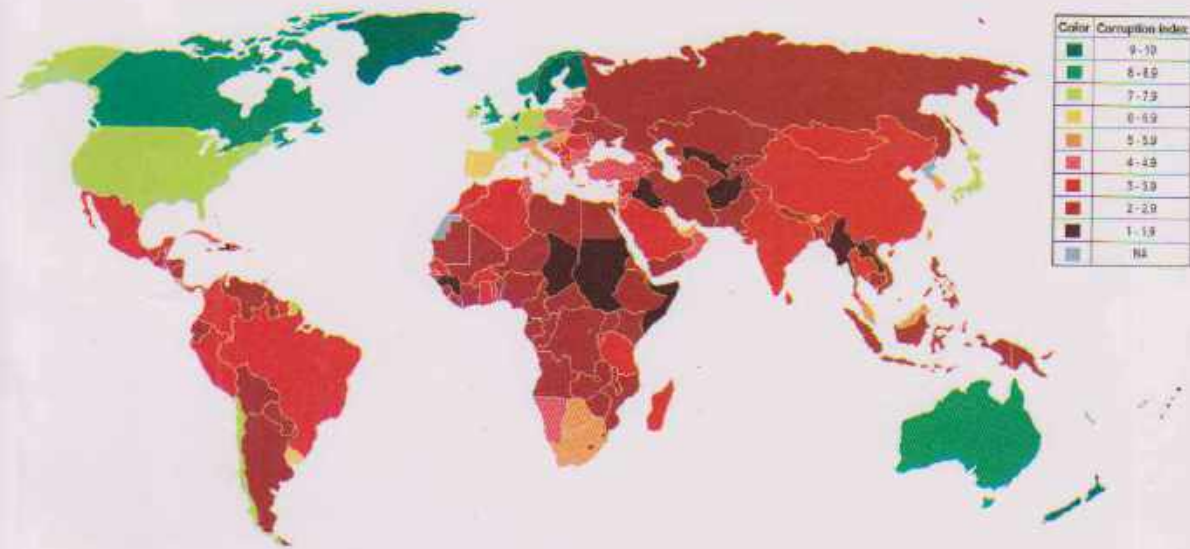


АВЛИГЫГ ХЭМЖИХҮЙ: ХЭРЭГЛЭГЧИЙН ГАРЫН АВЛАГА





DONATION OF THE PROJECT ON
"SUPPORT IN ACHIEVING MDG-9 ON HUMAN RIGHTS
AND DEMOCRATIC GOVERNANCE IN MONGOLIA -PHASE II"

Suite 206, Institution Bldg 2
Institute of Philosophy, Sociology & Law,
Mongolian Academy of Sciences
Ulaanbaatar 211238, Baruun selbe str 15
Chingeltei district, Mongolia
www.mdg9.mn

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

АВЛИГЫГ ХЭМЖИХҮЙ ХЭРЭГЛЭГЧИЙН ГАРЫН АВЛАГА

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

2010

DDC
364,165'023

A- 183

АВЛИГЫГ ХЭМЖИХҮЙ ХЭРЭГЛЭГЧИЙН ГАРЫН АВЛАГА

© 2008 НҮБХХ. Зохиогчийн эрхийг баталгаажуулсан. Энэхүү баримт бичгийг зүй ёсоор ашиглах асуудлаар НҮБХХ-ийн Осло хот дахь Засаглалын төвд хандана уу.

© 2009 МХЗ-9 төсөл, НҮБХХ, Зохиогчийн эрх хамгаалагдсан.
Монгол улс

ISBN – 978-99929-961-5-3

НҮБХХ, Осло дахь Засаглалын Төв
Ардчилсан засаглалын бүлэг
Хөгжлийн бодлогын товчоо
Боргата 2 Б
Осло 0650
Норвеги улс
www.undp/oslocentre
oslo.governance.centre@undp.org

Анхны хэвлэл: 2008 оны 9 дүгээр сард анх хэвлэгдсэн

Англи хэлиээс орчуулсан: Г.Батжаргал
Я.Очирсүх
Хянан тохиолдуулсан: Т.Баярцэцэг
Техник редактор: О.Хатанболд

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

АГУУЛГА

| | |
|---|-----------|
| ӨМНӨХ ҮГ | 5 |
| УДИРТГАЛ | 7 |
| БҮЛЭГ 1. ШҮҮМЖЛЭЛТ ТӨЙМ | 13 |
| Авлигын үзүүлэлтийн үзэл баримтлалын хэлбэр төрх: | |
| Хэрэглэгч юуг мэдвэл зохих вэ? | 13 |
| Арга зүй | 32 |
| Гадаад, дотоод оролцогч талууд | 37 |
| Авлигын үзүүлэлтүүд: Тухайн улсын нөхцөл байдал | 44 |
| БҮЛЭГ 2. ТЭРГҮҮН ШУГАМНААС ГАРАХ ДУУ ХООЛОЙ | 47 |
| БҮЛЭГ 3. ТЭРГҮҮН ТУРШЛАГА БА КЕЙС СУДАЛГАА | 57 |
| Тэргүүн туршлага | 57 |
| Кейс судалгаа: Засгийн газрын албан ёсны байр суурь | 61 |
| Кейс судалгаа: Шинжээчийн байр суурь | 64 |
| Кейс судалгаа: Хөгжлийн байгууллагын ажилтны байр суурь | 66 |
| Эх сурвалж | 68 |
| ХАВСРАЛТ 1. ТӨГСГӨЛИЙН ТЭМДЭГЛЭЛ БА АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ | 71 |
| Төгсгөлийн тэмдэглэл, ашигласан материал | 71 |
| Ярилцлагад оролцогчид | 78 |
| ХАВСРАЛТ 2. АВЛИГЫН ҮЗҮҮЛЭЛТИЙГ СОНГОХ, ХЯНАХ ХУУДАС | 79 |
| ХАВСРАЛТ 3. АВЛИГЫН ИНДЕКСҮҮД | 81 |
| ХАВСРАЛТ 4. АВЛИГЫГ ХЭМЖИХ ҮНДЭСНИЙ АРГА ХЭРЭГСЭЛ | 93 |

Энэхүү гарын авлагыг авлигатай тэмцэх, засаглалын салбарын ажилтан, судлаач, бодлого боловсруулагч болон хандивлагчдын дунд өргөн хүрээтэй явагдсан яриа хэлэлцүүлгийн үр дүнд үндэслэн боловсруулсан болно. Тайлбар, санал шүүмжлэлийг хүлээж авна. Санал хүсэлтээ info@globalintegrity.org буюу dgassessments@undp.org хаягаар ирүүлнэ үү.

Зохиогчид

Глобал Интэгрити:

Рэймонд Жьон, тэргүүлэх зохиогч

Эфроза Чоудхури

Натаниэль Хэллэр

Эонафан Вээв

Хянан тохиолдуулсан

Мэриэ Лабэрж

Йоахим Нахем

ТАЛАРХАЛ

Авлигыг хэмжихүй хэрэглэгчийн гарын авлагыг НҮБХХ-ийн Осло дахь Засаглалын төвөөс захиалан Глобал Интэгрити гүйцэтгэсэн билээ.

Энэхүү гарын авлагыг бэлтгэх ажилд гүн туслалцаа үзүүлсэн Глобал Интэгрити байгууллагын ажилтан Мохамед Абдэль Азиз, Юксэл Илмаз нар болон хувийг хянан тохиолдуулсан Женифэр Фрайзэр нарт талархлаа дэвшүүлж байна. Мөн Христийн Мендальсоны хүрээлэн (ХМХ)-гийн ажилтан Асэ Гродланд болон Александра Фонтана нар нөхөрсөг шүүмж өгсөнд мөн өртэй хоцорлоо. Бид бас Фил Матшеза, Анга Тимилсина (НҮБХХ-ийн ардчилсан засаглалын групп), Ноха Эль-Микави болон Ингвилд Ойа (НҮБХХ-ийн Осло дахь Засаглалын төв) нарт үнэтэй хувь нэмэр оруулсанд нь гүнээ талархаж байна.

Эцэст нь, энэхүү гарын авлагыг ярилцлага өгсөн хүмүүсийн (58 дугаар хуудсан дахь жагсаалтыг үзнэ үү) оролцоогүйгээр бичих боломжгүй байсан билээ. Тэдэнд ярилцлагын үеэр чухал санаа оноо өгч, чин шударгаар харьцсанд нь талархаж байна.

Энэхүү гарын авлагыг НҮБХХ-ийн Осло дахь Засаглалын төв санхүүжүүлсэн бөгөөд Дэлхийн Банк нэмэлт санхүүжилт олгосон.

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

ӨМНӨХ ҮГ

Засаглалын үнэлгээг улс орнуудыг өөр хооронд нь харьцуулах, ангилал, дараалалд оруулах, улмаар үнэлгээний дүнг олон улсын байгууллага, хандивлагч орнуудас хөгжиж буй орнуудад үзүүлэх зээл тусламжийн бодлогод ашиглах зорилгоор ихэвчлэн хийж байна. Харин сүүлийн үед үндэсний болон орон нутгийн түвшинд засаглалын үнэлгээ хийх аргачилал, багц үзүүлэлтийг боловсруулж хэрэгжих санал, санаачилга олноор гарах болов. Засаглалын судалгаанд гарч буй энэ хандлагын илрэл нь Нэгдсэн үндэстний байгууллагын хөгжлийн хөтөлбөрийн Осло дахь засаглалын төвөөс 2009-2011 онд хэрэгжүүлэх засаглалтай холбоотой мэдээллийг цуглуулж, дүн шинжилгээ хийх чадавхийг бэхжүүлэх, хөгжлийн төлөвлөгөөнд тусгагдсан засаглалын холбогдолтой зорилго, зорилтын хэрэгжилтэд системтэй үнэлгээг хийх өрөлцоөнд тулгуурласан, зөвлөлдөх тогтолцоог олон улсын болон үндэсний түвшинд бий болгох зорилго бүхий “Ардчилсан засаглалын үнэлгээ хийх чадавхийг хөгжүүлэх глобал хөтөлбөр” юм.

Дээрх хөтөлбөр болон НҮБХХ-ийн санхүүжилтээр Монгол Улсад хэрэгжиж буй “Хүний эрхийг баталгаажуулах, ардчилсан засаглалыг хөгжүүлэх Мянганы хөгжлийн 9 дэх зорилгыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх” II шатны төслөөс их, дээд сургуульд удирдахуйн ухааны чиглэлээр суралцагчдад зориулан засаглалын онол, практик, засаглалын үнэлгээний арга зүйг судлах хичээлийн хөтөлбөр, хэрэглэгдэхүүн боловсруулж, сургалт явуулахаар төлөвлөсөн юм. Энэ ажлын хүрээнд НҮБХХ-ийн Осло дахь Засаглалын төвөөс эрхлэн гаргасан “Засаглалын үнэлгээг төлөвлөхүй”, “Орон нутгийн засаглалын төлөв байдлыг хэмжихүй”, “Төрийн захиргааны гүйцэтгэлийг хэмжихүй”, “Авлигыг хэмжихүй” хэмээх дөрвөн гарын авлагыг монгол хэлнээ хөрвүүлэн хэвлүүлж байна. Эдгээр гарын авлагыг олон улсын болон хоёр талын хөгжлийн түнш, хандивлагч байгууллагын ажилтнууд төдийгүй үндэсний болон орон нутгийн түвшний өрөлцөгч талууд болох төрийн болон иргэний нийгмийн байгууллагын ажилтан, засаглалын хүрээг судалдаг хүмүүст зориулан бэлтгэжээ.

Гарын авлагыг орчуулсан Г.Батжаргал, Я.Очирсүх, хянан тохиолдуулсан Т.Баярцэцэг, санхүүжүүлж бүх талаар дэмжсэн НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн суурин төлөөлөгч хатагтай Дебора Комини, Засаглалын хөтөлбөрийн менежер, хатагтай Ц.Даваадулам, төслийн үндэсний зөвлөх, хатагтай Х.Хулан, төслийн үндэсний менежер Ц.Цэцэнбилэг, төслийн захиргаа, санхүүгийн ажилтан О.Хатанболд нарт талархал илэрхийлье.

Удирдлагын академийн захирал,
Төслийн үндэсний захирал
Академич Г.Чулуунбаатар

УДИРТГАЛ

БЖӨРН ФӨРДЭ

НҮБХХ-ийн Осло дахь Засаглалын төвийн захирал

Сүүлийн жилүүдэд дотоодын оролцогч талууд засаглалын үзүүлэлтийг тэжээлийн хэмжээнд олноор боловруулж, ашиглах болсныг бид харж байна. Энд хөгжиж буй орны төрийн болон төрийн бус байгуулагынхан, мөн олон улсын хөрөнгө оруулагчид, хөгжлийн албан ёсны тусламж үзүүлэгч байгууллагын хандивлагчид, хөгжлийн шинжээч болон судлаачдын тухай ирж байна. Хөгжиж буй орны ард иргэд засаг төрөөсөө илүү сайн үйлчилгээг шаардаж, муу менежмент болон авлигын жинхэнэ өртөг зардлын талаар илүү мэдлэг, мэдээлэлтэй болсон байна. Мөн ялангуяа гадаадын хандивлагчдаас ирж буй хязгаарлагдмал нөөцийг хамгийн үр ашигтай зарцуулж буй засгийн газарт илүүтэй хуваарилах болсон байна. Үүний үр дүнд улс орнууд засаглалын доголдол дутагдлыг оношлох, шийдэл олоход тусламж дэмжлэг хүсэх болсон.

Ийм ерөнхий нөхцөл байдлаас улбаалан НҮБХХ-өөс ардчилсан засаглалын хөтөлбөрийнхээ хүрээнд эн тэргүүнд дэмжлэг үзүүлэх салбарт хөгжиж буй орны засаглалын чанарын хэмжилт, хяналт шинжилгээ хийх талаарх үндэсний оролцогч талуудын чадавхийг бэхжүүлэхэд ач холбогдол өгөхөөр шийдвэрлэсэн билээ.

НҮБХХ-ийн үзэж байгаагаар засаглалын үнэлгээ нь үндэсний хэмжээнд дотооддоо хэрэгжүүлдэг үйл явц болж, бодлого боловсруулагчид бодлогын шинэтгэлийн сэтгэлгээгээр боловсруулсан үзүүлэлтийг суурь болговол ардчиллыг сайжруулахад хамгийн үр нөлөөтэй.

Үүнтэй холбогдуулан улс орны дотоод дахь газар зүйн бүс бүслүүр, орлого болон нийгмийн анги бүлгээр ангилсан үнэлгээ хийх нь засаглалын шинэтгэлийг ядуурал, жендерийн асуудал, ер нь эмзэг бүлгийнхний хэрэгцээнд илүү мэдрэмжтэй болгоход тус дэмтэй юм.

Хөгжиж буй орны иргэд төр засгаасаа ажлын илүү сайн гүйцэтгэлийг шаардах болсон.

НҮБХХ-ийн Осло дахь Засаглалын төв (ОЗТ) мэдлэг мэдээллийн бүтээгдэхүүн, арга хэрэгслийг боловсруулан өөрийн улс оронд ардчилсан засаглалын үнэлгээ хийх сонирхол бүхий үндэсний түншүүдэд тууштай дэмжлэг үзүүлсээр ирсэн билээ.

Энэхүү хүчин чармайлтынхаа хүрээнд хэрэглэгчдийг засаглалын үзүүлэлтийн

талаарх ойлголттой болгох үүднээс Осло дахь Засаглалын төвөөс 2006 онд *Засаглалын үзүүлэлтүүд: Хэрэглэгчийн гарын авлага*-ыг боловсруулан нийтийн хүртээл болгосон билээ. Эхний энэ алхам олон нийтийн сонирхлыг татаж, эрэлт хэрэгцээ ихтэй байснаас үүдэн бид одоо засаглалын тодорхой хүрээ болох авлига, төвлөрлийг сааруулах болон орон нутгийн засаглал, төрийн захиргааны шинэтгэл болон бусад хэд хэдэн салбараар задлан хэрэглэгчийн гарын авлагын хоёр дахь үеийг боловсруулж байна.

НҮБХХ-ийн Дэлхий дахины хөтөлбөр

НҮБХХ-ийн Осло дахь Засаглалын төв Норвеги улсын Осло хотод байрладаг Хөгжлийн бодлогын товчооны Ардчилсан засаглалын бүлгийн харьяа байгууллага мөн. ОЗТ 2003 оноос хойш үндэсний засаглалын үзүүлэлт боловсруулах үүднээс засаглалын хяналт шинжилгээ, хэмжилтийн талаар гаргах үндэсний санаачилгад дэмжлэг үзүүлдээр ирсэн юм. Үндэсний өөриймшлэл бүхий удирдлага, ардчилсан засаглалын үнэлгээ хийх чадавхийг бэхжүүлэх талын санал хүсэлт НҮБХХ-ийн улс орнуудад суугаа суурин төлөөлөгчийн газруудад ирэх нь нэмэгдсээр байна.

Энэхүү санал хүсэлтийн дагуу НҮБХХ-ийн 2008-2011 оны стратегийн төлөвлөгөөний тэргүүлэх чиглэл болгон тухайн улс орны дотоод удирдлагатай засаглалын үнэлгээ, хэмжилтийн асуудлыг дэвшүүдсэн байна.

НҮБ-ээс саяхан гаргасан шинэ санаачилга болох Ардчилсан засаглалын үнэлгээ, хэмжилтийн чадавхийг бэхжүүлэх дэлхий дахины хөтөлбөр нь ардчилсан засаглалын үнэлгээ, хэмжилтийн төрөл бүрийн арга, хандлага, түүний ядуурлын баримжаатай төлөвлөх, төсөв боловсруулах, Мянганы хөгжлийн зорилгыг хангах уялдаа холбооны талаарх ойлголтыг гүнзгийрүүлэх хэрэгцээ шаардлагын асуудлыг авч үзэж байна.

Засаглалын үзүүлэлтийн талаарх НҮБХХ-ийн ажлын талаар

http://www.undp.org/oslocentre/fl_agship/democratic_governance_assessments.html
-ээс дэлгэрэнгүй танилцаж болно.

Авлигыг хэмжихүй хэрэглэгчийн гарын авлага хэмээх энэхүү номыг авлигын хэмжилт, авлигатай тэмцэх хөтөлбөр боловсруулахад оролцдог үндэсний сонирхогч талууд, хандивлагч болон олон улсын байгууллагын ажилтны хэрэгцээнд зориулав. Хэмжилтийн төрөл бүрийн арга хандлагын давуу болон сул талыг тайлбарлахын зэрэгцээ авлигатай тэмцэх хөтөлбөр боловсруулах тулгын чулууг олж тавихад авлигыг хэмжих арга хэрэгслийг ашиглан гаргаж ирэх үзүүлэлт, мэдээллийг хэрхэн ашиглах талаар практик зөвлөмж өгсөн болно.

Засаглал, авлигыг хэмжих арга хэрэгслийн талаарх мэдлэг мэдээлэл нэмэгдэж, бэлэн авч ашиглаж болохуйц төрөл бүрийн арга хэрэгслийн тоо ч өссөөр байна. Хэдий тийм ч, ажил хэрэг болох шинэтгэлийн хөтөлбөр боловсруулахад эдгээр арга хэрэгслийг хэрхэн ашиглах тал дээр системтэй судалгаа шинжилгээ хомс хэвээр байгаа.

