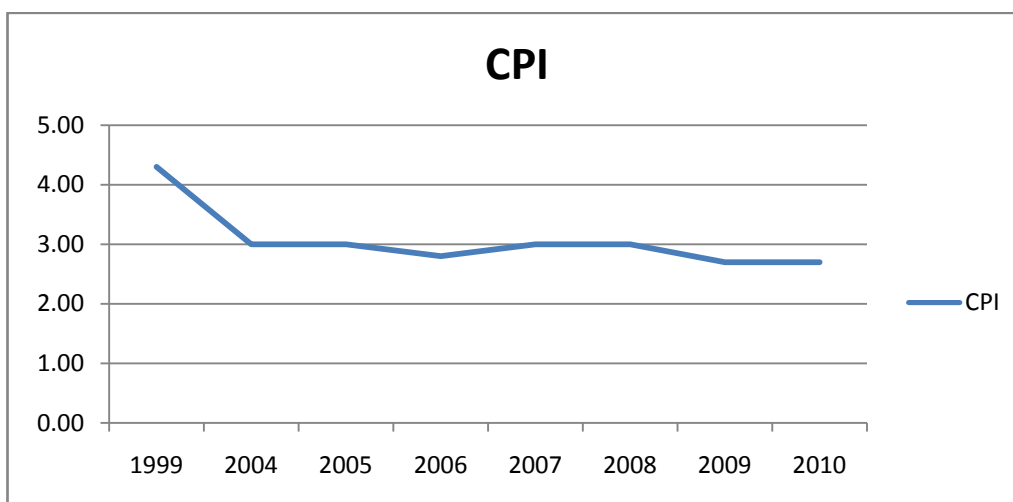
| Засаглалын үзүүлэлт | Жил | Тоон утга (-2.5 to +2.5) | Хувиар илэрхийлсэн байр (0-100) | Стандарт алдаа |
|---------------------------------------|------|--------------------------------|---------------------------------------|-------------------|
| Дуу хоолой ба хариуцлагатай байдал | 1996 | 0.47 | 61.70 | 0.27 |
| | 2010 | 0.00 | 48.81 | 0.13 |
| Улс төрийн байдал ба хүчирхийлэл | 1996 | 0.58 | 63.90 | 0.45 |
| | 2010 | 0.51 | 65.09 | 0.23 |
| Засгийн газрын үр ашиг | 1996 | -0.53 | 33.20 | 0.42 |
| | 2010 | -0.28 | 32.06 | 0.19 |
| Зохицуулалтын чанар | 1996 | -0.69 | 22.00 | 0.47 |
| | 2010 | -0.61 | 42.58 | 0.15 |
| Хуулийн хэрэгжилт | 1996 | 0.07 | 55.70 | 0.46 |
| | 2010 | -0.43 | 41.23 | 0.14 |
| Авилгалын хяналт | 1996 | 0.37 | 0.65 | 0.69 |
| | 2010 | -0.71 | 27.75 | 0.17 |

Эх үүсвэр: <http://www.govindicators.org>

Хүснэгт1-д Дэлхийн Банкны судалгаанд үндэслэсэн Монгол улсын засаглалын чанарыг хэмждэг 6 индексийг 2010 оныг 1996 онтой харьцуулах замаар дүгнэлтийг хийж, өмнө нь хийсэн бусад судалгааны үр дүнтэй харьцуулъя. Хүснэгт1-с харвал Монгол Улсын засаглалын чанарыг илэрхийлэх үзүүлэлтүүдээс сүүлийн 14 жилд Дуу хоолой ба хариуцлагатай байдал, хуулийн хэрэгжүүлэлт, авилгын хяналт зэрэг үзүүлэлтүүд нь тус тус ихээхэн буурчээ. 1996 онд дуу хоолой ба хариуцлагатай байдлын индекс 0.47 байсан бол 2010 онд 0.00 болж буурчээ. Үүнээс гадна хуулийн хэрэгжилт, авилгалын хяналтын индекс нь 1996 онд харгалзан 0.07, 0.37 байсан бол 2006 онд мөн харгалзан -0.43, -0.71 болж тус тус буурсан байна.