Үндэсний өөриймшлэл, удирдлага бүхий авлигатай тэмцэх санаачилгыг үр дүнд хүргэх үүднээс "тэргүүн туршлага"-ыг тодорхойлон мэдээллийн цоорхойг

нөхөхөд энэхүү гарын авлага нэмэр болно гэж найдаж байна.

Эцэст нь, Глобал интегрити байгууллагад бидэнтэй үр бүтээлтэй хамтран ажиллаж, чанартай бүтээгдэхүүн нийлүүлсэнд нь талархал дэвшүүлэхийг хүсч байна. НҮБХХ-т ажилладаг болон бусад хүмүүсийн энэхүү гарын авлагад хувь нэмэр оруулах хүсэл сонирхлыг анзаарахад туйлын таатай байлаа.

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

НАТАНИЭЛЬ ХЭЛЛЕР*Глобал Интэгритийн гүйцэтгэх захирал*

Авлигыг хэмжих шинжлэх ухаан бол нарийн тодорхойлсон эмпирик үйл явц гэхээсээ илүү урлагийн нэгэн төрөл зүйл мөн хэмээн маргах хүн гарах байх. Сүүлийн жилүүдэд авлигын уламжлалт хэмжилтийн утга учрыг сорисон, үндэсний бодлого боловсруулагч, иргэний нийгэм мөн хандивлагчдын хэрэгцээнд шинэ, илүү боловсронгуй арга хэрэгслийн шаардлагыг дэвшүүлсэн шинэ шинэ бүтээлийн үер буулаа.

Мэдээллийн аль нэгэн сурвалжийг эсвэл дан ганц арга хэрэгслийг ашиглан нарийн төгс, тодорхой хэмжилт хийх боломжгүй.

Авлигыг хэмжиж болох уу, тийм бол хэрхэн хэмжих вэ? Авлигыг хэмжихүй хэрэглэгчийн гарын авлага энэ асуултанд “тийм” гэсэн хариулт өгч байгаа бөгөөд зарим чухал нөхцөлтэйгээр тийнхүү хэмжих арга замыг мөн санал болгож байна.

Тэдгээрээс эхний бөгөөд хамгийн чухал нь авлигыг хэмжих арга хэрэгслийг ашиглаж буй хэрэглэгчид тухайн улс орон, дотоодын засаг захиргааны нэгж эсвэл салбарын хэмжээнд авлигын дүр зургийг тодорхойлохдоо тоон мэдээлэл, үргэлжилсэн үгийн чанарын шинжилгээ болон бодит амьдралын кэйс судалгааны хэд хэдэн эх сурвалжийг ашиглах явдал мөн. Энэхүү гарын авлагад дурьдсан ёсоор мэдээллийн аль нэгэн сурвалжийг ашиглан эсвэл дан ганц арга хэрэгсэлээр нарийн төгс тодорхой хэмжилт хийх боломжгүй. Гар доорх энгийн арга хэрэгсэл, зарим тохиолдолд шинэлэг арга хэрэгслийг нягт нямбай задлан шинжлэн зэрэгцүүлж гэмээн хэмжилтийнхээ нарийвчлалыг сайжруулах бололцоотой болно.

Энэхүү гарын авлагын бас нэгэн үзэл санаа бол шинэтгэл хийж болох салбар хүрээг тодорхойлж өгөхүйц, “ажил хэрэг болгох боломжтой” хэмжилт хийх шаардлага юм.

Шууд хэлэхэд, ямар өөрчлөлт хийх ёстойг хэлж өгөхгүй бол тийм хэмжилт хийх хэрэгцээ байхгүй.

Шууд хэлэхэд, юуг засаж, ямар өөрчлөлт хийх ёстойг хэлж өгөхгүй бол авлигатай тэмцэх хэмжилтийн хэрэгцээ бага юм. Жишээлбэл, Өрнөдийн бизнес эрхлэгчдийн бизнесийн гүйлгээн дэх авлигын талаарх Өрнөдийн бизнес эрхлэгчдийн үзэл бодол мэтийн авлигын үр дүнгийн гаднах хэмжилт хэт өргөн хүрээтэй бөгөөд ийм төрлийн судалгаанд ашиглах шаардлагагүй. Харин тухайн улс орны бодлогын өвөрмөц нөхцөл байдал, тулгарсан бэрхшээл сорилт зэрэг үндэсний онцлогийг тусгасан арга хэрэгсэл нь хожим ажил хэрэг болохуйц мэдээллийг гаргаж өгөх магадлалтай.

Дээр дурьдсан тулгуур сэдвийг, бусад арга тактикийн нэгэн адил тодорхойлоход баримтлалтай үзэл баримтлалыг хэмжих чадвараа сайжруулах үүднээс бид баримтгүй шинэтгэг арга барилыг сонгож авсан. Бид авлигын хэмжилтийг өдөр тутмын ажлаа хэрэглэдэг хүмүүстэй уулзаж ярилцсан юм.

Эмжүүтгарын авлага нь төрийн албан хаагч, хөгжлийн ажилтан, хандивлагчдын төлөөнд болон олон улсын байгууллагын мэргэжилтэн зэрэг арав гаруй улсын авлига болон засаглалын шинэтгэлийн асуудал эрхэлсэн 30 гаруй хүмүүсийн ажиллагыг эмхтгэн дүгнэсэн бүтээл юм. Тэдний үзэл бодлыг II дугаар бүлэгт эмхтгэж дүгнэхийн зэрэгцээ III дугаар бүлэгт дурьдсан тэргүүн туршлагад мөн эмхтгэд хэмжээгээр тусгасан болно. Үндсэн нэр томъёоны бээрэг тайлбар талыг уншигч авхайн эрэл хайгуулын ажлыг хөнгөвчлөх үүднээс мөн давхар тусгасан байгаа.

Ийнхэд авлигыг хэмжиж болох уу? гэсэн үндсэн асуудлаа дахин авч үзье. Хэрвэлт нь туршлага хуримтлуулсан хүний “Тийм” гэсэн үг байх болно. Хэрхэн хэмжих вэ? Эмпирик туршлага дээр суурилсан гэхээсээ урлагийн шинжтэй байх боловч, энэхүү гарын авлагад заасан арга барилыг ашиглахад бид шинэтгэлийн дүр зургийг гаргаж ирэн мэдлэг мэдээлэл агуулсан хэмжилтэд хүрэх болно.

БҮЛЭГ 1

ШҮҮМЖЛЭЛТ ТОЙМ

АВЛИГЫН ҮЗҮҮЛЭЛТИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛЫН ХЭЛБЭР ТӨРХ: ХЭРЭГЛЭГЧ ЮУГ МЭДВЭЛ ЗОХИХ ВЭ?

Сүүлийн арван жилд авлигын хэмжилт хийгээд илүү ардчилсан засаглалын өрсөв хүрээтэй асуудалд чиглэсэн индексийн тоо асар хурдацтай өсөн нэмэгдсэн юм. Энд Трансперэнси интернэшиллийн Авлигын талаарх төсөөллийн индекс (АУБИ) болон Дэлхийн банкны Дэлхий дахины засаглалын үзүүлэлт (ДЗҮ) зэрэг нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн уламжлалт үзүүлэлтээс эхлэн Африкийн засаглалын Ибрахимын индекс, Дэлхийн шударга байдлын тайлан болоод Дэлхийн шударга байдлын индекс зэрэг хэмжилт, үнэлгээний шинэ үеийн арга хэрэгслийг хамааруулан үзэж байна.

Түүнчлэн Нээлтэй төсвийн индекс зэрэг зарим салбарын арга хэрэгсэл, мөн Нэгдсэн Вант Улсын Олон улсын хөгжлийн яам (DFID)-ны Хөгжлийн хөтөч нарын үнэлгээ зэрэг асуудлыг авч үздэг цэвэр чанарын улс төр-эдийн засгийн арга хандлага ч нэмэгдэж байна.

Африк болон Латин Америкийн авлигын хэмжилтийн сүүлийн үеийн дүр зураг¹ болон Дэлхийн банкны засаглал хийгээд авлигатай тэмцэх (ЗАТ) оношлогоо зэрэг дээр дурьдсантай харьцуулахад арай хурдац багатай хэдий ч улс орон, бүс нутгийн өвөрмөц арга хэрэгслийн тоо ч мэдэгдэхүйц өссөн билээ.

Зарим тулгуур нэр томъёог тодорхойлох нь

Энэхүү гарын авлагад авлигын хэмжилт эсвэл шинжилгээнд хэрэглэж буй "үзүүлэлт" гэсэн нэр томъёог "үнэлгээ"-ээс салгаж авч үзэж байна.

Авлигын үзүүлэлт гэдэгт аль нэг улс орон дахь засаглалын тодорхой нөхцөл байдал буюу авлигын тодорхой нэг асуудлыг авч үзнэ.

Үнэлгээ нь авлигын тухайн нөхцөл байдал, түүнд нөлөөлөгч хүчин зүйлд дүн шинжилгээ хийх явдал бөгөөд энэ нь гол төлөв авлигын олон тооны үзүүлэлтэд суурилна.

Өөрөөр хэлбэл, тодорхой байгууллага, эсвэл институциональ бүтэц, тогтолцоог авлигын эх сурвалжаар тодорхойлох, тэдгээрт зохистой шийдэл олоход тус дэм болох тухайд цуглуулсан мэдээллээс авлигын үнэлгээ урган гарах юм.

Үнэлгээ гэдэгт "сайн засаглал"-ын хэм хэмжээний хүрээнд суурилсан дүн шинжилгээг ойлгож байна. Авлигын чанарын болон тоон үзүүлэлтээс хэт туйлшраагүй, төвийг сахисан үнэлгээ урган гардаг юм.

Үнэлгээ: Авлигын тоо, чанарын олон тооны үзүүлэлтэд суурилсан авлигын дүр зураг, түүний хөдөлгөх хүчний тухайн нөхцөл байдлын өргөн хүрээтэй дүн шинжилгээг хэлнэ.

Нийлмэл үзүүлэлт: Нэг зүйлийг олон талаас нь хэмжсэн хэмжилтийг нэгтгэсэн нийлмэл буюу нэгдсэн үзүүлэлтийг хэлнэ. Үүний нэгэн жишээ бол хүний хөгжлийг дундаж наслалт, боловсрол, орлогын түвшний үзүүлэлтээр нэгтгэн харуулдаг Хүний хөгжлийн индекс мөн.

Авлига: Авлигын талаар олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрсөн нэгдсэн ойлголтод хүрээгүй ч хэмжээгээр нь ялган ангилах ойлголт нэлээд түгээмэл байдаг. Жижиг авлигал гудамжны түвшний, бага болон дунд тушаалын төрийн албан хаагчтай өдөр тутам харьцахад энгийн иргэнд тулгардаг авлигыг ойлгоно. Том (улс төрийн ч тэх) авлигал бол маш их хэмжээний мөнгөн дүн яригдаж улсын хэмжээнд, засгийн газар болон дээдсийн хүрээг хамарч, хууль ёсны эсэх гэсэн асуудал гарч ирдэг. Түүнчлэн төрийн байгууллага, төрийн албан тушаалыг хувийн сонирхлын үүднээс урвуулан ашиглах гэсэн тодорхойлолт хамгийн их газар авсан байдаг.

Засаглалын үзүүлэлтийн эх сурвалж (тэдгээрийг НҮБХХ-ийн *Засаглалын үзүүлэлт: Хэрэгзэчийн гарын авлага*²-д хамгийн цэгцтэй эмхтгэсэн)-ийн тооны энэ өсөлт авлига, засаглалын үнэлгээнд давхардал буй болгож, асуудалд хандах сонирхлыг бууруулах, улмаар засаглалын шинэтгэлийн хүрээний зээл тусламжийн зохицуулалтад сөргөөр нөлөөлөх, бүр хор урхагтай хэмээн энэ салбарын мэргэжилтэн, ялангуяа үндэсний оролцогч тал, зарим хандивлагчдын зүгээс нэлээд шүүмжлэх боллоо. Ийм хор уршгийн бодитой баримт олоход тийм амар бус хэдий ч, энэ шүүмжлэл нэлээд үндэслэлтэй мэт сэтгэгдэл төрүүлж байна.

Хэмжилтийн арга хэрэгслийн тоо нэмэгдэж, тэдгээрийн нэр хоорондоо төстэй боловч хэмжиж буй зүйлс нь маш ялгаатай байдаг.

Бодит байдал өөр байна. Сүүлийн арван жилд авлигын үнэлгээний төрөл бүрийн индекс, иж бүрэн аргачилал, чанарын үнэлгээний тоо өссөн нь үнэн. Гэвч эдгээр арга хэрэгсэл суурь үндсийн хувьд болон хамгийн гол нь хамрах хүрээ, судлах зүйл, аргачиллын хувьд өөр хоорондоо ялгаатай. Тухайлбал, сэдэв, гарчигийн хувьд ойролцоо сонсогдовч өөр хоорондоо ялгаатай зүйлсийг хэмждэг.

Жишээ нь, Трансперэнси интернэшнлийн Авлигын талаарх төсөөллийн индекс (АТИ) болон Дэлхийн банкны Авлигын хяналтын үзүүлэлт (АХҮ) зэрэг хэмжилтийн түгээмэл хоёр аргыг авч үзье. Аль аль нь үзэл баримтлалын хувьд ялгаатай, өөр зүйлсийг хэмжих зориулалттай, тус тусын мэдээллийн сурвалжтай нарийн нийлмэл нэгдсэн үзүүлэлт юм. 2007 оны Авлигын талаарх төсөөллийн индексийг тооцоход Фрийдэм хаусын *Шилжилтийн үеийн улс орон*, Азийн Хөгжлийн банкны *Улс орны үр дүнгийн үнэлгээний рейтинг* гэх мэт 14 сурвалж ашигласан бол Дэлхийн банкны Авлигын хяналтын үзүүлэлтийн тооцоонд Дэлхийн эдийн

Харин тусгайгаар Авлигын
хяналтын тусламжийг "түвшинг"
оригуулах нь төлөвгүй,
хэрэгсэлтэй гэдгийг
хэлжээ.

Авлигын хяналтын
тусламжийг өргөн адил
хэрэглэх тусламж мөн
хэрэгсэлтэй. НҮБХХ-
ийн тусламжтайгаар, энд
хэрэгсэлтэй хийгчийн төрөл
бүрийн бүлэг өөрсдийн
хүч зорыг илэрхийлэн
хэрэгсэлтэй замаар
хэрэгсэлтэй эрх үүрэг хангах
ийд өөр арга хэрэгсэлтэй ойлгож
байна. Энэ бол хувь хүн,
байгууллага, аж ахуйн нэгжид
хэрэгсэлтэй хяналт тавих,
хэрэгсэлтэй ойлгох
арга хэрэгсэлтэй, институци, арга
хэрэгсэлтэй байдаг.

засгийн чуулга уулзалтын Дэлхийн өрсөлдөх чадварын тайлан илтгэл зэрэг 25 сурвалжид суурилсан байх жишээтэй.

Гэвч Авлигын талаарх төсөөллийн индексийг Дэлхийн банкны Авлигын хяналтын үзүүлэлттэй хольж хутгах асуудал байсаар байна. Бусад өөр хоорондоо тэс ондоо хэдэн арван үзүүлэлтийн хувьд ч байдал мөн адил байдаг. Тэдгээрийг 'Авлигын хэмжүүр' гэсэн нэг нэр томьёонд оруулан хялбарчлан ойлгож, улс тус бүрт өвөрмөц онцлог бүхий өрх, аж ахуйн нэгжийн түүвэр судалгаатай харьцуулан жиших, тэгэхдээ энэ түүвэр судалгааны үр дүнтэй зайлшгүй нарийн уялдах ёстой мэтээр ташаа ойлгох явдал түгээмэл байна.

Хэрэг дээрээ, хэмжилтийн эдгээр арга хэрэгслийг нэгтгэж байгаа нийтлэг зүйл бол гарчиг нэрэнд нь орсон 'засаглал', 'авлига', 'ил тод байдал', 'тайлагнал' болон 'ардчилал' гэсэн үгсийн тодорхой нэгдэл төдий зүйл юм. Нэр,

гарчигын энэхүү давхардал нь 'авлига' хийгээд 'засаглал' хэмээх ойлголтын ташаар нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн нэгдсэн тодорхойлолтод хүрч чадаагүйтэй холбоотой. Энэ талаар доор дэлгэрэнгүй авч үзнэ. Утга агуулгын бус, харин нэр, гарчигас үүдэлтэй энэ байдал авлигыг хэмжих арга хэрэгслийн тоо хэрээс хэтэрсэн олон болсон тухай ташаа ойлголт газар авахад нөлөөлсөн байна.

Хэрэглэгчийн анхдагч сорилт бол түүний зорилгод хэмжилтийн аль арга хэрэгсэл хэргийн зохистой болохыг тодорхойлох явдал юм. Нэр, гарчиг төдийлөн тус болохгүй. Тиймээс тэдгээр арга хэрэгслийг ашиглаж эхлэхийн өмнө зориуд цаг гарган хэрэгслийн арга хэрэгсэл тус бүрийн арга зүй, зорилготой танилцаж ойлгох нь цорын ганц зөв зам байдаг. Харамсалтай нь ихэнх хэрэглэгч үүнийг хэрэгжүүлдэггүй.

Энэхүү хэсэгт бид эхний алхам болгон **авлигын** (болон үүнтэй нягт холбоотой засаглалын зарим) мөрдөж буй олон үзүүлэлтэд дүн шинжилгээ хийх үзэл баримтлалын дөрвөн зүйлийн дуран авайг санал болгож байна. Эдгээр дөрвөн зүйлийн дуран бидэнд үзүүлэлт тус бүрийн үзэл баримтлалын амин сүнс нь юу болохыг тогтоох, хэмжилтийн арга зүйг ойлгож авахад тус болох учиртай. Энэ нь засаглал, авлигын тулгамдсан жуудлыг тодорхойлон зохистой шийдэл олоход олон багц үзүүлэлтээс чухам аль нь хамааралтай болохыг ойлгохыг хүсч буй хэрэглэгчдэд нэмэр болно.

JIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

Хэмжилтийн арга хэрэгсэл нь тооны хувьд олон мэт харагдаж буй боловч тэдгээр нь нэр, гарчигандаа орсон 'засаглал', 'авлига', 'ил тод байдал', 'гайлагнал' болон 'ардчилал' гэсэн үгсийн тодорхой нэгдэл төдий зүйл юм.

Авлигын мөрдөж буй багц үзүүлэлтийг албан бусаар дараах байдлаар дөрөв ангилж болох юм. Үүнд:

- Үзүүлэлтийн хэмжээ болон цар хүрээ
- Хэмжих зүйл
- Арга зүй, аргачилал
- Үнэлгээ хийхэд дотоодын болон/эсвэл гадны сонирхогч талын гүйцэтгэх үүрэг.