Монгол улсын авилгалын эсрэг хууль нь 1996 онд батлагдсан. Гэтэл Трансперинси Интернашнл байгууллагаас гаргадаг авилгалын индекс нь Монгол улсын хувьд улам буурсаар байгаа нь харамсмаар зүйл юм (График1-с харна уу).

График 1



Эх сурвалж: <http://www.transparency.org>

Транспаренси интернэшнлээс гаргадаг авилгалын индекс Монголын хувьд 1999 оноос эхэлж тооцож эхэлсэн ба тэрхүү онд Монгол улс нь хамгийн бага авилгалтай байсан байна. Хамгийн сүүлийн авилгалын индекс болох 2010 оны өгөгдөл нь 2.7 байгаа нь дэлхийд 116-р байрт орж байгаа юм. Үүнээс харахад Монголд авилгалын хэмжээ нэлээд их байгаа юм.

Авилгал ба Засаглал

Энэхүү судалгааг хийхдээ 179 оны авилгалын 1999 оноос 2010 оны индекс, мөн улсуудын засаглалын 6 индексийг мөн хугацаагаар өгсөн өгөгдлийг ашигласан. 1999 оноос 2010 он хүртэлх хугацаанд хамгийн их авилгалтай буюу 0-той ойролцоо индекстэй улсууд нь Сомель (Somalia), Мянмар (Myanmar), Хайт (Haiti), Банглад (Banglade), Нигериа (Nigeria), Камероон (Cameroon) зэрэг улсууд байв. Харин хамгийн авилгал багатай буюу 10-тай ойрхон индекстэй улсуудад Дэнмарк (Denmark), Шинэ Зеланд (New Zealand), Финланд (Finland) зэрэг улсууд тооцогддог байна.

Судлагдсан байдалдаа дурьдснаар НҮБ²-ын судлан гаргаснаар авилгал, засаглалын 6 зарчимтай хамааралтай бөгөөд 6 засаглалын индексийг ихэсгэснээр авилгалыг бууруулах боломжтой гэжээ. Үүнийг шалгаж үзэх зорилгоор доорх үнэлгээг хийж үзье.

Панел өгөгдлийн эконометрикийн шинжилгээ

Дэлхийн улс орнуудын хэмжээнд панел өгөгдлийн эконометрикийн шигжилгээг ашиглах замаар засаглалын чанарыг илэрхийлж буй үзүүлэлтүүд авилгалын индекст хэрхэн нөлөөлж буйг авч үзье. Гэвч энэхүү засаглалын чанарыг илэрхийлж буй 6 үзүүлэлт дотор авилгалын хяналт гэсэн үзүүлэлт багтдаг, энэ нь хамааран хувьсагч болох “авилгалтай” коллинеар буюу шууд хамааралтай тул түүнийг хасч 5 үзүүлэлт авилгалд хэрхэн нөлөөлдөг болон хамааралтай эсэх талаар тодорхойлъё. Үүний тулд дараах регрессийн тэгшитгэлийг авч үзнэ.

$$CPI_{it} = y_0 + y_1 * GE_{it} + y_2 * PS_{it} + y_3 * RQ_{it} + y_4 * RL_{it} + y_5 * VA_{it}$$

Энд хамааран хувьсагч буюу CPI_{it} нь i дугаар улсын t улсын дүгээр жилийн авилгалын индекс, GE_{it} нь i дугаар улсын t дүгээр жилийн засгийн үр ашигтай байдал, PS_{it} нь i дугаар улсын t улсын дүгээр жилийн улс төрийн тогтвортой байдал ба хүчирхийлэл байхгүй байх, RQ_{it} нь i дугаар улсын t дүгээр жилийн зохицуулалтын чанар, RL_{it} нь i дугаар улсын t дүгээр жилийн хуулийн хэрэгжилт, VA_{it} нь i дугаар улсын t дүгээр жилийн дуу хоолой ба хариуцлагатай байдлыг тус тус илэрхийлнэ. Өмнө нь хийгдсэн судалгааны үр дүнгээс харахад засаглалын чанарыг хэмжих 5 индекс нь

² UN-ODCCP(НҮБ-ын Мансууруулах бодисыг хянах болон гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх хэлтэс), (1999), Сэргийлэлт: Авилгалыг бууруулах үр дүнтэй аргууд

авилгалд эерэг нөлөөтэй болох нь батлагдсан тул бид эдгээр 5 индексийн өмнөх коэффициентуудыг эерэг байна гэж таамаглая.