Ангилал тус бүрийн хувьд "авлига" болон "засаглал"-ын хоорондын нарийн ялгаа заагийг тодорхойлно. Энэ хоёр нэр томъёо нь хамтдаа хэрэглэгдэх нь олонтаа боловч авлига (болон авлигын хяналт) нь засаглалын нэгэн чухал хэсэг байдаг тул тэдгээрийг тусад нь ялган салгаж үзэх хэрэгтэй байдаг. Засаглалыг тодорхойлоходоо хууль ёсыг сахиулахаас эхлэн иргэний нийгэм, ардчилал, хүний эрх, жендерийн тэгш байдал, авлигатай тэмцэх хүртэл маш өргөн хүрээний асуудлыг хамруулдаг. (Энэ талаар доор дэлгэрүүлэн үзнэ.)

Нарийн төвөгтэй хэдий ч, хаана "авлига" төгсөж, "засаглал" эхэлж байгааг хэрэглэгч ойлгох хэрэгтэй. Тухайн үзүүлэлт тусгайлан авлигын хэмжилтэд чиглэсэн ч, "авлига" гэсэн нэр томъёо бас олон утгатай болохыг ухаарах нь чухал юм. Үзэл баримтлал, тодорхойлолтын хувьд нэг мөр болоогүй ийм тодорхой бус байдалд авлигын янз бүрийн хэлбэрийг хэмжих арга хэрэгслийн гол гол төрөл зүйлийн талаар ойлголттой болно гэдэг нэлээд ярвигтай асуудал юм. (Дараагийн хуудсан дахь Авлигыг хэмжих арга хэрэгслийн жагсаалтыг үзнэ үү).

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

АВЛИГЫГ ХЭМЖИХ АРГА ХЭРЭГСЭЛ

Авлигыг хэмжихдээ чухам ямар арга хэрэгслийг хэрэглэх ёстой вэ? Энэ бол үргэлж гэж буй авлигын хэлбэрээс шалтгаалах зүйл юм. Энэхүү хайрцганд авлигын хэд хэдэн төрөл зүйлийн түвшинг зохистой тогтоох үүднээс ашиглаж болох хэмжилтийг арга хэрэгслийн нь хамт тайлбарлана. Энэ бол зах зээлээргүй үргэлжлэх жагсаалт биш болох нь тодорхой.

ТОМ, ЖИЖИГ АВЛИГА

Энэ бол авлигын хамгийн түгээмэл ангилал. Ерөнхийдөө, жижиг авлигад өдөр тутмын гудамжны авлигыг ойлгоно. Ийм авлига эмнэлэг, сургууль, пагдаагийн хэлтэж болон хүнд суртлын бусад байгууллага, газарт бага болон дунд түвшний албан тушаалтантай харьцахад тохиолддог. Үүнтэй холбогдох мөнгөний урсгал бага хэдий ч гол төлөв хувь хүмүүс, түүний дотор ядуус хохирно.

Харин том буюу улс төрийн авлигын хувьд бол харьцангуй их хэмжээний мөнгө дүнг хамарна. Улс үндэстэнд сөргөөр нөлөөлж, засгийн газар, үндэсний элит хэсгийн хуудь ёсны байр суурийг ганхуулна.

Өдөр тутмын жижиг авлигын үйлдэл, түүний талаар үзэл бодлын үнэлгээ хийхэд өрхийн түүвэр судалгаа нэн тустай. Өрхийн ийм түүвэр судалгааны шийтээр хүлээн зөвшөөрсөн арга хэрэгслийн тоонд ядуу буурай орны ардчилал, засаглалын үзүүлэлтийг өрхийн түүвэр судалгааны статистик аргачилалд түшиглэн анхлан боловсруулсан DEVELOPEMENT INSTITUTIONS ET ANALYSES DE LONG TERME (DIAL)-{Орч.: франц хэлнээс хөрвүүлбэл "Хөгжлийн байгууллагууд ба урт хугацааны судалгаа шинжилгээ"} хэмээх байгууллагын санал асуулгын арга зүй ёсоор багтдаг билээ.⁴

Өрхийн түүвэр судалгааны чамбай аргачиллын бас нэгэн жишээ бол жижиг авлигын туршлага, энэ талаарх олон нийтийн санаа бодлыг тандах Трансперэнси интернэшнлийн Авлигын дэлхийн барометр хэмээх аргачилал юм. Африк, Ази, Латин Америк болон Европ дахь жижиг авлигад голлон анхаардаг Афро-барометр, Азийн барометр, Латино-барометр, Евро-барометр гэх мэт аргачилал бол ардчилал, засаглал, түүний дотор авлигын талаар үндэсний түвшинд олон нийтийн санаа бодлыг судлах өрхийн түүвэр судалгааны бүс нутгийн хэмжээний аргачиллын томруулсан хувилбар юм.

Энэхүү гарын авлагад авлигын үзүүлэлтийг цар хэмжээ, судлах зүйл, арга зүй болон гадна дотны сонирхогч талын гүйцэтгэх үүргээр ангилахын зэрэгцээ янз бүрийн үзүүлэлтийн "төрөл зүйл"-д суурилсан хэмжигдэхүүнийг авч үзнэ. Энэ арга хандлага өгөгдсөн мэдээллийг уншиж танин мэдэхэд ашиглагдана. Авлигын үзүүлэлтийг дараахь үндсэн төрөл зүйлд ангилна. Үүнд:

- Үзэл бодолд суурилсан болон туршлагад суурилсан үзүүлэлт
- Мэдээллийн ганц сурвалж түшсэн болон нарийн нийлмэл нэгдсэн үзүүлэлт
- Орлуулан тооцох үзүүлэлт

Санаа бодолд суурилсан үзүүлэлт: Тухайн улсын иргэд, судлаач мэргэжилтний санал, үзэл бодолд суурилсан үзүүлэлтийг хэлнэ.

Туршлагад суурилсан үзүүлэлт: Эдгээр үзүүлэлтийг тооцохын тулд иргэд, аж ахуйн нэгж авлига нэхсэн байдалд орсон, авлига өгсөн бодит туршлагыг хэмжинэ.

Шууд бус үзүүлэлт: авлигын үзэгдэлд шууд эмпирик хэмжилт хийх боломжгүй гэсэн үндэслэлээр авлигын шинж тэмдэг, санамж дохио, "дуу хоолой" зэргийг нэгтгэн дүгнэх эсвэл авлигатай хийх тэмцэл, сайн засаглал болон төрийн тайлан хариуцлагын механизм зэрэг эсрэг үзэгдлийг нь хэмжих оролдлого хийнэ.

Объектив үзүүлэлт: Маргашгүй баримт түшиж боловсруулсан үзүүлэлтийг хэлнэ. Тухайлбал, Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомж байгаа эсэх, авлигатай тэмцэх газрын төсвийн гүйцэтгэл г.м.

Ядуурлын баримжаатай, жендерийн мэдрэмжтэй үзүүлэлт: Ядуурлын баримжаатай үзүүлэлт ядуучуудад голлон анхаарах, харин жендерийн мэдрэмжтэй үзүүлэлт эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн туршлага, сонирхлыг хамрах учиртай. Засаглалын механизм, үйл явцын нийгмийн янз бүрийн бүлэгт үзүүлэх нөлөөлөл харилцан адилгүй байдагт дүн шинжилгээ хийхэд ийм үзүүлэлт хэрэгтэй.

Үзэл бодолд суурилсан үзүүлэлт бол хэмжилтийн хамгийн түгээмэл арга хэрэгсэл бөгөөд тухайн улс оронд оршин буй авлигын гувшний талаарх иргэд, мэргэжилтний субъектив санал, үзэл бодолд суурилна.

Туршлагад суурилсан үзүүлэлт авлигатай тулгарсан бодит туршлага, үйл хөдлөлийг хэмжихийг зорино. Туршлагад суурилсан хэмжилтийн аргачилал албан тушаалтан иргэдээс авлига нэхсэн эсэх эсвэл тэд сайн дураараа өгөх санал тавьсан уу гэх мэт асуудл тавьдаг. Үзэл бодолд суурилсан болон туршлагад суурилсан үзүүлэлтийн хэмжилт нэлээд зөрүүтэй гарч болно. Энэ нь авлига өгч авсан тухай ил тод хэлэлцэхээс зайлсхийх явдалтай холбоотой байдаг.*

Мэдээллийн дан ганц сурвалжид суурилсан үзүүлэлтийг боловсруулах байгууллага нь гуравдагч талын мэдээллийг үл тооцон хэвлэн нийтэлдэг. Харин нэгдсэн үзүүлэлт бол гуравдах эгтээдийн мэдээллийн төрөл бүрийн эх сурвалжийг нэгтгэн дүгнэдэг билээ. Нэгдсэн үзүүлэлтийн төрөл зүйл авлигын асуудлын хувьд хэмжилтийн хамгийн түгээмэл арга хэрэгсэлд зүй ёсоор ордог. Энэ арга нь улс хооронд харьцуулалт хийх боломжийг бүрдүүлэн, олон улсын хэмжээнд хандив тусламж, бизнесийн шийдвэр гаргахад дэм болдог глобал шахуу хамралтын өргөн дэлгэр хүрээгээр нөхцөлдөж байна.

Эцрст нь, авлигад шууд эмпирик ажиглалт хийх боломжгүй гэсэн үзэл (бүхэлд нь ажиглах боломжгүй үзэгдлийг хэрхэн хэмжих билээ?) -ийг үндэслэн шууд хэмжилтийг орлуулах шууд бус үзүүлэлтийг санал болгодог. Тухайлбал, нэгэнт авлигыг шууд хэмжих бололцоогүй гэж үзсэн тул түүний дохио, шинж, "дуу хоолой"-г нэгтгэн дүгнэх эсвэл эсрэг үзэгдэл болох авлигатай тэмцэх, сайн засаглал хийгээд төрийн албаны тайлан хариуцлагын механизмыг хэмжих байдлаар авлигын нөхцөл байдалд үнэлгээ өгөх зорилготой юм.

Энэхүү гарын авлагад эмэгтэйчүүд болон хүн амын бага орлоготой хэсэгт үзүүлэх авлигын нөлөөллийг харуулсан үзүүлэлтийг онцгойлон авч үзсэн. Учир нь олон улсын зэрэгцүүлсэн судалгаагаар хүмүүсийн авлигад хандах мэдлэг, санаа бодол орлогын түвшин болон хүйстэй холбоотой болох нь ихэвчлэн нотлогдсон байдаг. Орлогоор нь ангилсан, 'ядуу' гэж тодорхойлсон тусгай амын хувьд тусад нь тооцох боломжтой авлигын үзүүлэлтийг "ядуурлын баримжаатай" гэж үзнэ.

Ядуу болон ядуу бус хүн амын бүлгийн үзүүлэлтийг хооронд нь харьцуулахад орлогоор нь ангилсан мэдээлэл хэрэгтэй боловч авлигатай тэмцэх хөтөлбөрийн орлого багатай нийгмийн бүлэг, эмэгтэйчүүдэд ач холбогдол бүхий зарим чухал шинжийг орхигдуулахгүй гэх газаргүй. Ядуурлын баримжаатай үзүүлэлт орлого багатай иргэдэд онцгой хүнд тусдаг өвөрмөц (тухайлбал, үнэ төлбөргүй эмнэлгийн үйлчилгээний хүрээний) авлигын цар хэмжээнд хэмжилт хийх боломжоог олгодог билээ.

НҮБЕХХ-ийн Ядуурлын баримжаатай, жендерийн мэдрэмж бүхий засаглалын сурь үзүүлэлт гэсэн нэр бүхий арга хэрэгсэл нь мөн ядуурлын түвшин (ө.х., сүүлийн 12 сарын туршид төрийн үйлчилгээ авахдаа авлигад өртсөн ядуу өрхийн төрийн жин)-ээр ангилсан бөгөөд ядууст тусгайлсан чиглэмж (ө.х., сургууль, эмнэлэг, цагдаа зэрэг ядууст онцгой ач холбогдол бүхий төрийн байгууллагад авлигын хэрэг бүртгэлийн хувийн жин)-тэй юм. Үүний зэрэгцээ, өнөөгийн байдлаар 140 гаруй улс гишүүнээр элсээд байгаа НҮБ-ын 2003 оны Авлигатай тэмцэх конвенци (НҮБАТК-[UNCAC]) авлигатай тэмцэх талаарх нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн жишиг үндсийг бүрдүүлж өгсөн юм.

Нэгдсэн үзүүлэлт нь авлигын салбарын хэмжилгүүдээ дэлхий нийтийг бүхэлд нь шахуу хамарснаараа хамгийн түгээмэл арга хэрэгсэлд зүй ёсоор тооцогддог.

Авлигыг хэмжих арга хэрэгсэл

Гурууч нь 17 дугаар талд бий

Том авлигын тархалтад үнэлгээ хийхийн тулд Дэлхийн банкны Дэлхийн өрсөлдөх чадварын тайлан илтгэлтэй танилцаж болох юм. Энэхүү тайланд ашиг сонирхлын зөрчлийн талаарх хууль журам, улс төрийн намын санхүүжилтийн удирдлага, хяналт хийгээд эрх зүйн салбарын хариуцлага хүлээх чадамж болон бусад асуудлыг авч үздэг.

“Авлига” хэмээх ойлголтын тухайд олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрсөн нэгдсэн тодорхойлолт байхгүй байгааг цохон тэмдэглэх нь зүйтэй. Нэгэнт ийм тодорхойлолт байхгүй байгаа нь авлигыг олон улсын түвшинд зэрэгцүүлэн ангилал зэрэглэл тогтооход сөргөөр нөлөөлж байгаа юм.

Хувийн хэвшлийн авлига

Авлигын ихэнх үзүүлэлт улсын хэвшилтэй холбоотой байдаг хэдий ч аж үйлдвэржсэн болон хөгжиж буй/шилжилтийн үеийн шийгэмийн аль ашид хувийн секторыг нарийвчлан судлах шаардлагатай. Хувийн хэвшлийн авлигыг бизнесийнхэнд дарамт шахалт үзүүлдэг төрийн албан хаагч, албан тушаалтан, дээд түвшний улс төрчдөд төлбөр хийдэг хуаь хүмүүсээр төлөөлүүлж болно.

Хувийн хэвшил дэх авлигыг үнэлэх хэл хэлэн арга бий. Тухайлбал, Трансперэнс интернэшнл (ТИ)-ын Авлига төлөгчийн индекс (АТИ [BPI-Bribe Payers Index]) гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийн авлига төлөх магадлалыг тооцдог бол ТИ-ын CRINIS төсөл улс төрийн санхүүжилтийн хүрээв дэх ил тод байдлыг авч үздэг. Мөн Дэлхийн бизнесийн орчны судалгаа (ДБОС) бизнес эрхлэгч байгууллагад авлига чамгүй саад бэрхшээл учруулдаг болохыг нотлон харуулж байна.

Цаашилбал, хөрөнгө оруулалтын орчин нөхцөл, өрсөлдөх чадвар болон тодорхой салбар дахь засаглалын хувьд улс орнуудыг оор хооронд нь зэрэгцүүлэн харьцуулдаг Бизнесийн орчин, аж ахуйн үйл ажиллагааны судалгаа бий.

Мөн Дэлхийн банкнаас гаргадаг Авлигын хяналтын үзүүлэлт том, жижиг авлигын хувьд төрийн эрх мэдлийг хувийн сонирхлоор урагуулан ашиглах тухайд болон хувийн хэвшлийн нөхцөл байдлын дүр зургийн талаарх санаа бодлыг хэмжин судалдаг билээ.⁴

Хувийн хэвшлийн дотоод авлигад үнэлгээ хийдэг үзүүлэлт, арга аргачлал хомс бөгөөд үгүйлэгдсээр байгаа юм.

Гамшиг, мөргөлдөөний дараа үеийн сэргээн босголтын төслийн авлига

Аливаа гамшиг, тэвсэгт мөргөлдөөний дараа үед байгаа улс орон авлигад илдэгдэх хандлагатай байдаг. Төр засгийн чадавхи, хууль хяналт сул байхад хууль ёс хэрэгжихгүй байдал авлига цэцэглэх нөхцөл боломжийг бүрдүүлдэг байна. Ийм авлига гол төлөв гамшигт нэрвэгдсэн ард иргэдэд зориулсан яаралтай тусламжийн болон сэргээн босголтын хөтөлбөрийн хүрээнд гарна.

Ийм тохиолдолд, Улсын зардлын хяналтын судалгаа (УЗХС [PETS-Public Expenditure Tracking Surveys]) зэрэг бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах болон улсын төсвийн зарлагыг хянах шалгалт чухал ач холбогдолтой. Учир нь энэ хүрээнд тусламжийн хөтөлбөр, сэргээн босголтын үйл явцад хяналт шинжилгээ хийнэ. Мөн төсвийн хөрөнгө оруулалт хийгээд сэргээн босголтын ажлын хүрээнд өндөр албан тушаалын төрийн албан хаагчийн авлигад өртөх магадлалын үнэлгээ хийдэг Авлига төлөгчийн индекс (АТИ [BPI-Bribe Payers Index]) мэтийн арга хэрэгсэл ч мөн хэрэг болно.

ОИХ.МН
СУДАЛГААНЫ САН

Гарын авлагад дээрх конвенцийг авлигын эсрэг хийх тэмцлийн хяналт мониторингийн чухал хэрэгсэл хэмээн хүлээн зөвшөөрч, мөрдөж буй үзүүлэлт, арга аргачлалтыг конвенцийн тодорхой заалттай холбохоор хүчин чармайлт гаргасан болно.

Эус конвенци авлигад тодорхойлолт өгөхийг оролдсонгүй, харин гишүүн улс орон тус бүр үндэсний хөгжлийн төлөвлөгөөндөө тусгавал зохих авлигатай тэмцэх, засаг төрийн тайлан хариуцлагыг дээшлүүлэх бодлогын нарийвчлан боловсруулсан, тодорхой арга хэмжээний ерөнхий дүр зургийг агуулж байна. Үүнд авлигатай тэмцэх хууль тогтоомж (5 дугаар зүйл), эрхэлсэн байгууллага (6 дугаар зүйл) хийгээд олон нийгэд зарлан мэдээлэх хууль (10 дугаар зүйл) болон бусад асуудлыг нэгдсэн зохицуулалт, зохион байгуулалтад оруулахаар тусгасан байна. Тухайлбал, 5 дугаар зүйлд авлигатай тэмцэх арга хэмжээг засаглалын бусад бодлого, шинэглэлтэй нягт уялдуулахын ач холбогдлыг цохон тэмдэглэсэн байна. Энд авлигатай тэмцэх үндэсний бодлого энгийн шулуун бөгөөд үндэсний бус, харин байнгын хөгжил хөдөлгөөнд орших, мөн чанарын хувьд тус төрийн үйл явц болохыг хүлээн зөвшөөрсөн. Иймд авлигыг улс үндэстэн бүр өөр өөрийнхөөр ойлгож, бас тус бүрийн бодлого явуулж байгааг үл харгалзан авлигатай тэмцэх ажлын үндсэн параметрыг харилцан зохицуулалттай, уян хатан байдлаар тодорхойлж байна.