Дэлхийн улс орнуудын панел өгөгдлийн эконометрикийн шинжилгээг хийж үзлээ (*Хавсралт1-аас дэлгэрэнгүй үр дүнг харна уу*).

Дээрх үнэлгээнээс авилгал болон засаглалын 5 индексийн хамаарал нь:

$$CPI_{it} = 4.13 + 1.305 * GE_{it} + 0.043 * PS_{it} - 0.238 * RQ_{it} + 1.087 * RL_{it} - 0.14 * VA_{it}$$

Дээрх хамаарал нь Засаглалын 5 индекс нь 0 буюу дундаж байх үед авилгалын хэмжээ мөн дундаж буюу 4.13 байна гэдгийг харуулж байна. Түүнээс гадна улс төрийн тоогтвортой байдлын индекс нь ач холбогдолгүй байгаа бөгөөд энэ нь энэ индекс нь авилгалд тийм ч хүүчтэй нөлөөлдөггүйг илтгэж байгаа юм. Үүний зэрэгцээгээр засгийн газрын үр ашиг ба хуулийн хэрэгжилт гэсэн хоёр индексийн статистик ач холбогдол өндөр байгаа нь дэлхийн улсуудын хувьд авилгалыг бууруулахад чухал гэдгийг илтгэнэ. Тодруулбал, засгийн газрын үр ашгийг илэрхийлэх индекс нэгжээр өөрчлөгдөхөд авилгалын индекс 1.30-аар өөрчлөгдөж байна.

Дуу хоолой ба хариуцлагатай байдал болон зохицуулалтын чанарын индексийн өмнөх коэффициент сөрөг утгатай гарч байгаа нь сонирхол татаж байгаа бөгөөд судлаачийн зүгээс дэвшүүлж буй нэгэн тайлбар бол зарим хөгжиж буй улс орнуудад энэ хоёр индексийн хувьд тодорхой түвшин хүртэл буурч байж авилгалын индекс нөлөөлөхүйц болдог байж магадгүй. Учир нь ихэнх хөгжиж буй улсуудын эдийн засгийн агентууд авилга өгөхгүй л бол өөрийн зорилгодоо хүрч чадахгүй гэдэг бодол толгойд бүр суучихсан, тэгээд хууль зөрчихөөс аргагүй байдаг явдал газар авсан байдаг.

Эндээс гарч буй гол үр дүн нь дэлхийн улс орнуудын эдийн засгийн өсөлтөнд засаглалын чанарын үзүүлэлтүүд өндөр ач холбогдолтой болохыг R^2 нь 0.50-той тэнцүү байгаагаас харж болно. Мөн энэ панель өгөгдлийн регрессийн үр дүнг баталгаажуулахын тулд панель өгөгдлийн хувьд үүсдэг хетероскепастик болон автокорреляцийн гажуудлыг *Fixed Effect* болон *Random Effect*-ийг ашиглан шалгаж үзсэн болно. Үүний үр дүнд эдгээр үнэлгээ нь гажуудалгүй гэдгийг харуулсан юм (*Хавсралт2-с дэлгэрэнгүйг харна уу*).

Мөн эдгээр үзүүлэлтүүдийн хувьд корреляцийн коэффициентийг ашиглан хамаарлыг нь шалгаж үзэхэд доорх үр дүн гарч байна (Хүснэгт2-оос харна уу). Энэ нь авилгалын индекст улс төрийн тогтвортой байдал ба хүчирхийлэл байхгүй байх нь мэдэгдэхүйц хамааралтайг, түүнчлэн дуу хоолой ба хариуцлагатай байдал болон зохицуулалтын чанар нь хүчтэй хамааралтай болохыг харуулж байна. Мөн засгийн газрын үр ашигтай байдал болон хуулийн хэрэгжилт авилгалд нягт хамааралтайг илтгэж байна.