НҮБ-ын Авлигатай тэмцэх конвенцийг зарим улс орон хүлээж авах тал дээр хэдий чармайлт төдийлөн гаргахгүй байгаагаас улс орон бүрт хэрэгжилтийн асуудал тодорхой бэрхшээлтэй тулгарч байна. Хэдий тийм ч, Конвенци, тухайлбал түүний 5 дугаар зүйл бол НҮБ-ын Авлигатай тэмцэх конвенцийн авлигаас урьдчилан сэргийлэх нийтлэг арга хэмжээг тухайн улс орны авлигатай тэмцэх, төрийн албаны ёс зүйг бэхжүүлэх үндэсний бодлого стратегитай уялдуулах нэгэн гарц гэж үзэж байна.¹⁰

Тухайн улс бүрийн өвөрмөц онцлогийг харгалзсан авлигатай тэмцэх, төрийн албаны ёс зүйг бэхжүүлэх стратегийг боловсруулахад конвенци хангалттай боломж олгон уян хатан хандаж байгаа. Үүний зэрэгцээ өөрийн улс орны онцлог байдлад нийцсэн зохистой үзүүлэлт боловсруулах чадавхи, чадвартай байхыг үндэсний бодлого боловсруулагчдаас шаардаж байна. Үүнтэй холбоотой заавар зөвлөмжөөр хангахад тус гарын авлагын зорилго оршино.

Тухайн нөхцөл байдлаас хамааран хэмжилтийн арга хэрэгслийн сонголтын тусгай мэдлэг мэдээлэл бүхий оновчтой шийдвэр гаргахад эхний бөгөөд хамгийн чухал алхам бол төрөл бүрийн арга аргачлалын давуу болон сул тал, хэмжин судлах зүйлийнхээ талаар тодорхой ойлголттой байх явдал мөн. Энэ сэдвийг цаашид дэлгэрүүлэн үзнэ. Зүйл тус бүрийн төгсгөлд хавсаргасан “Шуурхай ажлаар” уншигчийг хэрэглэх явцад тохиолддог түгээмэл алдаа, ташаа ойлголтоос урьдчилан сэргийлэх үүрэгтэй.

Авлигын үзүүлэлтийн хэмжээ, цар хүрээ

Авлигын үзүүлэлт чухам юуг хэмжиж, үнэлдэг вэ? Хэмжилтийн аргачлал сонгоход энэ асуулт мэдээжийн мэт санагдана. Гэвч, энэ суурь асуудлыг умартан хөнгөн хийсвэрээр аль зохимжтой санагдсан эсхүл нэрэндээ “авлига” гэсэн үгтэй, аль таарсныг шүүрч авах тохиолдол түгээмэл байдаг. Асуултын хариу хялбар бус. Энэ нь “авлига” эсвэл “засаглал” гэж яг юу болох талаар судлаач, хандивлагч, хөгжлийн байгууллагын ажилтны дунд зөвшилцөл байхгүйтэй холбоотой. Тодорхой бодлогын шинэтгэлийн зорилго, чиглэлийг тогтооход бодитой дэмжлэг үзүүлэхүйц үзүүлэлт сонгож, судалгаа хийхэд “авлига”-ын утга учрыг ойлгох явдал шийдвэрлэх ач холбогдолтой.

“Авлига” гэсэн нэр томъёог хэт олон янзаар ойлгож, хэрэглэж байгаа учир яг тийм гэж тодорхойлоход бэрхшээлтэй болж байна.

Энэ хоёр нэр томъёоны талаар хэрэглэгчдийн дунд ойлголтын зөрүү их байна. Засаглалын үнэлгээний хүрээ өргөжин, хүний эрх, ардчилал, иргэний нийгэм, тайлан хариуцлага, бизнесийн ил тод байдал, санхүүгийн тайлан хариуцлага, хууль ёсыг сахих зэрэг асуудлыг хамран тэлсэн явдал байдлыг улам хүндрүүлж байна.

“Авлига”, “засаглал”-ыг хэмжих зорилгоор холбогдох үзүүлэлтийг боловсруулагчид чухам яг юуг үнэлэх тухайд тайлбар өгөлгүй орхидог зуршилтай болсон.

Жишээлбэл, Дэлхийн банкны үзэж байгаагаар “засаглал бол төрийн бодлого хийгээд бараа, үйлчилгээ нийлүүлэх эрх мэдлийг төрийн албан хаагч, байгууллага олж авах, хэрэгжүүлэх арга зам, хандлагын тухайд юм” гэж тодорхойлсон.¹³

НҮБХХ “ардчилсан засаглал” гэсэн нэр томъёог “хүмүүс өөрсдийн амьдралд нөлөөлөх шийдвэр гаргахад дуу хоолойгоо илэрхийлэх, шийдвэр гаргагчдыг хариуцлагад татаж чаддаг засаглалын тогтолцоо” хэмээн тайлбарладаг.¹⁴

“Авлига” гэсэн нэр томъёог хэт олон янзаар ойлгож, хэрэглэж байгаа учир яг тийм гэж тодорхойлоход түвэгтэй болох нь тогтоогдсон.¹⁵ Нэг мөр ойлголттой болох үүднээс Дэлхийн банк, Транперэнси интернэшнл, НҮБХХ зэрэг байгууллага авлигыг “төрийн эрх мэдлийг хувийн ашиг сонирхлын үүднээс урвуулан зүй бусаар ашиглах” хэмээн тодорхойлж байна.¹⁶ Ийнхүү тодорхойлсныг өргөн дэлгэр хэрэглэж байгаа ч, зарим шүүмжлэгчийн зүгээс барууны соёл заншилд хэт баригдсан, явцуу гэж үзэх нь бий.¹⁷ Үүнтэй холбоотойгоор авлигын хэмжилтийн илүү тэнцвэртэй арга хэрэгслийг боловсруулах хүчин чармайлт хийгдэж байна. Тухайлбал, Транперэнси интернэшнлийн шинжээчид “авлигын нийлүүлэлтийн тал” буюу гадаадын, түүний дотор аж үйлдвэржсэн хөгжингүй улс орны аж ахуйн нэгжүүдийн авлига санал болгоход гүйцэтгэж буй үүрэг ролийг задлан

индекс Авлига төлөгчийн индекс (АТИ-ВРІ)-ийг боловруулсан билээ.

Мэргээн үргэлжилсээр, Авлига гэж чухам юу болох тухайд олон улсын төлөгчид хүрээгүй байхад авлигын олон улсын зэрэглэл тогтоох асуудал боломжгүй юм. Тухайлбал, зарим төрлийн төлбөр нэг улсад хуулиар хориглосон, нөгөө улсад хуульд бүрэн нийцэж байгаа тохиолдолд авлигын ийм зөрүүтэй олон төрлийн тодорхойлолтыг олон улсын зэрэглэл тогтоох нэгдсэн аргачилалд гаргах боломж нэгтгэн дүгнэх билээ?¹⁸

Ийнхүү олон янз тодорхойлж байгаагаас үүдэн авлигын цар хүрээ, сайн засаглалын чанар, авлигатай тэмцэх механизмын үнэлгээ мөн олон төрөл зүйл байж байна. Жишээ нь, Фрийдом хаус-аас жил тутам хэвлэн гаргадаг ардчиллын индекс 190 гаруй орны улс төрийн эрх чөлөө, иргэний эрхийн асуудалд үндэслэн хийдэг. Африкийн засаглалын Ибрахимын индекс Сахар орчмын 48 орны суурь дээдлэх ёс /ил тод байдал/ авлигын зэрэгцээ хүний эрх, хувь хүний мэдлэггүй байдал, эдийн засгийн боломж хийгээд хүний хөгжлийн талаар бүс бүсийн хэмжээнд үнэлгээ өгдөг.

Дэлхийн банкнаас боловруулсан Дэлхийн засаглалын үзүүлэлт засаглалын чанарын үнэлгээний хүрээнд авлигын асуудлыг хамруулан үздэг. Үйлдвэржсэн хөгжилд хөгжиж буй улс орны иргэд, мэргэжилтний үзэл бодлыг тоймлон үзвэл ийнхүү үнэлгээний нэгдсэн үзүүлэлтийг дараах байдлаар зургаа ангилж болох байна. Үүнд:

- Дуу хоолой хийгээд тайлан хариуцлага
- Улс төрийн тогтвортой байдал, хүчирхийлэлгүй орчин
- Үр нөлөө бүхий засаг төр
- Хууль тогтоомжийн чанар
- Хууль дээдлэх ёс
- Авлигатай хийх тэмцэл

Түүнчлэн, Хэритэж сан Эдийн засгийн эрх чөлөөний индексээ тооцох 10 аргачилал "авлигаас ангид байх эрх чөлөө" гэсэн параметрийг оруулсан байна. Харин, Трансперэнси интернэшнлийн Авлигын талаарх төсөөллийн индекс (АТИ-СРІ) авлигын талаарх хүмүүсийн төсөөллийг бодлыг судлахад дагнан ажлаардаг боловч, мөн л авлигын төрөл зүйл хийгээд түүнийг хэрхэн тооцдог нь тодорхойгүй байна. Хэритэжийн индекс гэхэд л энэ Авлигын талаарх төсөөллийн индексийг эх сурвалж болгон ашигладаг нь асуудлыг улам хүндрүүлж байна.

ШУУРХАЙ ЗӨВЛӨМЖ
Нэр томъёоны асуудлыг шийдэх

Хэмжилтийн аргачиллын хувьд нэр томъёоны нарийн тодорхойлолт байхгүй байгаа нөхцөлд “засаглал” хийгээд “авлига”-ын энэ олон арга аргачиллын ширэнгэн ойд хэрхэн зөв замаа олох билээ? Эхний бөгөөд хамгийн чухал алхам бол (прагматик хандан) тухайн хэмжилтийн арга хэрэгслийн нэр гарчигийг уншилгүй орхиж, суурь үндсэн асуудал буюу нэгдсэн бүлэг, индексийн утгыг тооцоход ашиглаж буй үзүүлэлт [Орч.: аргачилал]-ийг ойлгож авахад анхаарлаа төвлөрүүлэх явдал юм.

Жишээ нь, нэг индексийн “хууль дээдлэх ёс” гэсэн бүрэлдэхүүн хэсгийн оноо тухайн улсын үндсэн хууль, эрүү, иргэний хуулийн эрх зүйн орчныг бүхэлд нь авч үзэж байхад, өөр нэг индексийн “хууль дээдлэх ёс” гэсэн ижил нэртэй бүлгийн оноо иргэний шүүх эрх мэдлийн хүртээмж, шүүхийн байгууллага дахь авлига, эсвэл аж ахуйн нэгж гэрээний үүргийн биелэлтийг шаардан нэхэмжлэх, өмчийн эрхээ баталгаажуулах чадвар боломжид голлон анхаарч болно.

Гурав дахь нь шүүхийн шийдвэрийн биелэлтийг хангахын тулд төлж буй авлигын талаар өрхийн гишүүдийн санаа бодлыг тандах түүвэр судалгааг анкетаар авч байж болох юм.

Энэ бол мэдэгдэхүйц ялгаатай үзэл баримтлал бөгөөд бас нэг нэгнийгээ харилцан үгүйсгэх албагүй билээ. Дэлхийн түвшний үндсэн хуультай гэх боловч шүүх нь хэзээ хахуульд идэгдсэн, гэрээний үүргийн биелэлтийг шаардаггүй, ялгаварлан гадуурхдаг эрүүгийн шүүхийн тогтолцоотой улс олон бий.

Иймд, нэг индексийнх нь ерөнхий утга нөгөөгийнхөөс хол зөрүүтэй байхад “хууль дээдлэх ёс”-ыг нэг нь зөв, нөгөө нь буруу тодорхойлсон гэж үзэх болохгүй. Харин хэмжилтийн хоёр аргачиллын судлах зүйл нь өөр байна гэсэн дохио байж болно.

Индексийн нэр, гарчигт бус харин бүрэлдэхүүн хэсгээр нь задлан, тэрхүү дотоод мөн чанарын ялгааг анхаарвал тулгамдсан зорилгодоо нийцэх арга хэрэгслийг зөв сонгох үндэслэлтэй болно.

Авлига, засаглалын үзүүлэлт ийнхүү (бодит буюу зохиомол) олон төрөл зүйл байгаа нь ташаа ойлголт төрүүлэх магадлалтай ч, зарим шинжээчдийн үзэж байгаагаар, “засаглалын ихэнх тодорхойлолт хуулийг дээдлэн ажилладаг засаг төрийн чадавхийн ач холбогдлыг хүлээн зөвшөөрч”, “төр засаг иргэдийнхээ өмнө тодорхой хэмжээнд ардчилсан хариуцлага” хүлээхийн чухлыг цохон тэмдэглэсэн байна. Харин төр хэдий хэмжээний хариуцлага хүлээх асуудлаар нэлээд зөрүүтэй байр суурьтай байна.¹⁹ Өөрөөр хэлбэл, засаглалын утга учрын тухайд тодорхой зөвшилцөл байна. Учир нь, хамгийн минималист тодорхойлолтод төр засгийн иргэдийнхээ өмнө хүлээх хариуцлага, хууль дээдлэх ёс (хэдийгээр “хууль дээдлэх ёс”-ыг хэрхэн тодорхойлох нь мөн асуудалтай байгаа ч гэсэн)-ыг хамгийн бага хэмжээнд хамруулан ойлгож байна.

СУДАЛГААНЫ САН

Үүний зэрэгцээ, ‘засаглал’-ын утга учрын тухайд жишиг тогтоосон харилцан ойлголцолд хүрээгүй нь хүн бүр өөрийн дураар тайлбар хийх эрсдлийг

Авлигын өрч-түшсэн үзүүлэлт (Input-based Corruption Indicators):

Авлигын үзүүлэлт ч тухай бичигд хэргийг нь засаглалтай тэмцэх, засаглалын институци, хууль журам, өөрөөр шийдэх, бичгээр тусгагдсан де юре журмын байгаа эсэх, тэдгээрийн чанар байдал хэмжилт хийнэ.

Авлигын үр дүнгийн үзүүлэлт (Output-based Corruption Indicators):

Де юре үзүүлэлт ч гэх ба цагаар үзүүлэлт төрийн байдал, амьдралын чанар, авлигын үзүүлж буй ачааллыг хэмжин судална. Засаглалын институционы эцсийн үр дүнгийн үзүүлэлтийг авч үнэ гэхэн үг. Тухайлб орлуулах буюу шууд бус байдлаар хэмжилтэж шууд хэмжих боломжгүй юм.

агуулж байгаа юм.²⁰ “Авлига”-ын тодорхойлолтын хувьд ч үзэл баримтлалын хувьд нэг мөр болоогүй, маргаантай байна. Нарийвчлалаас үл хамааран авлигын үзүүлэлт чухам юу (жишээ нь, байгууллага, хууль дүрэм, бага гарын авлига, хээл хахууль, засаглал, түүний үр дүн)-нд үнэлгээ өгч буйг тодорхойлоход хялбар бус. Энэ нь ялангуяа, мэдээллийн хэд хэдэн сурвалжийг нэгтгэн нэг үзүүлэлт болгон тооцдог авлига эсвэл засаглалын нэгдсэн нийлмэл үзүүлэлтийн хувьд утга учиргүй зүйл болох эрсдэлтэй.²¹ Ийм учраас, нэг сурвалж түшсэн үзүүлэлтийг бодвол авлига, засаглалын нэгдсэн үзүүлэлт үр ашигтай мэдээлэл өгөх тал дээр дутмаг байдаг.

Авлига, засаглалын ойлголтын хүрээ, цар хэмжээг тодруулснаар илүү зорилго бүхий үзүүлэлт боловсруулж болно. Тухайлбал, Дэлхийн банкны Авлигын хяналтын үзүүлэлт (АХҮ), Трансперэнси интернэшнл (ТИ)-ын Авлигын талаарх төсөөллийн индекс (АТИ)-ийг тооцоход ашигладаг мэдээллийн эх сурвалжийг нэг бүрчлэн авч үзвэл дараах дүр зураг гарч байна. “Шинжээчийн” болон санал асуулгын судалгаанаас үзэхэд Дэлхийн банк улсын болон хувийн хэвшил дэх авлига (хувь мэдээлэгчийн өрхийн түвшний сурвалжид түшиглэн)-ын хэмжилт хийдэг. Харин, дан “шинжээчийн” санал асуулгаар Авлигын талаарх төсөөллийн индекс зөвхөн улсын хэвшил дэх авлигын хэмжилт хийдэг болох нь тогтоогдлоо.

Хэмжин судлах зүйл: орц ба гарц

Авлигын хэмжилтийг өөр өөрөөр тодорхойлж байгаа ч ерөнхийд нь хоёр ангилал болно. Үүнд: институци, хууль журам байгаа эсэх, тэдгээрийн чанар, (засаглал буюу авлигатай тэмцэх “орц”) байдлын хэмжилт буюу тэдгээр механизм хэрэгжилт, бодит байдал дээр ямар үр дүн (засаглал буюу авлигатай тэмцэх “гарц” буюу “үр дүн”)-гэй байгаад хийх хэмжилт багтаж байна.²²

Өөрөөр хэлбэл, орц түшсэн үзүүлэлт хууль дүрмийг уншин судалж үнэлгээ өгдөг бол, гарцад суурилсан буюу үр дүнгийн үзүүлэлт нь аливаа улсын засаглалын иргэдэд нь үзүүлж буй үр дүн, түүний дотор авлига хир хэмжээнд буурч байгаад үнэлгээ өгнө.

Засаглал, авлигыг хэмжихэд хялбар бус. Ихэнх тохиолдолд эмпирик хэмжилт



нэмэр болохгүй. Эмпирик хэмжилт хийж болох бусад асуудлууд, тухайлбал гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх асуудал байдаг. Энэ тохиолдолд, орцыг гудамжинд ажиллах цагдаагийн ажилтны тоогоор авч, харин гарцыг нь гэмт хэрэг гаралтын тоо хэмжээгээр үнэлэн хэмжиж болох юм. Харин засаглал, авлига бол тогтсон царцанги зүйл биш болохоор үр дүн, гарцын хэмжилт нь эмпирик тоо үзүүлэлтэд бус харин шууд бус, орлуулах үзүүлэлтийг гол болгодог.

Тухайлбал, шүүхэд шилжсэн авлигын хэргийн тоог “авлигатай хийх тэмцлийн үр дүн”-гийн зохистой хэмжилт гэж хэн ч үзэхгүй. Энэхүү шууд бус хэмжилтийн утгал гарсан өөрчлөлтийг нэгэн утгатай тайлбарлахад бас хялбар бус. Шүүхэд шилжсэн авлигын хэрэг нэмэгдвэл нэгд, авлига ихэссэн, хоёрт, шүүхэд итгэх итгэл нэмэгдсэн, эсвэл аль алиныг нь илэрхийлж болно.

Авлигын үр дүнгийн бодитой хэмжилтэд дөхөж очих нэг аргачилал нь иргэдийн дунд төрийн үйлчилгээ болон засаг төрийн нэр хүндийн асуудлаар харилцан ярилцах замаар тэдний авлига, хээл хахуультай холбоотой учирсан тохиолдлын талаар түүвэр судалгаа хийх явдал байдаг. Энэ нь авлигын цар хэмжээний талаар тодорхой ойлголт өгөх магадлалтай бөгөөд “авлигыг” шууд хэмжихгүй ч, авлигыг орлуулан төлөөлөх төрөл бүрийн үзэгдлийг хэмжин судална.