Хүснэгт 2

| | CPI | GE | PS | RL | RQ | VA |
|-----|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| CPI | 1.000000 | 0.931096 | 0.725395 | 0.929669 | 0.865961 | 0.749593 |
| GE | 0.931096 | 1.000000 | 0.726434 | 0.956713 | 0.937100 | 0.812345 |
| PS | 0.725395 | 0.726434 | 1.000000 | 0.787233 | 0.690061 | 0.662976 |
| RL | 0.929669 | 0.956713 | 0.787233 | 1.000000 | 0.918182 | 0.819060 |
| RQ | 0.865961 | 0.937100 | 0.690061 | 0.918182 | 1.000000 | 0.836064 |
| VA | 0.749593 | 0.812345 | 0.662976 | 0.819060 | 0.836064 | 1.000000 |

Дээрх корреляцийн шинжилгээ болон панел өгөгдлий эконометрик шинжилгээгээс харахад авилгал нь засаглалын индексүүдээс ихээхэн хамааралтай бөгөөд тэдгээрийн ихэсгэснээр авилгалыг бууруулах боломжтой юм.

Дүгнэлт

Бид энэхүү судалгаандаа авилгалыг эдийн засгийн ямар үзүүлэлтийн тусламжтайгаар бууруулж болох болон Монголын хувьд тэрхүү үзүүлэлт болон авилгал ямар түвшинд явааг тодорхойлохыг зорисон. Үүний үр дүнд засаглалын 5 индекс нь авилгалтай хамааралтай бөгөөд тэдгээрийг ихэсгэснээр авилгалыг бууруулах боломжтой гэдэг дүгнэлтэд хүрсэн.

Санал зөвлөмж

Дээрх судалгааг ашиглан засаглалын 6 индексийг өсгөж болохуйц бодлого авч хэрэгжүүлэн цаашдаа авилгалтай тэмцэж болохыг бид санал болгож байна.

Түүнээс гадна бид энэхүү судалгааг хийх явцдаа e-governance буюу электрон засаглал нь авилгалын бууруулж болох гарцын нэг байж болох юм байна гэдгийг ойлгож мэдсэн юм. Электрон засаглалын хэмждэг мөн индекс байдаг ба Монгол улсын хувьд тэрхүү индекс нь мөн тооцогддог төдийгүй үүгээрээ бид дэлхийн 2010 оны байдлаар 184 улсаас 53-р байрт ордог байна.

Энэхүү электрон засаглал нь төр, ард түмэн ба бизнес эрхлэгчид 3-ын гурвалсан харьцааны ил тод байдлыг илэрхийлдэг бөгөөд төрийн авч хэрэгжүүлж буй бүхий л үйл ажиллагаа, бодлого, төрийн байгууллагын үйл ажиллагаа зэрэг авилгал ихтэй салбарууд тус тус ил тод болсноор авилгал буурах нөхцлийг бүрдүүлнэ.

Монголын хувьд www.egov.mn гэсэн электрон засаглал байдаг бөгөөд энэ нь төдийлөн сайн хөгжөөгүй, мөн ил тод байдал нь хомс байв. Мөн электрон форумын тусламжтай иргэд, төр, бизнесийн байгууллага шууд харьцаж мэдээллийн ил тод байдлыг бий болгодог байна. Энэ нь мөн Монголд байдаггүй юм байна.

Энэхүү электрон засаглалын сайн судалж хөгжүүлснээр авилгал бууруулах бас нэгэн гарц болж чадах юм.