Авлигын орцын үнэлгээг хийх хэмжилтийн арга хэрэгсэл нь сайн засаглал, авлигатай хийх тэмцлийн ерөнхий архитектурт чухал ач холбогдол бүхий албан ёсны хууль журам, институцийн оршин тогтнол, тэдгээрийн чанар чансааны талаар нарийн тодорхой мэдээлэл авах бололцоо олгодог. Энэ нь тэдгээрийн давуу тал юм. Гэсэн хэдий ч, орцоор дагнасан хэмжилтийн арга хэрэгсэл төдийлөн их биш байдаг.²³ Олон улсын судалгаа солилцооны төв (OVCCT-IREX)-ийн Хэвлэл мэдээллийн тогтвортой байдлын индекс (ХМТБИ-MSI)-ийг энд дурьдаж болох бөгөөд хуулийн хэм хэмжээ, мэргэжлийн стандарт, дэмжигч байгууллага зэрэг 5 шалгуур үзүүлэлтээр 38 орны хараат бус хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн чанар чансаанд зэрэглэл тогтоодог юм. Орцод суурилсан бас нэгэн хэмжилтийн аргачилал бол Жорж Мэйсоны их сургууль, Мэриландын их сургуулийн улс орон тус бүрээр гаргадаг POLITY-IV тайлан илтгэл юм. Энэхүү тайлан улс төрийн дэглэмийн шинж чанарын талаарх мэдээллийг тодорхой цаг хугацааны интервалтай нэгтгэн цуглуулдаг билээ.

Нөгөө талаас, журам, дүрэм, эрх зүйн хүрээний баримт бичгийн хэрэгжилт, үр дүн болох гарцыг голлон хэмжидэг арга хэрэгсэл байна. Үүний нэгэн жишээ болох Африкийн засаглалын Ибрахимын индекс “засаглалын үр дүн (гарц)”-ийн үзүүлэлт болох эрүүл мэндийн салбарын төсвийн зардлыг нэмэгдүүлснээр иргэдэд ашиг тусаа өгч чадсан эсэх, бага сургууль дүүргэсэн сургуулийн насны охидын хувийн жин зэргээр үнэлэн хэмжилт хийнэ.

Орн, гарнал суурилсан үзүүлэлтийн аль аль нь өөр өөрийн давуу болон сул талтай.

Мөн Фрийдом хаусын жил тутмын Дэлхийн эрх чөлөө хэмээх судалгаа 190 гаруй улс орныг хамруулан улс төрийн болон иргэний эрх чөлөөний үнэлгээ өгдөг билээ. Санал асуулгаар хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний түвшин (тусгайбал, сэтгүүлдчийг мөрдөж мөшгисөн, цагдан хорисон, эсвэл амь насанд нь халдсан тохиолдол) –г бусад үзүүлэлтийн хамт хэмждэг.

Үүний адил, Эдийн засгийн тагнуулын хэлтсийн Ардчиллын индекс дараахь таван зүйл ангид үндэслэн ардчиллын үр дүнгийн хэмжилт хийхэд анхаардаг. Үүнд сонгуулийн үйл явц ба олон урьгалч үзэл, иргэний эрх чөлөө, засаг төрийн ажиглага, улс төрийн оролцоо, болон улс төрийн соёл зэргийг багтаана. Мөн Дэлхийн банкны гарпад чиглэсэн Бизнес эрхлэх төсөл аль нэг улс орны бизнесийн эрх зүйн болон зохицуулалтын орчинд үнэлгээ хийдэг бөгөөд ингэхдээ элдэв мөшөөрөл лиценз, журмын шаардлагыг биелүүлэхэд шаардагдах хоногийн тоо болон ойролцоо үнэ өртгийн талаарх мэдээлэлд үндэслэдэг.

Өмөөргийн байдлаар ашиглаж буй хэмжилтийн арга хэрэгсэл нь цэвэр орцынх юмсан дан гарцыг хэмжих бус, тэдгээрийг хослуулсан байдаг бөгөөд дээр дурдсан арга хэрэгслийг ч холимог хэлбэрийнх гэж баглах хүн гарч мэднэ. Орнод чиглэсэн зарим үнэлгээ ердийн де юрь үзүүлэлтийн хүрээнээс хальж, де факто үзүүлэлтийн нэгэн адил тэдгээрийн практик хэрэгжилт, гүйцэтгэлийн чанарын асуудлыг хамрах нь ч бий. Жишээ нь, Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллага (ОУХБ-ILO)-ын Ажилтны суурь эрхийн цоорхой дахь Шударга хөдөлмөрийн үзүүлэлтийн жагсаалтад хөдөлмөрийн конвенци болон тэдгээрийн хэрэгжилтийн зөрүүг (цоорхой) хэмжин шалгадаг билээ. Үүний нэгэн адил, Глобал интэгритийн Шударга байдлын үзүүлэлт улс орноор авлигатай тэмцэх эрх зүйн орчин хийгээд түүний практик хэрэгжилтийн талаар мэдээлэл цуглуулан тухайн төрийн албаны түвшинд авлигатай тэмцэх механизмын давуу болон сул талуудад үнэлгээ өгдөг.

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

Орц ба гарц: Бодит жишээ

2008 онд НҮБХХ-өөс Монтенегрод зохлон байгуулсан семинар нь мөрдөж буй гарцад суурилсан субъектив үзүүлэлт багцыг нөхөх орцод суурилсан объектив үзүүлэлтийг боловсруулах үр дүнтэй хүчин чармайлтын жишээ мөн. Семинарын зохлон байгуулагчид Ардчилал, хүний эрхийн төв (АХЭТ-CEDEM) хэмээх орон нутгийн судалгааны байгууллагын хийсэн судалгаа болох *Монтенегрогийн 2006-2007 оны ардчиллын индекс*-ээс зарим нэг хийсвэр "ажиллагаагүй" үзүүлэлтийг ялган гаргаж ирсэн билээ. Улс төрийн харьяаллыг илэрхийлэх (ө.х. эрх баригч намыг дэмждэг эсвэл эсэргүүцдэг тухай) санал хураах бус харин аливаа асуудлаар иргэдийн жинхэнэ санаа бодлыг олж авах явдал Монтенегрогийн нөхцөл байдалд хамгийн ихээр тулгамдаж байлаа.

Олон нийтийн санал асуулга асуудлын учир шалтгааныг тодруушаггүй, бас түүнийг хэрхэн шийдэх талаар ч харну өгөөгүй юм. Үндлэгэг ложим үйл ажиллагаа, бодлогын үндэслэл болхуйц байдалаар, бас бодитой (респондентын улс төрийн харьяаллаас хараат бус) болгох нь чухал байлаа. Иймд хурал зохлон байгуулагчид Ардчиллын индексийн мөрдөж буй гарцад суурилсан субъектив үзүүлэлтийг нөхөх орцод суурилсан шинэ, объектив үзүүлэлтийн суурилсан шинэ, объектив үзүүлэлтийн багцаас сонголт хийхийг оролцогчдоос хүссэн дасгал хийлгэсэн байна. Орцод суурилсан энэхүү нэмэлт үзүүлэлтийг НҮБХХ-ийн Ядууст чиглэсэн, жендерийн мэдрэмжтэй үзүүлэлтийг сонгон шалгаруулах журмаас авсан цөөнхийн баримжаатай, мөн жендерийн мэдрэмжтэй үзүүлэлтүүд байлаа.

Жишээ 1: Иргэдийн эрх зүйн хамгаалалтын үйлчилгээний хүртээмжийн үзүүлэлт

Гарцад суурилсан субъектив үзүүлэлт: Иргэдээс "Тэр бүхийн байдал, яс үндэс, шашин шүтлэг, улс төр/шамын харьяаллаас үл шалтгаалан бүх иргэнд ижил тэгш хуулийн хамгаалалтын баталгаа олгогдсон" гэдэгт хир итгэлтэй байгааг асуусан байна.

Орцод суурилсан тохирох үзүүлэлт: "газар зүйн хувьд аслагдсан цөөнхөд зориулсан хохилоо нөхөн талүүлэхээр шүүхэд нэхэмжлэл гаргах иргэний эрх болон хэрэг бүрдүүлэх шхамын талаарх мэдлэг хандлагыг сайжруулахад чиглэсэн хөтөлбөрийн тоо."¹³

Жишээ 2: Орон нутгийн засаг захиргааны ил төл байхлын үзүүлэлт

Үр дүн (гарц)-гийн субъектив үзүүлэлт: "орон нутгийн засаг захиргааны үйл ажиллагааны ил төл байдал"-ын талаарх асуулт.

Орцод суурилсан холбогдох үзүүлэлт: "орон нутгийн сонгуульд ажилтантай үзэл бодлоо солилцох олон нийтийн хэлэлцүүлгийн иргэдэд зориулсан ямар нэг хэлбэр байгаа эсэх."

Жишээ 3: Нийгэм, улс төрийн бүх салбарт эмэгтэйчүүдийн тэгш оролцооны үзүүлэлт

Орцод суурилсан субъектив үзүүлэлт: Иргэдээс "нийгэм улс төрийн амьдралын бүх салбарт эмэгтэйчүүдийн эрх тэгш оролцоо"-ны талаар асууна.

Гарцад суурилсан үзүүлэлт: "хэвэл мэдээлэл, радио, телевизийн эмэгтэй сурвалжлагчдын хувийн жил" эсвэл "1) төрийн алба; 2) төрийн өндөр алба"-нд эмэгтэйчүүдийн эзлэх хувийн жил

Зохлон байгуулагчдын нэгнийх нь ажигласнаар, объектив үзүүлэлт хэрхэн санаа болох түшсэн үзүүлэлтийг үр ашигтай нөхөж чадаагүйг энэ дасгал харуулсан билээ. Ингэхдээ, бодлого боловсруулах ("ажил хэрэг болох үзүүлэлтийг тодорхойлох)-ад дэмжлэг болох төдийгүй, мөн улс төрийн сонголтын хувьд туйлран хуваагдсан Монтенегрогийнх шиг нөхцөл байдалд улс төржсөн хариултаас зайлсхийх зөв зүйтэй арга болсон байна.

Гол санаа нь олон нийтийн санал асуултын судалгаанд туссан санаа бодлод хамгийн нийцтэй гэж үзэх арга хэмжээний сонголт хийхэд дэмжлэг болох арга хэмжээ (орц)-ний жигсаалтыг бодлого боловсруулагчид бэлтгэж өгөх явдал байлаа. Иймд энэ төрлийн дасгалд нийтлэг хариулт байхгүй. Энэ бол тухайн улс, бүс нутагт хамгийн тохиромжтой орцод суурилсан үзүүлэлтийг засаглалын тодорхой тулгамдсан асуудал, бодлогын тэргүүлэх чиглэлд нийцүүлэн сонгож авах тухай асуудал мөн.

СУДАЛГААНЫ САН

Орц хууль төсвийн төслөөс тухайн улсын төсвийн үйл явцын ил тод байдал, гүйцэтгэлийн тайлан, хариуцлагын эрх зүйн орчин, мөн хууль тогтоомжийг эрх зүйн хэрэгжүүлэхэд гардаг дутагдал, доголдлыг судалдаг.

Хэмжилтийн де юре (de jure) болон де факто (de facto) үзүүлэлтийн аль альныг хослуулсан эдгээр иж бүрэн арга хэрэгслийг зарим хэрэглэгч “нэмэх тэмцэтэй орц” гэж тодорхойлж болох ч, яг үр дүн, гарцын бодит хэмжилтийн орцод дутагдалтай юм. Орц гарцын хосолсон үзүүлэлт бүхий хэмжилтийн хэмжээг аргачилал бас байна. Тухайлбал, Дэлхийн банкны Дэлхийн засаглалын үзүүлэлт орцын (Глобал интэгритийн авлигатай тэмцэх хууль, авлигатай тэмцэх байгууллагын талаарх) мэдээлэл, түүнчлэн гарц (Афро-барометрын улс төрч, эрх зүйч болон хил/татварын байцаагчдын хээл хахуулийн талаарх иргэдийн санаа баримт) -ын мэдээллийг дурьдаж болно.

Орц, гарцад суурилсан үзүүлэлтүүдийн аль аль нь өөрийн гэсэн давуу болон сул талтай. Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомж, орцод чиглэсэн үзүүлэлтийн давуу тал бол мөрдөж буй хууль, дүрмийн орчин тогтнол, чадамжийн талаар шууд, ил тодорхой мэдээлэл өгдөгт байгаа юм. “Ажил хэрэгч” чанарын хувьд ч давуу.

Хэцүү нь, гэмт хэрэг гаралтын түвшинг авч үзэхэд аль нэг улсын төр засаг, иргэд болгоо хэрэгжилтийн хувьд зүгээр нэр гэмт хэргийн тоо (гарц)-г бууруулна гэж сонголт хийхгүй нь ойлгомжтой. Харин гудамжинд гарах цагдаагийн ажилтны тоог нэмэгдүүлэх эсвэл хэрэг зөрчил гаргагчдад ноогдуулах ял шийтгэл, иргэдийн (орц)-ийг хүндрүүлэхийн аль нэгийг сонгох болно. Ингэснээр тавьсан зорилго (гэмт хэргийг багасгах) хүрнэ гэж үзнэ.

Авлигын хувьд, засаг төр зүгээр нэг шууд л “авлигыг бууруулж” чадахгүй. Харин төрөөс, НҮБ-ын Авлигатай тэмцэх конвенцид заасан авлигатай тэмцэх арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх замаар түүнийг тодорхой хэмжээгээр бууруулна гэж үзнэ.

Орц, гарцын хүрэнгээ гарах оролдлогын хүрээнд байгууллага, талуудын эрх мэдлийн хуваарилалтын дүр зургийг гаргах шинэ арга хандлага боловсруулаад байна.

Орцод суурилсан үзүүлэлтийн давуу тал нь засаглалын эсвэл авлигатай тэмцэх шинэтгэлийн хөтөлбөрийн зорилгот үр дүнгийн гүйцэтгэлийн үнэлгээнд шилжлэж болдогт оршино. Гарцад суурилсан буюу үр дүн гүйцэтгэлийн хэмжилт бол засаглал сайжирсан эсэх, авлига буурсан эсэхийг харуулах зорилготой бөгөөд авлигатай хийх тэмцлийн орц болох шинэ хууль батлах, байгууллага бий болгох талаар үл хэлэлцэнэ. Сайтар боловсруулсан нөхцөлд гарцад суурилсан үзүүлэлт нь урт хугацааны хөгжил, хандлагыг хэмжин илэрхийлэх боломж олгодог. Гол дутагдал нь ерөнхийдөө ажил хэрэг болгон хэрэгжүүлэхэд

хүндрэлтэй байдагт оршино. Ихэнх тохиолдолд тавьсан зорилгод хүрэх арга хэмжээ (орц)-тэй хэрхэн уялдан холбогдож байгаа нь их бүрхэг тодорхойгүй байдаг.

Авлига, засаглалыг шинжлэн судлахад, хууль дүрэм хийгээд тэдний хэрэгжилт буюу үр дүнгийн хоорондын уялдаа холбоо нарийн түвэгтэй ба эмпирик байдлаар батлахад хүндрэлтэй байдаг. Эдгээр орц (арга хэмжээ)-ын харьцангуй ач холбогдол (шинэтгэлийг хаанаас эхлэх, бас яагаад)-ыг тодорхойлоход мөн түвэгтэй. Бодлогын арга хэмжээний үндсэн чиглэлийг тодорхойлоход орц, гарцад суурилсан үзүүлэлтийн хоорондын уялдаа холбоог задлан шинжлэх явдал онцгой ач холбогдолтой.²⁴

Орц, гарцын хүрээнээс гарах оролдлого хийгдэж байна. Энд тухайн орны өвөрмөц онцлог нөхцөл байдалд авлигын хөдөлгөгч хүч юу болохыг ойлгож авах шинэ тутам боловсруулсан улс төр, эдийн засгийн арга хандлагыг дурьдаж болно. Онолын үндэслэл нь засаглал, авлигын шинэтгэлийг нийгэм, улс төр, соёл, институцийн болон түүхэн нөхцөл байдалд тусгалаа олсон эрх мэдлийн харилцаа нөхцөлдүүлдэг гэсэн үзэл баримтлал юм.

Энэ үзлээр бол иж бүрэн дүн шинжилгээ хийх замаар байгууллага, талуудын хоорондох эрх мэдлийн хуваарилалтын дүр зургийг гарган авснаар үр дүнтэй шинэтгэл хийхэд гарч буй улс төр эдийн засгийн саад бэрхшээл болон хөдөлгөх хүчний талаар илүү нарийн тодорхой танин мэдэх болно. Энэхүү арга хандлага мөн НҮБАТК-ийн “авлигын эсрэг хийх тэмцлийн арга нарийн мэргэжлийн технократ шийдэлд баригдах бус, харин энэ ажлын дотоод мөн чанараараа улс төрийн шинжтэй болохыг хүлээн зөвшөөрсөн”²⁵ үзэл санаанд нийцэж байгаа юм.

Иймд үр дүнтэй шинэчлэлийг хэрхэн хийхтэй холбоотой асуултыг дараах байдлаар томъёолж болно. Үүнд: Тухайн улсад авлигын шинэтгэл хийхэд улс төрийн хүсэл эрмэлзэл ямар үүрэг гүйцэтгэх вэ? Хариуцлага, тайлагнал, ил тод байдлыг хөгжүүлэх сонирхол зарим улс төрдөд яагаад байхгүй байна вэ?

Иргэний нийгмийн зүтгэлтнүүд үр дүнтэй өөрчлөлтийг хэрхэн эхлүүлж чадах вэ? Иргэд төрд итгэх итгэл алдарсны түүх-соёлын болон тогтолцооны ямар шалтгаан хүчин зүйл байна? Эдгээр болон бусад асуулт төрөл бүрийн ашиг сонирхол, эрх мэдлийн динамик, албан болон албан бус хууль дүрмийн талаарх нөхцөл байдлын шинжтэй болоод “ажил хэрэг болох” үр дүнд хүргэхүйц мэдээ сэлтийг орхигдуулалгүй гаргаж ирэхэд нэмэргэй.

Түнш орныхоо хүрээнд засаглалын нөхцөл байдлын үнэлгээ хийх аргачлал боловсруулахад Нэгдсэн Вант Улсын Олон улсын хөгжлийн яам (DFID) анхдагч нь билээ.