Хавсралт

Хавсралт 1

Dependent Variable: CPI
 Method: Panel Least Squares
 Sample: 1999 2010
 Periods included: 12
 Cross-sections included: 178
 Total panel (unbalanced) observations: 1608

| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
|--------------------|-------------|-----------------------|-------------|----------|
| C | 4.137026 | 0.019806 | 208.8808 | 0.0000 |
| GE | 1.304631 | 0.073812 | 17.67496 | 0.0000 |
| PS | 0.042594 | 0.031915 | 1.334624 | 0.1822 |
| RL | 1.087071 | 0.073098 | 14.87147 | 0.0000 |
| RQ | -0.237877 | 0.058806 | -4.045113 | 0.0001 |
| VA | -0.139378 | 0.035559 | -3.919646 | 0.0001 |
| R-squared | 0.888257 | Mean dependent var | | 4.239658 |
| Adjusted R-squared | 0.887908 | S.D. dependent var | | 2.236552 |
| S.E. of regression | 0.748800 | Akaike info criterion | | 2.263036 |
| Sum squared resid | 898.2448 | Schwarz criterion | | 2.283121 |
| Log likelihood | -1813.481 | Hannan-Quinn criter. | | 2.270492 |
| F-statistic | 2546.890 | Durbin-Watson stat | | 0.298583 |
| Prob(F-statistic) | 0.000000 | | | |

Хавсралт 2

Redundant Fixed Effects Tests
 Equation: EQ01
 Test cross-section and period fixed effects

| Effects Test | Statistic | d.f. | Prob. |
|---------------------------------|-------------|------------|--------|
| Cross-section F | 25.398213 | (177,1414) | 0.0000 |
| Cross-section Chi-square | 2299.658529 | 177 | 0.0000 |
| Period F | 0.985188 | (11,1414) | 0.4576 |
| Period Chi-square | 12.276922 | 11 | 0.3432 |
| Cross-Section/Period F | 24.097658 | (188,1414) | 0.0000 |
| Cross-Section/Period Chi-square | 2309.120549 | 188 | 0.0000 |

Cross-section fixed effects test equation:
 Dependent Variable: CPI
 Method: Panel Least Squares
 Sample: 1999 2010
 Cross-sections included: 178
 Total panel (unbalanced) observations: 1608

| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
|----------|-------------|------------|-------------|--------|
| C | 4.135112 | 0.019836 | 208.4673 | 0.0000 |
| GE | 1.317891 | 0.074217 | 17.75719 | 0.0000 |
| PS | 0.039819 | 0.031989 | 1.244781 | 0.2134 |
| RL | 1.077470 | 0.073486 | 14.66231 | 0.0000 |
| RQ | -0.233311 | 0.058947 | -3.957964 | 0.0001 |
| VA | -0.137336 | 0.035620 | -3.855615 | 0.0001 |

Effects Specification

Period fixed (dummy variables)

| | | | |
|--------------------|-----------|-----------------------|----------|
| R-squared | 0.888912 | Mean dependent var | 4.239658 |
| Adjusted R-squared | 0.887795 | S.D. dependent var | 2.236552 |
| S.E. of regression | 0.749177 | Akaike info criterion | 2.270833 |
| Sum squared resid | 892.9747 | Schwarz criterion | 2.327740 |
| Log likelihood | -1808.750 | Hannan-Quinn criter. | 2.291959 |
| F-statistic | 795.6898 | Durbin-Watson stat | 0.297185 |
| Prob(F-statistic) | 0.000000 | | |

Period fixed effects test equation:

Dependent Variable: CPI

Method: Panel Least Squares

Sample: 1999 2010

Periods included: 12

Cross-sections included: 178

Total panel (unbalanced) observations: 1608

| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
|----------|-------------|------------|-------------|--------|
| C | 4.175421 | 0.013853 | 301.4089 | 0.0000 |
| GE | 0.382081 | 0.079179 | 4.825541 | 0.0000 |
| PS | -0.048378 | 0.044384 | -1.089980 | 0.2759 |
| RL | 0.423272 | 0.091562 | 4.622795 | 0.0000 |
| RQ | 0.245776 | 0.071072 | 3.458131 | 0.0006 |
| VA | 0.232397 | 0.072492 | 3.205852 | 0.0014 |

Effects Specification

Cross-section fixed (dummy variables)

| | | | |
|--------------------|-----------|-----------------------|----------|
| R-squared | 0.973216 | Mean dependent var | 4.239658 |
| Adjusted R-squared | 0.969795 | S.D. dependent var | 2.236552 |
| S.E. of regression | 0.388705 | Akaike info criterion | 1.054800 |
| Sum squared resid | 215.3054 | Schwarz criterion | 1.667389 |
| Log likelihood | -665.0591 | Hannan-Quinn criter. | 1.282217 |
| F-statistic | 284.4929 | Durbin-Watson stat | 0.986776 |
| Prob(F-statistic) | 0.000000 | | |

Cross-section and period fixed effects test equation:

Dependent Variable: CPI

Method: Panel Least Squares

Sample: 1999 2010

Periods included: 12

Cross-sections included: 178

Total panel (unbalanced) observations: 1608

| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
|----------|-------------|------------|-------------|--------|
| C | 4.137026 | 0.019806 | 208.8808 | 0.0000 |
| GE | 1.304631 | 0.073812 | 17.67496 | 0.0000 |
| PS | 0.042594 | 0.031915 | 1.334624 | 0.1822 |
| RL | 1.087071 | 0.073098 | 14.87147 | 0.0000 |
| RQ | -0.237877 | 0.058806 | -4.045113 | 0.0001 |
| VA | -0.139378 | 0.035559 | -3.919646 | 0.0001 |

| | | | |
|-----------|----------|--------------------|----------|
| R-squared | 0.888257 | Mean dependent var | 4.239658 |
|-----------|----------|--------------------|----------|

| | | | |
|--------------------|-----------|-----------------------|----------|
| Adjusted R-squared | 0.887908 | S.D. dependent var | 2.236552 |
| S.E. of regression | 0.748800 | Akaike info criterion | 2.263036 |
| Sum squared resid | 898.2448 | Schwarz criterion | 2.283121 |
| Log likelihood | -1813.481 | Hannan-Quinn criter. | 2.270492 |
| F-statistic | 2546.890 | Durbin-Watson stat | 0.298583 |
| Prob(F-statistic) | 0.000000 | | |

Хавсралт 3

Correlated Random Effects - Hausman Test

Equation: EQ01

Test cross-section random effects

| Test Summary | Chi-Sq. Statistic | Chi-Sq. d.f. | Prob. |
|----------------------|-------------------|--------------|--------|
| Cross-section random | 112.833064 | 5 | 0.0000 |

Cross-section random effects test comparisons:

| Variable | Fixed | Random | Var(Diff.) | Prob. |
|----------|-----------|-----------|------------|--------|
| GE | 0.382081 | 0.705448 | 0.001380 | 0.0000 |
| PS | -0.048378 | -0.026531 | 0.000457 | 0.3067 |
| RL | 0.423272 | 0.805386 | 0.002135 | 0.0000 |
| RQ | 0.245776 | 0.172249 | 0.001032 | 0.0221 |
| VA | 0.232397 | 0.173769 | 0.002342 | 0.2258 |

Cross-section random effects test equation:

Dependent Variable: CPI

Periods included: 12

Cross-sections included: 178

Total panel (unbalanced) observations: 1608

| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
|----------|-------------|------------|-------------|--------|
| C | 4.175421 | 0.013853 | 301.4089 | 0.0000 |
| GE | 0.382081 | 0.079179 | 4.825541 | 0.0000 |
| PS | -0.048378 | 0.044384 | -1.089980 | 0.2759 |
| RL | 0.423272 | 0.091562 | 4.622795 | 0.0000 |
| RQ | 0.245776 | 0.071072 | 3.458131 | 0.0006 |
| VA | 0.232397 | 0.072492 | 3.205852 | 0.0014 |

Effects Specification

Cross-section fixed (dummy variables)

| | | | |
|--------------------|-----------|-----------------------|----------|
| R-squared | 0.973216 | Mean dependent var | 4.239658 |
| Adjusted R-squared | 0.969795 | S.D. dependent var | 2.236552 |
| S.E. of regression | 0.388705 | Akaike info criterion | 1.054800 |
| Sum squared resid | 215.3054 | Schwarz criterion | 1.667389 |
| Log likelihood | -665.0591 | Hannan-Quinn criter. | 1.282217 |
| F-statistic | 284.4929 | Durbin-Watson stat | 0.986776 |
| Prob(F-statistic) | 0.000000 | | |