Өөрчлөлтийн хөтөч хэмээх 2001 онд боловсруулсан арга хандлага нь эрх зүйн үлс төр эдийн засгийн бүтцийг засаглал, авлигын үнэлгээний орон нутгийн нөхцөл байдалтай холбож өгсөн юм. Өөрчлөлтийн хөтөч аргыг одоогийн байдлаар 20 гаруй хөгжиж буй оронд ашиглаад байна. Тухайлбал, Гана улсад ажигласан шинжээчдийн судалгааны дүнгээр төр-бизнесийн харилцаа авлигын үрсэлтэж тэгээд болохыг тогтоосон юм. Судалгааны багийнхан Гана улс “архаг нео-патримониал” буюу эзэн-захиалагчийн орчинд нэрвэгдэн өөрчлөлт хийх эрхтэйг дарж, урт хугацаанд аливаа шинэтгэл хийхээс цааргалахад хүргэж байна гэсэн онош тавьсан билээ. Мэдээллийн урсгалыг сайжруулах, улс төрийн шүүмэлийн хоорондын өрсөлдөөнийг нэмэгдүүлэх, Гана улсаас гадаадад суугаа ажилчдын нийгэмлэг хийгээд иргэний нийгмийн гүйцэтгэх үүргийг нэмэгдүүлэх замаар хэргээр болон бусад асуудлын олон талт шийдлийг тэд санал болгосон.³⁹

ШУУРХАЙ ЗӨВЛӨМЖ:
Орц гарцыг тохируулах

Бодит авлигын шинэтгэл бол бодит байдал дээр маш нарийн түвэгтэй үйл явц бөгөөд улс төр эдийн засгийн тодорхой нөхцөл байдалд төрөхөөрх боломжтой байдаг. Эдгээр шинэчлэл нь ихэнх улс оронд засаг төр болон тодорхой шинэ сонирхлын хоорондох харилцааны ил тогтоо байдалын хомслолцог хамааран ойлгоход бэрхшээлтэй байдаг улс төр, эдийн засгийн шинэчлэл явагддаг билээ. Ихэнх тохиолдолд аль нэг үзүүлэлт буюу үндсээ хэрэглэгчийн бүх шаардлагыг хангаж чадна гэж үзэх нь бодит байдалд нийцдэггүй. Үүний оронд хэд хэдэн үзүүлэлт буюу үнэлгээний аргыг хосруулан шинэчлэх замаар асуудлыг илүү олон өнцгөөс аж бүрнээр харах боломж олгосон нэмэлт арга хэрэгслийг бий болгодог.

Орц гарцад суурилсан үзүүлэлт нь хэмжих гэж байгаа засаглалын олон талыг хэмжих зарчмын бие биенээ нөхсөн, нэмэлт (төгс биш ч гэсэн) орлуулан тооцох үзүүлэлт гэж ойлговол зөв байдаг. Боломжтой бол, тухайн улс буюу бүс нутгийн орц гарцын хэмжээний уялдаа холбоо (хэргээр холбоогүй болохыг) г шинэчлэхэд зарим тохиолдолд сонирхолтой үр дүнд хүргэж мэдэх юм. Жишээ нь, Глобал Интегритийн хийсэн үнэлгээний дүнгээр Х улс (улс төрийн хувьд тэрэгт бус, хангалттай төсөв, орон тоотой, олон шийтэд байнга ажлаа тайлагнадаг, мөрдөн байцаах ажиллагааг санаачлах эрх бүхий) омбудсман систем сайн ажиллаж байна гэсэн байдал эрхийн судалгааны дүнгээр иргэдийн ихэнх нь омбудсманц итгэдэггүй, нэг талыг барьсан шийдвэр гаргадаг гэсэн тохиолдолд

байдал хэрэг дээр юу болох, ямар шинэтгэл хийх шаардлагатай болох талаар юу хэлж болох вэ? Ийнхүү олон аргыг хэвсруулан ашигласнаар тухайн улсын засаглалын болон авлигатай тэмцэх тогтолцооны зангилаа асуудлыг танин мэдэх эхлэл цэг дээр орж байна.

ТИ-ийн Авлигын талаарх төсөөллийн индекс, Дэлхийн банкны Авлигын хяналтын индекс зэрэг түгээмэл ашигладаг авлигын хөндлөнгийн хэмжээг ихэнхдээ хэт бүдүүн тойм бөгөөд ийм төрлийн судалгаанд зохимж муутай байдаг. Тухайлбал, аливаа хэрэглэгч, түүний дотор хамгийн өндөр боловсролтой хэрэглэгчийн хувьд ч тодорхой улс дахь бизнесийн гүйцэтгэлийн хэдэн хувь нь авлигад өртөх магадлалтай вэ гэж асуух Өрнөдийн бизнес эрхлэгчийн судалгаа шиг ямар хялбар байх хөгжиж байгаа орны онцлог нөхцөл байдлыг тусгасан гарцын хэмжээгээд суурилсан авлигын шинэтгэлийг төсөөлөхөд бэрх билээ.

Ийм тохиолдолд орц гарцыг тохируулахын тулд тухайн улсын өвөрмөц онцлогийг тусгасан гарцын хэмжээнийг боловсруулахад нэмэлт цаг, нөөцийг хэрэгтэй байж болох юм. (Тухайлбал, Монтегрозгийн Ардчиллын индексийг харилцан нөхөх байдлаар боловсруулсан шиг “Орц гарц: Бодит жоншоо”, 28-р хуудаст үзнэ үү). Ингэж гэмтэн хэрэгтэй бөгөөд ажил хэрэгч шинэтгэлийн хөтөлбөрийг санал болгож болох юм.



Энэхүү салбарт чиг хандлага тогтоож байгаа бас нэг газар болох Шведийн олон улсын хамтын ажиллагааны агентлаг (SIDA)-аас эрх мэдлийн судалгааны

арга зүй боловсруулсан юм. Энэ арга аливаа улс орны улс төр, эдийн засгийн бүтэц тогтолцоо, харилцаа, түүний ядуурал, хүний эрх, хөгжлийн бусад тэргүүлэх асуудалд үзүүлж буй нөлөөллийн талаар гүн гүнзгий танин мэдэхийг гол болгодог. Албан болон албан бус эрх мэдлийн харилцааг нягтлан судлах замаар авлигын шинж тэмдэг бус харин үндсэн суурь шалтгааныг танин мэдэх үүднээс SIDA эрх мэдлийн (арьс өнгө, хүйс, нас, анги бүлэг, орон нутаг, төв, хувийн, төрийн) хуваарилалт хийгээд “бодит эрх мэдэл” чухам хаана төвлөрч буйг тодорхойлох оролдлого хийдэг юм.³¹ Туршилтын судалгааг Кени, Этиоп, Мали, Буркина Фасо улсад хийж, дэлгэрүүлэн судалсаар байна.

Авлигын хэмжилтийн арга хэрэгслийг боловсронгуй болгоход улс төр, эдийн засгийн дүн шинжилгээ горьдлого төрүүлж байгаа ч бас л өөрийн гэсэн дутагдалтай.

Эдийн засгийн хамтын ажиллагааны байгууллагын Хөгжлийн туслалцааны хороо (ЭЗХАБ ХТХ -OECD DAC)-ноос засаглалд хандах хандивлагчдын байр суурийн асуудлаар зохион байгуулсан бага хурал дээр үүнийг дараахь байдлаар тодорхойлсон байна: “Хөгжлийн төслүүд дэх эрх мэдлийн судалгааны үр дүнг хэрхэн нотолж, бас үйл ажиллагаанд ашиглах асуудал дутагдалтай байна. Гэвч цаашид ийм судалгааны шинэ шинэ арга хэрэгсэл илүү ажил хэрэгч болох магадлалтай юм.”³²

АРГА ЗҮЙ

Авлигын хэмжилтийн төрөл бүрийн арга хэрэгслийн хоорондын зарчмын бас нэгэн ялгаа бол тэдгээрийг боловсруулахад харилцан адилгүй арга, техник ашигласанд оршино. Техникийн тайлбар төдий бус харин тэдгээрийн арга хэрэгслийн давуу болон дутагдалтай талд үзүүлэх нөлөөллийг авч үзэх нь чухал. Арга хэрэгслийг сонгохын тулд эдгээр арга зүйн ялгааг бодолцох хэрэгтэй.

Бүрэлдэхүүн хэсгийн олон хувьсагчийг нэгэн утга буюу зүйл ангид нэгтгэснээр үзэл баримтлалын тодорхой байдал алдагдах эрсдэлтэй.

Ашиглах мэдээллийн эх сурвалжид онцгой анхаарвал зохино. Тухайн индекс буюу аргачилал анхан шатны мэдээллийг ашиглаж байна уу, нэгтгэн боловсруулсан мэдээллийг ашиглаж байна уу? Анхан шатны мэдээлэлд суурилсан арга хэрэгсэл өөрийн индекс буюу үнэлгээний зориулалтаар мэдээллийг шинээр цуглуулна.

Эдгээр арга хандлагын жишээ бол Дэлхийн шударга ёсны индекс, Нээлттэй төсвийн индекс (ДШЕИ, НТИ-ийн аль аль нь тухайн улсад байрлаж буй шинжээчдийн гаргаж ирсэн онооноос урган гарах юм), POLITY (оноог шинжээчид нь шууд тавих), авлигын талаарх бизнесийн шинжээчдийн санаа бодлын судалгаа, болон иргэдийн санал бодол хийгээд авлигын бодит туршлагыг

судалгаа шинжлэх өрхийн судалгаа зэргийг дурьдаж болно. Товчоор хэлбэл, хэрэглэгч тэднээс “мэдээ сэлтээ хэвлэн нийтлэгч байгууллагын тусламжтайгаар бус өөрөө цуглуулсан уу” гэж асууж болно. Хэрэв тийм бол тухайн арга хэрэгсэл авдагч мэдээлэлд үндэслэж байна гэсэн үг юм.

Нөгөө талаас, нийлмэл үзүүлэлт бол гуравдагч эх сурвалжийн мэдээллийг нэгтгэх болон синтезийн аргаар нэгтгэн дүгнэдэг ба өөрийн гэсэн мэдээллийг бий болгодоггүй, харин бусдын мэдээлэлд түшиглэн тэдгээрийг нэгтгэн дүгнэх аргаар бүрэлдэхүүн хэсэгт нь багтсан эх үүсвэрийг ашиглан өөрийн үр дүн, мэдээг тооцон гаргадаг билээ.

Нийлмэл үзүүлэлтийг бараг глобал шахуу хамралтын хүрээнээс нь хамааран хамгийн ертөнцөд хамгийн түгээмэл байдлаар ашиглаж байна. Энэ чанараараа, судаллын зээл тусламж, хандивийн байгууллага, олон улсын хөрөнгө оруулагчдын анхаарлыг татаж байдаг байна. Учир нь тэд тусламж, хөрөнгө тараан байршуулахтай холбоотой шийдвэр гаргахын тулд олон улсын хэмжээнд тархуулж харьцуулсан үзүүлэлтийг ихээхэн сонирхдог юм. Засаглалын хамгийн нийтлэг нийлмэл үзүүлэлтэд Дэлхийн банкны даян дэлхийн засаглалын үзүүлэлт (ДДЗҮ-WGI), Африкийн засаглалын Ибрахимын индекс, болон Трансперенси интернэшиллийн Авлигын талаарх төсөөллийн индекс (АТИ-CPI) нэрлэж багтана.

Өөрийн гэсэн мэдээллийг бий болгодог хийгээд бэлэн байгаа мэдээллийн эх сурвалжийг нэгтгэн тооцдог хэмжилтийн арга хэрэгслийн аль аль нь өөр өөрийн давуу боон сул талтай юм. Хэд хэдэн сурвалжийн их хэмжээний мэдээллийг ашиглаж буй тохиолдолд нэгдсэн үзүүлэлтийг хэрэглэх нь ашигтай бөгөөд нэгдсэн үзүүлэлт тус бүрийн хэмжилтийн алдааны нөлөөллийг багасган авлига хэргийн өргөн хүрээтэй ойлголтын хэмжилтийн нарийвчлалыг нэмэгдүүлэх боломжтой юм.³³

Хэний тийм ч, шүүмжлэгчдийн тэмдэглэж байгаагаар бүрэлдэхүүн хэсгийн өөрөө хувьсагчийг нэгэн утга буюу зүйл ангид нэгтгэсэнээр хамгийн чухал үзэл баримтлалын тодорхой байдал алдагдах эрсдэлтэй.³⁴ Хэмжилт хийж буй үзэл баримтлалаа ойлгож танин мэдээгүй бол мэдлэг мэдээлэл бүхий боллогын шийдлийн үндэслэл гаргаж авах тэдний чадвар ихээхэн хязгаарлагдах болно.

Дээр дурьдсан нэр томъёоны асуудал дээр ихэнх хэрэглэгч нэгдсэн үзүүлэлтийн энэхүү хязгаарлалтыг бүрэн танин мэдэж чаддаггүй юм. Нэгдсэн үзүүлэлт мөн сонголтын хувьд (хэт өргөн түүвэр бүхий шинжээчийн санал жуулыг шүтэн) явцуурах, арга зүйн дутагдал, оноо тоолох шалгуурын ил тод байдал, улс хоорондын орон зай, цаг хугацаа (бүрэлдэхүүнд багтах сурвалжийн судлах зүйл болон он, жил өөр хоорондоо зөрсөн тохиолдолд)-ны найдвартай харьцуулалтын хомсдолд өртөмтгий бөгөөд олон сурвалж дахь корреляци

(буюу бусад шинжээчийн үнэлгээний нөлөөлөд, улс төр-санхүүгийн хямрал, респондентын ойлголтын)-ийн алдааны магадлал тай юм.

Анхдагч мэдээлэлд суурилсан үзүүлэлт, арга хэрэгсэл нь тодорхой бөгөөд жигд, бас тодорхой уялдаатай байдгаараа давуу талтай. Зөв зүйтэй боловсруулбал тэдгээрийн нарийвчлал нь засаглалын хийгээд авлигатай тэмцэх шинэтгэлийн хөтөлбөрт нэмэлт өөрчлөлт оруулах боломжийг тодорхойлоход тус нэмэр болно. Өөрөөр хэлбэл, дээр дурьдсан ори, гарцын тохиргоог түргэсгэж өгнө. Хэдий тийм ч, анхдагч мэдээллээс гарган авсан үзүүлэлтийн ангилал, кодчилал (оноо тавих)-д ямар нэг хэмжээний субъектив, тодорхойгүй болгох хүчин зүйл зайлшгүй байдгийг анхаарах хэрэгтэй юм. Жишээ нь, POLITY-ийн мэдээллийн сан дээр тодорхой улс орон тус бүрт оноо тооцон гаргаж ирэх шинжээчид маш хатуу шалгуурыг дагадаг хэдий ч, санамсаргүй алдаанд өртөх магадлал бас бий. Глобал интэгрити юм уу Олон улсын төсвийн төсөл зэрэг олон улсын ТББ-ын орон нутаг дахь шинжээчдийн хувьд ч мөн адил ийм асуудал тулгардаг.

Оноо тоолох нарийн тодорхой шалгуурыг сайтар тодорхойлж чадаагүй, эсвэл ерөөс тодорхойлоогүй бол анхдагч мэдээлэлд суурилсан үнэлгээний хувьд бүр их ноцтой дутагдалд орох юм. Үүний нэгэн жишээг засаг төрийн ажил гүйцэтгэл, ардчиллын төрөл бүрийн асуудлаар Африкийн иргэдийн санал бодолд үнэлгээ хийхэд өргөн дэлгэр ашиглагддаг өрхийн судалгаа болох Афро-барометрийн санал асуулгын судалгаанаас³⁶ харж болох юм. Тухайлбал, 2006 оны судалгаанд “Ерөнхийдөө, өнгөрсөн сонгууль аль хир чөлөөт, шударга болсон гэж та үнэлж байна вэ?” гэсэн асуулт бий.

Судалгаанд оролцогчид дараахь хариултаас сонгохыг санал болгосон байна. Үүнд:

- бүрэн чөлөөтэй, шударга
- шударга, чөлөөтэй гэхдээ бага зэргийн асуудалтай
- шударга, чөлөөтэй боловч нэлээд асуудалтай
- шударга, чөлөөтэй биш
- асуултыг ойлгохгүй байна
- мэдэхгүй

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

ШУУРХАЙ ЗӨВЛӨМЖ:**Арга зүйг танин мэдэх**

Хэмжилтийн аль нэгэн арга хэрэгслийн сонголт хийхийн өмнө зааврыг нь уншиж танилцах хэрэгтэй. Ийм заавар хэмжилтийн аливаа аргачиллыг дагалдан ирэх учиртай бөгөөд зэрэглэл, үнэлгээ, оноо тооцон гаргах үйл явцыг дүрсэн бичсэн байгаа. Тооцооллын үйл явцын аль нэгэн хэсэг, дэлгэрэнгүй аргачилал, санал асуулгын жагсаалт зэрэг ямар нэг юм дутуу байвал тухайн аргачиллыг санал болгосон бийгууллагатай холбоо барих хэрэгтэй бөгөөд тэд мэдээлэл өгөхөөс татгалзах учиргүй. Эс тэгвэл улаанаар гэмдэглээд орхи. Магадгүй энэ аргачиллыг ашиглахаас зайлсхийх нь дээр байх.

Мөн "объектив уу, субъектив уу" эсвэл "нийлмэл үзүүдэлт үү, анхдагч мэдээлэл үү" гэсэн асуултад зөв хариулт байхгүй гэдгийг санаж явахад илүүдэлгүй. Нөхцөл байдлаас хамааран янз бүрийн үнэлгээ болон

авлигын хэмжилт шаардлагатай болж болно. Тухайн улсын хөрш зэргэлдээ улс оронтой зэрэгцүүлсэн ерөнхий дүр зураг хэрэгтэй байгаа бол өндөр түвшний нэгдсэн үзүүдэлт байхад хангалттай. Үүний нэгэн адил, авлигын орчин нөхцлийн талаарх иргэдийн санаа бодлын үнэлгээг гаргаж ирэх сонирхол байвал олон нийтийн санал асуулгын цэвэр субъектив түүвэр судалгаа байхад хангалттай. Нөгөө талаас, хэрэглэгч үндэсний засгийн газрыг төлөөлж авлигатай тэмцэх ажлын гүйцэтгэлийг хариуцаж байгаа бол эдгээр эх сурвалжийг зарим зүйлээр баяжуулах шаардлага гарах магадлал бий. Энд олон нийтийн санал асуулгын түүвэр судалгааны дүнг тусгасан шинэтгэлийн тодорхой эхлэх цэгийг санал болгох илүү ажил хэрэгч, объектив үзүүдэлт эсвэл олон улсын хэмжээнд ашиглагддаг нэгдсэн үзүүдэлтийг ойлгож байна.

Эдгээр хариултыг тодорхойлох ("бага зэргийн" асуудал гэдэг нь яг юу гэсэн үг болох, мөн "нэлээд" асуудалтай гэдгээс юугаараа ялгагдах, мөн "чөлөөт, шаардга" гэдгийн хэрхэн ойлгох гм) ямар нэгэн шалгуур байхгүй бол эдгээр хариултад тусгалаа олсон хандлага, сэтгэл хөдлөл чухам юу байсныг нарийн тодорхойлох боломж байхгүй.

Жишээ нь хүмүүсээс "энэ улсад авлига их, дунд, бага зэрэг гэсэн байдлаар үнэлнэ үү?" гэж асуугаад удирдамж болох аливаа онооны шалгуур, тайлбаргүй орхивол мөн л ийм төрлийн үл ойлголцлын асуудалд орно. Үүн дээр хэлний бүрхшээл (санал асуулгын хуудсыг орчуулахад зарим санаа бүрхэг байх, орхигдох) болон мэдээллийг системд оруулах (мэдээллийг электрон хэлбэрээр оруулснаар үүнийг хамгийн бага түвшинд хүргэж болох хэдий ч) зэрэг асуудал зармээс болно. Анхдагч мэдээлэлд суурилсан хэмжилтийн арга хэрэгслийг нягтлан судалж, оноо тоолох шалгуур байгаа эсэх, хэрэв байгаа бол үр дүнгийн тайлбар хийхэд түүнийг удирдамж болгон ашиглах хэрэгтэй.

Тухайн үзүүдэлтийн субъектив буюу объектив мэдээллээс хамаарах хамаарлын түвшин бол анхаарлын хүрээнд байлгах арга зүйн асуудал юм. Эдгээрийн аль нэг нь илүү, дутуу гэсэн зүйл байхгүй, зохих байдлаар нь зөв танин мэдвэл аль

аль нь авлигын өөрчлөлтийн талаар хэрэгтэй мэдээллийг олгож, санаа гаргахад нэмэр болно.

Субъектив үзүүлэлт тухайн улсын засаглалын чанар болон авлигын түвшний талаарх иргэдийн эсвэл шинжээчдийн үзэл санаа, бодолд суурилна. Ийм үзүүлэлтийн тод жишээ бол Трансперэнси интернэшиллийн жил тутмын Авлигын талаарх төсөөллийн индекс байдаг бөгөөд түүнчлэн Эдийн засгийн тагнуулын хэлтэс (ЭЗТХ)-ийн Ардчиллын индекс болон бүс нутгийн дөрвөн барометр түүнд хамаарна.

Субъектив үзүүлэлтийг сонгох тухай шийдвэр гаргахын өмнө хэрэглэгчид тэдгээрийн болзошгүй сул талын тухай ойлголттой байх нь чухал. Нэгд, субъектив үзүүлэлт хийсвэр санаа бодолд суурилсан бөгөөд урт хугацааны хандлага, өөрчлөлтөд үнэлгээ хийхэд тохиромж муутай. Аливаа улс орны төрийн шударга байдлын системийн чанар хийгээд авлигын эсрэг хийх тэмцлийн үр дүн сайжирсныг нарийн тодорхойлоход түвэгтэй. Хоёрт, де юрь (de jure) нотлох баримтын хомсдол хийгээд амьдрал дээр олон нийтийн тусгаж авах де факто (de facto) бодит байдлын цоорхой зэргээс шалтгаалан хийсвэр санаа бодолд суурилсан үзүүлэлтэд итгэх итгэл ерөнхийдөө сулавтар байдаг. Гуравт, ихэнх субъектив үзүүлэлт бизнесийн дээд давхаргын үзэл бодолд илүүтэй суурилан, бизнесийн бус хүрээнийхэн болон энгийн иргэдийн үзэл бодлыг тэр бүр тусгаж чадаггүй. Дөрөвт, эдгээр индекс засаглал, авлигын учир шалтгааныг гэхээсээ үр дүнд үнэлгээ өгөх хандлагатай байдаг.³⁷

Олон улсын авлигын хэмжилт ядуурал, жендерийн асуудлыг бага тусгаж байгаа тул үндэсний түвшний шинэ үзүүлэлтийг боловсруулах шаардлагатай юм.

Харин объектив үзүүлэлт нь улс орны эрх зүйн болон институциональ орчны сул болон давуу тал (тухайлбал, сонгуулийн дүн, парламентад сонгогдсон эмэгтэйчүүдийн тоо, мэдээллийн эрх чөлөөний хууль тогтоомж байгаа эсэх) зэрэг баримтаг мэдээлэлд үнэлгээ өгдөг. Эдгээр бодит үнэлгээ нь гуравдагч сурвалжийн мэдээллийг ашиглан 160 гаруй улс орныг 10 хүчин зүйлээр харьцуулан зэрэглэл тогтоодог Хэритэж сангийн Эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс зэрэгт тусгалаа олсон байдаг. Түүнчлэн объектив үзүүлэлтэд аж ахуйн нэгж, өрхүүдийн амьдралд тохиосон тохиолдол, туршлага (тухайлбал, тухайн иргэн, аж ахуйн нэгж хэдэн удаа авлига өгсөн, мөн мөнгөн илэрхийллээр хэдийг төлсөн гм)-ын түүвэр судалгааг давхар хамруулна.

Субъектив болон объектив мэдээллийн өөр хоорондын ялгааг хэтрүүлэн үнэлэх шаардлагагүй. Аль алиныг нь нэг нэгнийгээ харилцан нөхдөг гэж ойлгох нь зүйтэй.³⁸ Мэдээжийн хэрэг, Ибрахимын индекс мэтийн өнгөц харахад объектив үзүүлэлтийн ерөнхий утгын тооцоонд Авлигын талаарх төсөөллийн

индекс мэтийн субъектив мэдээллийн сурвалжийг өөртөө багтаан хамруулсан байдаг билээ.

Авлига, засаглалын асуудлын жендерийн болон ядуурлын хэмжээсийг авч үзэх хэмжилтийн арга хэрэгслийн тоо өнөөгийн байдлаар хязгаарлагдмал байна. Одоогоор мөрдөж буй ядуурлын чиглэмжтэй бөгөөд жендерийн мэдрэмжтэй өвч тооны “нэгдүгээр үеийн үзүүлэлт” нь тодорхой улс оронд хамаарах тооллого, түүвэр судалгаа, захиргааны тэмдэглэл болон фокус группын ажиллагаас үүдэлтэй.

Хамрах хүрээний хувьд харьцангуй өргөн боловч, ач холбогдлын хувьд тийм ч чухал биш тайлбарлан таниулах зорилго бүхий жендерийн мэдрэмжтэй үзүүлэлтэд үндэсний парламент дахь эмэгтэйчүүдийн эзлэх хувийн жин, хүйсээр үз ялгаварлан гадуурхах хууль тогтоомж байгаа эсэх зэргийг хамруулж үзнэ.⁴¹

Ядуурал, жендерийн асуудалтай холбоотой олон улсын авилгын хэмжилтийн арга хэрэгсэл бараг байхгүй учраас үндэсний хэмжээнд эдгээр үзүүлэлтийг шинээр боловсруулах шаардлага тулгарч байна. “Ядуу эрэгтэйд тохиолдсон ажигатай холбоотой туршлага ядуу эмэгтэйтэй харьцуулахад хир их ялгаатай байна?” гм асуулгад хариу хэрэгтэй байна.⁴²

“Хоёрдугаар үеийн үзүүлэлт”-д аргачиллыг нь боловсруулж амжаагүй хэдий ч, тооцоход ашиглах мэдээлэл нь бэлэн байгаа үзүүлэлтийг хамруулна. Үүний нэгэн жишээ бол ядуу иргэдийн цагдаад итгэх итгэлийн асуудал билээ. Бүс нутгийн Барометр судалгаанд оролцогсод (респондент)-ын энэхүү итгэлийн түвшинг эдийн засгийн статусынх нь хамт авч үздэг. Ингэснээр, нийгмийн ядуу давхаргад чиглэсэн үзүүлэлтийг боловсруулах боломж олгож байгаа юм. Нийм үзүүлэлтийг олон улсын гэхээсээ үндэсний сонирхогч тал боловсруулбал хамгийн зохистой бөгөөд хүн амын анги, бүлэг тус бүрээр авилгын үзүүлэх нөлөөллийг гүнзгий хийгээд зорилтот байдлаар оношлох бололцоо олгодог. Дараахь дэд зүйлд энэ талаар дэлгэрэнгүй авч үзнэ.

ГАДААД, ДОТООДЫН ОРОЛЦОГЧ ТАЛУУД

Авлигын хэмжилтийн салбарын хамгийн сүүлийн үеийн хандлага бол гадаадын байгууллага, гадны хүний санаа бодолд гэхээсээ дотоодын арга туршлага хийгээд мэдлэгийн санд түшиглэх явдал мөн. Энэхүү өөрчлөлт авлигын үзүүлэлт тухайн улс орны үндэсний сонирхогч талд илүү хамаатай болохыг өргөнөөр хүлээн зөвшөөрөх болсны илрэл юм. Эдгээр үзүүлэлтийн гадны гол захиалагчид бол зээл тусламж олгох, хөрөнгө байршуулах шийдвэр гаргахдаа ашиглах олон улсын хандивлагч, хөрөнгө оруулагчид байдаг. Харин одоо мөрдөж буй ялангуяа нийлмэл бөгөөд хийсвэр санаа бодолд суурилсан үзүүлэлтүүд үндэсний засгийн газар, сонирхогч бүлгүүдэд төдийлөн нэмэр болохгүй байгаа.

Гуравдахь эх үүсвэрээс авсан мэдээлэлд суурилсан нэгдсэн агрегат үзүүлэлт мухардалд хүргэх тодорхой эрсдлийг агуулж байдаг. Тэдгээрийг эргүүлээд ажил хэрэгч орцтой холбох гэдрэг холбоо тогтооход бэрхшээлтэй байдгаас үндэсний засаг төрийнхний сонирхлыг тодорхой хэмжээгээр бууруулж, эгдүүцлийг нь төрүүлэх хандлагатай байдаг. Өрнөдийн хандивын байгууллагын нэгэн ажилтан аль нэг улсын төлөөлөгч “бидний оноо, зэрэглэл яагаад ийм доогуур байгаа юм бэ?” гэж асуухад заримдаа хэлэх үг олддоггүй гэж хэлжээ.

Авлигын үзүүлэлтийг үндэсний сонирхогч талын ашиг сонирхлыг илүүтэй тусгах хүчин чармайлтыг авлигын үнэлгээний дотоодын буюу орон нутгийн “өмчлөл” буюу түүнд эзний ёсоор хандах сэтгэлгээг хөхиүлэн дэмжихтэй хослууль байна. Өргөн хүрээнд авч үзвэл, үндэсний “өмчлөл” гэдэгт, бодлого боловсруулах, мэргэжил дээшлүүлэх хийгээд нөөцийн хувьд хүлээх үүрэг хариуцлагын хувьд гадаадын оролцогчдод бус харин дотоодын засгийн газар, сонирхогч талд байх нөхцөл байдлыг ойлгож байгаа юм. Тус гарын авлагын судлагдахууны явцуу зорилгын үүднээс дотоодын оролцогчид үндэсний өмчлөл бүхий засаглалын үнэлгээг эхлүүлж, хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ цаашдын тогтвортой байдлыг хангах асуудлыг хариуцаж ажиллахыг ойлгож байна.

Үндэсний сонирхогч тал үнэлгээний ажлыг удирдан, хууль ёсны гэдэгт нь итгэл төгс байж, өөртөө хамааруулан ойлгож хэрэгжүүлнэ. Засаг төр, иргэний нийгэм болон бизнесийн нийгэмлэгийг оролцуулсан үндэсний өргөн хүрээтэй талуудтай харилцан зөвшилцсөний үндсэн дээр ийм үндэсний өмчлөлийг ажил хэрэг болгох боломжтой болдог юм. Орон нутгийн буюу доороос гарах оролцооны ийм санаачилгад тулгуурласан арга хандлага авлигын үзүүлэлтийг тухайн орон нутгийн өвөрмөц онцлогийг тусган, илүү хууль ёсны болгохын зэрэгцээ хүмүүсийн итгэлийг ч олох болно. Авлигын үнэлгээний орон нутгийн өмчлөлийг ийнхүү хагаж чадахгүй бол аль нэг шүүгээнд дарагдаад үлдэх бөгөөд бодлого боловсруулах үндэслэл болохгүй.⁴³

“Бидний оноо, зэрэглэл яагаад ийм доогуур байгаа юм бэ?” гэж асуухад заримдаа хэлэх үг олддоггүй.

Харин, ардчилсан засаглалын жишиг хэм хэмжээг баримтлаагүй бол тухайн улсын өвөрмөц үзүүлэлтийн өөрийн үнэлгээний аргагүйн үнэн зөвд мөн л итгэл алдрах, хууль ёсны гэдэгт нь эргэлзээ төрөх магадлал бий. Орон нутгийн онцлог нөхцөл байдлыг тусгасан “дагуул” шинжтэй үзүүлэлт хийгээд глобал буюу олон улсад ашиглагдаж буй нийтлэг “суурь” үзүүлэлтийн зохистой тэнцвэрийг хангаснаар аргачиллын хууль ёсны шинж чанарын шаардлагад нийцэн, зардал хэмнэхийн зэрэгцээ үндэсний өмчлөл бүхий үнэлгээний мэдээллийн баазыг баяжуулах болно.⁴⁴ НҮБХХ-ийн дэмжлэгтэй засгийн газартай хамтран хэрэгжүүлсэн Монгол улс дахь засаглалын төлөв байдлын үнэлгээний хүрээнд тус улсын үндэсний онцлог шинж чанарыг тусгасан ийм 14 дагуул үзүүлэлтийг

Боловсруулан, суурь 117 үзүүлэлтийг нөхөн баяжуулсан билээ. Суурь үзүүлэлтэд амьттай тэмцэх хууль тогтоомж байгаа эсэхийг хамарсан бол дагуул үзүүлэлтэд хөгжлийн ирэгсдийн иргэний, эдийн засгийн болон нийгмийн эрх (тухайлбал, эрүүл мэндийн үйлчилгээнд хамрагдах, ажил эрхлэлт хийгээд ядуурал)-тэй холбоотой тухайн улсын өвөрмөц онцлог асуудлыг тусгасан байдаг.⁴⁵

Үндэсний өөрийн шалтга.

Үндэсний боловсруулах үйл явцыг гадны бус харин улсын сонирхогч тал амьтдад байлгаж, удирдан зохион байгуулахыг хэлнэ. Тухайлбал, төр засаг, иргэний нийгэм болон хувийн эрхлэгч зэрэг үндэсний эрхлэгч хийгээд сонирхогч талыг оролцуулсан өргөн иргэний зөвшилцөлд ажиллана.

Тухайн улсаас зохион байгуулан хэрэгжүүлж буй авилгын үнэлгээг үндэсний бодлого, Мянганы хөгжлийн зорилтууд (МХЗ), Ядуурлын бууруулах стратегийн баримт бичиг (ЯБС) зэрэг хандивлагчид чиглэсэн арга хэрэгсэлтэй уялдуулан холбох үүднээс суурь, дагуул үзүүлэлтийн хоорондын тэнцвэрийг тодорхойлох явдал онцгой ач холбогдолтой, бас адармаатай билээ. Үндэсний хөгжлийн төлөвлөгөөнд тусгагдсан, МХЗ/ЯБСББ-ийн зорилготой уялдуулсан авилгын үзүүлэлт олон биш байна.

Өөрсдийн хийсэн үнэлгээний үр дүнг хөгжлийн төлөвлөгөөнд тусгах албан ёсоор үйл явцын нэгэн жишээ бол Африкийн нөхөрсөг шүүмжийн механизм (АНШМ-APRM) мөн. Гишүүн орнууд нь эдийн засаг, улс төр, байгууллагын бусад нийгмийн засаглалыг сайжруулах үр дүнтэй арга хэмжээний хөтөлбөрийг боловсруулах, бэлтгэл ажлыг ханган хэрэгжүүлэхэд харилцан туслалцах үүднээс энэ арга хэрэгслийг ашигладаг юм. Гишүүн орнууд үндэсний арга хэмжээний хөтөлбөрийг боловсруулахад нь дэмжлэг үзүүлэх, туршлага солилцон мэргэжил дээшлүүлэх, нөхөрсөгөөр харилцан ярилцах, итгүүлэн үнэмшүүлэх зэргээр харилцан туслалцах байдлаар хувь нэмэрээ оруулдаг байна.



ШУУРХАЙ ЗӨВЛӨМЖ:

Өөриймшлэлийн энэ үзэлбэрийг тогтоох

Үндэсний өөриймшлэл бүхий авлигын хэмжилтийн арга хэрэгсэл бол үнэхээр шинэ зүйл юм. Тиймээс, өөр бусад хэлбэрээр боловсруулсан үнэлгээг ашигтай, зохистой гэж дүгнэх нь бараг л улс төрийн алдаатай зүйл болж хувирна. Бодит байдалд энэ бол үнэхээр хэрэгтэй зүйл мөн боловч дотоодын арга туршлагад суурилж, үндэсний олон оролцогч талын сонирхлыг татаж гэмээн ийм болно.

Тухайлбал, Дэлхийн сударга ёсны индекс болон Нээлттэй төсвийн индекс зэрэг үзүүлэлтийг гадаадын болон олон улсын хэмжээний ТББ-аас эрхлэн гаргадаг боловч, газар дээр нь ярилцлага авах, судалгаа хийх зэрэг ажлыг улсын дотоодын шинжээчдийн баг бэлтгэн оноо тоолж, ангилал зэрэглэлийг хийдэг билээ.

Үүний үр дүнд өөрийн улс орноо гадны хэнээс ч илүү мэддэг дотоодын шинжээчдийн боловсруулан дороос гаргасан, итгэл төгс мэдээтэлд суурилдаг. Энэ бол үндэсний өөриймшлэл бүхий үнэлгээний шинж тэмдэг юм.

Гэвч уламжлалт "өөриймшсэн" үнэлгээ (ө.х., үндэсний сонирхогч талын санаачлан эхлүүлсэн)-тэй харьцуулахад зардлын хувьд хямд төсөр хийгээд боловсруулах цаг хугацааны хувьд ч харьцангуй хэмнэлттэй юм.

DIAL өрхийн түүвэр судалгаа мөн орон нутгийн хууль ёсны санал бодлын талаар үнэн зөв мэдээллийг шуурхай гаргаж өгөхийн зэрэгцээ үндэсний өөриймшлэл бүхий иж бүрэн үнэлгээний өөрийн хяналтын үр дүн, нөлөөллийг өөртөө давхар шингээсэн байна.

Үндэсний өөриймшлэл бүхий үнэлгээ ийнхүү зүй ёсоор өргөн дэлгэр дэмжлэг аван "моод"-нд орж байхад түүний олон давуу талыг шингээсний дээр харьцуулашгүй хямд төсөр өөр сонголт, хувилбар бас байна.

Авлигын хэмжилтийн хэрэглэгчийн хувьд "хэмжилтийн арга хэрэгслийг ашиглахад ямар зорилго зорилт тавих вэ?" гэсэн асуулт гарч байна. Судалгаа шинжилгээнд оношлогооны зориулалтаар ашиглах уу? Энэ тохиолдолд хурдан шуурхай, хямд төсрөөр нь орон нутагт боловсруулсан (гэхдээ бүрэн утгаараа орон нутгийн өмчлөлийн бус) үнэлгээ хангалттай юм. Гэвч, үнэлгээнд олон нийтийн санаа бодлыг дайчлах эсвэл төрийн зүгээс албан ёсоор авлигатай тэмцэх шинэлтгээний хөгөлбөр боловсруулах зорилго тавигдаж болно.

Ийм нөхцөлд иж бүрэн, үндэсний өөриймшлэл бүхий үнэлгээ хамгийн сайн арга хэрэгсэл болох бөгөөд засгийн газрыг оролцуулан дотоодын оролцогч талын дэмжлэгийг бүрнээ хүдээх магадлалтай юм.

АНШМ-ын Өмнөд Африкийн өөрийн үнэлгээний тайлан, тус байгууллагын нарийн бичгийн дарга нарын газраас иргэний нийгэм, ТББ-уудын оролцоотой боловсруулсан санал асуулгын судалгаанд түшиглэсэн байна. Энэ санал асуулга дараах дөрвөн сэдвийг голлон анхаарч байна. Үүнд: ардчилал ба улс төрийн засаглал, эдийн засгийн засаглал ба удирдлага, байгууллагын засаглал ба нийгэм-эдийн засгийн хөгжлийг хамруулсан юм. Энэхүү дөрвөн сэдвийн хүрээнд заасан зорилгын дагуу үзүүлэлтийг бүлэглэн авч үзнэ. Ардчилал, улс төрийн засаглалын хүрээнд, тухайлбал авлигын талаарх ерөнхий ойлголт, түүнтэй тэмцэх арга хэмжээнд үнэлгээ өгөх зорилго бүхий "улс төрийн салбарт авлигын эсрэг хийх тэмцэл"-ийн ахиц дэвшлийн хэмжих үзүүлэлтийг хамруулна.⁴⁶

НҮТЭ-ийн Авлигатай тэмцэх конвенцийн 5 дугаар зүйлд заасанчлан авлигатай тэмцэх үндэсний бодлого, түүний биелэлтэд хяналт тавих стратегийг боловсруулж, мөрдөх шаардлага тавьж байгаа юм. Үүнийг гол төлөв засгийн газрын байгууллага, иргэний нийгэм, хувийн хэвшлийн төлөөллийг оролцуулсан ажлын хэсэг боловсруулдаг. Авлига, засаглалын асуудлыг оношлох, задлан шинжлэх мөн авлигаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээнд хяналт шинжилгээний арга зам болохын хувьд хэмжилтийн арга хэрэгслийг авлигатай тэмцэх үндэсний стратегийн бүрэлдэхүүнд тусгана. Ерөнхийдөө, авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр төлөвлөлтийн үйл явцад нэгтгэн тусгавал зохих авлигын хэмжилтийн дөрвөн төрлийн арга хэрэгсэл бий. Үүнд:

Олон нийтийн санал асуулга: Энэ бол тодорхой байгууллага дахь авлигын хэмжээг хүмүүс хэрхэн үнэлж дүгнэж буйг судлан шинжлэх зорилго бүхий ажил, төрийн албан хаагч, бизнес эрхлэгчдийн дунд хийдэг төрөл бүрийн түүвэр судалгаа юм. Эдгээр түүвэр судалгаа гол төлөв авлигын хэмжилтийн өндөр шатны арга хэрэгсэл болдог байна. Иргэдийн үзэж байгаагаар авлига ямар хэргийн, чухал асуудал болохыг цохон тэмдэглэх үүднээс ийм түүвэр судалгааны арга авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрт зориуд тусгаж өгдөг.

Бодлого боловсруулагчид мөн үүнийг ашиглан төрийн тодорхой байгууллага, хэргийн нийгмийн тодорхой хүрээнд авлига их байна гэсэн үзэл бодлыг бодлогын бүрэлдэхүүнд чиглэлийнхээ үндэслэл болгодог байна.

2005 оны 3 дугаар сард хийсэн Гана улсын “Хүмүүсийн дуу хоолой” хэмээх түүвэр судалгаа нэг улсад хийсэн санал асуулгын түүвэр судалгааны нэгэн жишээ юм. Хотын өрхийн түүвэр судалгаагаар бодлогын шинэтгэлд шаардлагатай хэргийн хэмжээний гаргаж авах зорилгоор авлига, хээл хахуулийн цар хүрээ, түвшний талаар жирийн хүмүүсийн санаа бодлыг тандан судална. Улс хоорондын эргэцүүлсэн санал бодлын түүвэр судалгаанд Гана улсын авлигын талаарх мэдээллийг Африкийн бусад оронтой харьцуулан судлах Афро-барометрийг дурьдаж болох байна. Афро-барометр ардчилал, засаглал, эдийн засгийн асуудал, түүний дотор авлигын талаарх олон нийтийн санал бодлыг судална.⁴⁷

Төрийн бус сонирхогч талын өргөн оролцоо, зөвшилцөл дороос гарах санаачилгын үйл явцын түлхүүр мөн боловч, ядуу болон гадуурхагдсан бүлгийн ашиг сонирхлыг тусгаж тэр бүр чаддаггүй.

Улсын салбарын оношлогоо: Ийм судалгаагаар төрийн байгууллагын сул болон давуу талын үнэлгээг хийдэг. Төрийн аль байгууллага, газар хэлтэс авлигад хамгийн өртөмтгий болохыг тодорхойлох үүднээс бодлого боловсруулагчид эгээр үзүүлэлтийг ашиглана. Мөн бодлогын чанартай зөвлөмж боловсруулахад нэмэр болно. Тухайлбал, Кенийн засгийн газраас авлигатай тэмцэх хороо болон шалдаа зэрэг төрийн болон хууль сахиулах гол байгууллагын талаарх олон

нийтийн санаа бодол, төсөөллийг хэмжин тандах өрхийн түүвэр судалгааг 2006 онд эхлүүлсэн байна. Энэхүү түүвэр судалгаагаар Кени улсын насанд хүрэн 12,000 хүнээс санал асуулга авсан байна.⁴⁸

Хувийн хэвшлийн судалгаа: Авлига зөвхөн төрийн байгууллагаар хязгаарлахгүй бизнесийн байгууллагад ч тулгамдаж байгаа гэсэн ойлголт газар авахын хирээр хувийн хэвшил дэх авлигын талаарх санаа бодол, төсөөлөл, тохиолдлын хэмжилтийн арга хэрэгсэл бий болсоор байна. Үүний нэгэн жишээ бол Дэлхийн банкнаас боловсруулж, үндэсний байгууллага (Угандын Үйлдвэр эрхлэгчдийн нийгэмлэг) гүйцэтгэсэн Уганда улсын Бизнес эрхлэхийн өртөг зардал (2000) хэмээх судалгаа байна. Судалгаанд 170 гаруй аж ахуйн нэгжийн авлига, хээл хахуулийн мэдээ сэлтийг нэгтгэн дүгнэсэн билээ.⁴⁹

Олон улс дамнасан арга хэрэгсэл: Эдгээр нь өөр бусад улс оронтой харьцуулахад тухайн улсын эзлэх байр суурь юу байна вэ гэдгийг илтгэн харуулах зорилгоор авлигатай тэмцэх үндэсний төлөвлөгөөнд тусгагдсан арга хэрэгсэл юм. Үүнийг ашигласнаар бодлого боловсруулагчид нэг ба түүнээс дээш улс орныг өөр хооронд нь харьцуулан зэрэгцүүлж, улмаар бүс нутгийн хэмжээний судалгаа шинжилгээний үндэс суурийг тавьж байна. Ингэснээр улс хооронд тухайн үзүүлэлтийн зэрэглэлээ ахиулах өрсөлдөөнийг бий болгоход эерэг нөлөөтэй юм.

Эдгээр арга хэрэгсэл бүс нутаг дахь улс орнуудын хамтын ажиллагааг хөхиүтэн дэмжиж орон нутгийн чадавхийг бэхжүүлнэ. Тухайлбал, Афро-барометрийн судалгаанд Сахар орчмын Африкийн янз бүрийн засгийн газрын дараахь хөтөлбөрийг нэгтгэн тусгасан байна. Үүнд: Танзанийн Ядуурлыг бууруулах стратегийн барим бичиг, Угандын парламентын стратегийн хөрөнгө оруулалт, хөгжлийн төлөвлөгөө болон Африкийн нөхөрсөг шүүмжлэлийн механизм (АНШМ) зэргийг дурьдаж болно.⁵⁰

Авлигын үзүүлэлтийн үндэсний өмчлөл чухал гэдэг дээр санал нийлэхийн зэрэгцээгээр ийм үнэлгээг хэрхэн хийх тал дээр бэрхшээл байсаар байна. Төр засгаас ангид орших үндэсний оролцогч хийгээд сонирхогч талын өргөн оролцоо, зөвшилцөл энэхүү доороос гарах санаачилгын үйл явцад чухал хэдий ч, бас бүрэн хангалттай биш. Орлого багатай бүлэг хийгээд эмэгтэйчүүдийн санал бодлыг бүрэн тусгахын тулд хэрэглэгч нэмэлт арга хэмжээ авч, өрхийн санаа бодлын хийгээд туршлагын түүвэр судалгаагаар хүн амын эдгээр гадуурхагдсан анги бүлгийн эрх ашгийг илэрхийлсэн дэд үзүүлэлтийг боловсруулах хэрэгтэй юм.

Төр засаг зарим тохиолдолд иргэний нийгмээр төдийлөн үүрэг гүйцэтгүүлэнгүй, бодлогын чухал асуудлыг дангаар хянах гэж оролддог билээ.

Ядуу, эмэгтэй болон хөдөөгийн (гол төлөв хотын хийгээд хүн амын илүү боловсролтой хэсгийг хамарсан иргэний нийгмийг төлөөлж үл чадах бүлгийн) хүн амын эрх ашгийг тусгасан тул өрхийн ийм судалгаа илүү ардчилсан шинжтэй байдаг.⁵¹

Орон нутгийн боловсруулсан үзүүлэлт нь мэдээлэлд жендер/ядуурлын статусын задаргаа хийх, түүнчлэн тэдгээрийг авлига хийгээд засаглалын бусад хэмжээстэй уялдуулан холбоход чухал ач холбогдолтой юм.

Ядуурлын баримжаатай, жендерийн мэдрэмжтэй үзүүлэлтийг дараах асуудлыг шийдэх зориулалтаар боловсруулж болох юм. Үүнд:

- Ядуу эмэгтэйн авлигатай холбоотой хуримтлуулсан туршлага ядуу эрэгтэйгийнхээс юугаараа ялгаатай болох?
- Ядуу өрхүүд төрийн төрөл бүрийн байгууллага дахь авлигын түвшинг хэрхэн үнэлж байна вэ?
- Ядуу өрхүүд авлигын түвшин буурч эсвэл өсч байгаад итгэж байна уу?
- Ядуу өрхийн үзэж байгаагаар авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийг сайн хэрэгжүүлж байгаа эсэх
- Ядуу өрхийн эмэгтэйчүүд төрийн үйлчилгээний хүртээмжид хир сэтгэл ханамжтай байгаа вэ?
- Эмэгтэйчүүдэд тусгайлан чиглэсэн бодлогын хэрэгжилтэд зохистой хяналт шинжилгээ, үнэлгээ хийж байгаа эсэх?⁵²

Ядуурлын баримжаатай, жендерийн мэдрэмжтэй авлига хийгээд засаглалын үзүүлэлтийг үндэсний стратегийнхээ нэгэн хэсэг болгон боловсруулсан цөөн хэдэн орон бий. Энд НҮБХХ-өөс санхүүжүүлэн Трансперэнси интернэшнлийн санхүү хэрэгжүүлсэн Латин Америк дахь үндэсний авлига, засаглалын арга хэрэгслийн дүр зургийг гаргах ажлыг дурьдаж болох байна. Жендер, ядуурлын холбогдол бүхий мэдээллээс үзэхэд авлигын ачаалал ядуусын нуруун дээр хувь тавиу бус, илүү хүндээр тусахын зэрэгцээ эрэгтэйчүүд эмэгтэйчүүдээс илүү их хэмжээгээр авлигын хохирогч болох магадлалтай байгааг нотлон харууллаа. Энэ нь Латин Америкт эмэгтэйчүүд бус, эрэгтэйчүүд төрийн албадтай давамгайл харьцдагтай холбоотой байж болох юм.

Хэдий тийм ч, энэхүү судалгаанд дүрсэлсэн цөөн хэдэн үзүүлэлт жендер, ядуурлын асуудлыг хамарсан нь нэг талаас задаргаа шаардсан мэдээллийн түүврийн хэмжээ их юм байсан бөгөөд өнөөгийн мөрдөж буй арга хэрэгслийн хүрээнд үүнийг хийж гүйцэтгэх боломж хомс байгаагаар холбоотой юм.⁵³ Түүнчлэн НҮБХХ, ПИ-ээс Сахар орчмын Африкт гүйцэтгэсэн ижил төрлийн үндэсний хэмжилтийн арга хэрэгслийн талаарх судалгааны ажил бас л ядуурлын баримжаатай, жендерийн мэдрэмжтэй үзүүлэлтийг харьцангуй бага хамарсан байна.

Эмэгтэйчүүд, ядуучуудад тухайлан зориулсан гэж үздэг зарим салбараар дагдсан арга хэрэгсэл ч бас байна. Жишээлэхэд, Кени улсын иргэдийн

үнэлгээний картын судалгааны үр дүнгээс авч үзвэл цэвэр ус, эрүүл ахуйн хүргэмжийн хувьд ядуу өрхүүд ядуу бус бүлэгтэй харьцуулахад эдгээр үйлчилгээнд хамрагдаж чаддаггүй болохыг тогтоосон байна.⁵⁴

Засаглалын үнэлгээний орон нутгийн “өөриймшлэл” бас өөрийн гэсэн асуудалтай. Улс төр судлаач Горан Хайдэний цохон тэмдэглэж байгаагаар, авлига, засаглалын үнэлгээг орон нутгийн үзэл баримтлал, институциональ, улс төрийн болон үйл ажиллагааны түвшний шаардлагатай хослуулахад мэдэгдэм бэрхшээлтэй тулгардаг билээ. Засаглал, авлигын ойлголтын үзэл баримтлалын тодорхойгүй байдал зохистой үзүүлэлтийн хүрээг тодорхойлоход бэрхшээл учруулж байна. Цаашилбал, үндэсний өөриймшлэл нэлээд улс төржсөн асуудал болох магадлал бий. Зарим засаг төр энэ үйл явцад иргэний нийгэмд гүйцэтгэх үүрэг ногдуулахаас зайлсхийн, бодлогын асуудлыг дангаар монополичилж, хяналтаа байлгаж байх сонирхолтой байдаг. Суурь асуудал бол засаг төрийн зүгээс аливаа саад тавиагүй нөхцөлд үндэсний өөриймшлэл бүхий үнэлгээ өөрийн шүүмжлэл бүхий зохистой үр дүн гарган ирж чадах уу гэдэгт байгаа юм.

Үндэсний өөриймшлэлтэй авлигын үнэлгээг дэмжигчид аливаа институциональ хийгээд үйл ажиллагааны саад тогтор тавихыг эсэргүүцэх байх. Орон нутгийн үнэлгээчид хэдэн арван сонирхогч талыг оролцуулан, ажлын ачааллыг нэмэгдүүлж, цаг хугацаа, зардал, нөөцийг нэмэгдүүлэхийн зэрэгцээ үзүүлэлтийн тоог ч мөн өсгөж болох юм.⁵⁵ АНШМ-ын эхний зургаан үнэлгээг хийхэд шаардагдсан цаг хугацаа хийгээд нөөцийн зарцуулалт эдгээр үйл ажиллагаанд учирдаг бэрхшээлийн нотолгоо юм. Хөгжиж байгаа олон оронд судалгаа шинжилгээний дэд бүтэц, ийм иж бүрэн, чанар чансаа шаардсан хэмжилтийн ажлыг гүйцэтгэх чадвартай хувийн хэвшил, ТББ байхгүй байж болох юм.

АВЛИГЫН ҮЗҮҮЛЭЛТҮҮД: ТУХАЙН УЛСЫН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ

Өмнөх хэсэгт авлигын (болон засаглалын холбогдох) мөрдөж буй үзүүлэлтийн ангиллыг, тус бүрийн сул болон давуу талыг нь тодруулан авч үзсэн билээ. Энэ хэсэгт Сьерра Леон улсын жишээн дээр дээрх үзүүлэлтийг хэрхэн ашигласан тухайд голлон авч үзнэ. Энэ жишээн дээр аль нэг улс оронд бодлого боловсруулагчдад амьдрал дээр тулгарч буй бодит бэрхшээл хийгээд дараа дараагийн санаачилгыг хэрэгжүүлэхэд ашиглаж болох сургамжийг харуулна.

Гол асуудал бол авлигын олон үзүүлэлт бие биенээ харилцан үгүйсгэх бус харин нөхсөн шинжтэй байдагт оршино. Энэ нь тухайн нөхцөл байдал, тавьсан зорилгоос шалтгаална.

Сьерра Леон: 2002 онд арав гаруй жил үргэлжилсэн иргэний дайн дууссан Сьерра Леоны засгийн газар 2005 оны 2 дугаар сараас Авлигатай тэмцэх

үндэсний стратегийн бодлогоо тодорхойлон хэрэгжүүлж эхэлсэн байна.

Энэхүү тайлан үндсэн гурван хэсэгтэй. Эхний хэсэгт тус орон дахь авлигын төрөл шалтгааныг авч үзнэ. Үүнд: авлига хийгээд түүний улс оронд учруулж байгаа зардлын талаар уугуул оршин суугчдын санаа бодол, товчоор хэлбэл тус төр, эдийн засгийн товч задлан шинжилгээ юм. Хоёрдахь нь авлигад өртөмтгий байгууллага болон тэргүүн ээлжинд анхаарвал зохих салбарыг авч үзнэ. Гуравдахь нь, салбар тус бүрээр авлигыг бууруулах бодлогын хэд хэдэн төлөвлөлийг боловсруулна.

Авлига, засаглалын төрөл бүрийн үзүүлэлтийн дүн мэдээг стратегийн баримт бичгийн нэг ба хоёрдугаар хэсэгт дурьдсан байгаа. Эхний (гол төлөвлөлт бодол, төсөөллийн) багц үзүүлэлт авлигын гүнзгийрлийг бусад оронтой харьцуулан жишсэн дүр зургийг гаргаж ирэхэд ашиглагдсан: "Трансперэнси интернационы Авлигын талаарх үзэл бодлын индексээр Сьерра Леон улсыг нийт 146 орноос 118 дугаар жагсаасан нь тус улс авлигад хамгийн нэрвэгдсэн төлөвт (10%)-д оруулж байна."

Бүтэн таван жилийн туршид хийж, 2000 онд хэвлэгдсэн өөр нэгэн үзэл бодлын үндэсний судалгааны дүнгээс үзвэл "санал асуулгад оролцогсдын 95.6 хувь нь авлига хяналтаас гарч, газар сайгүй тархсан бөгөөд нийт хариултын 94 хувь нь төрийн бараг бүх салаа мөчирт авлига ямар ч хяналтгүй түгээмэл байдаг" гэсэн байна. ОУХЯ болон Дэлхийн банкны дэмжлэгтэй хийгдсэн 2002 оны Засаглал, авлигын судалгаа эдгээр тоог баталсан юм.⁵⁶

Тайлан илтгэл ядуурал бол Сьерра Леон улсад авлига цэцэглэх үндсэн үрчин зүйлийн нэг мөн гэсэн дүгнэлтийнхээ үндэслэл болгон тус улсын Хүний эрхийн индексээр хамгийн сүүлд бичигдсэнийг нотлох баримт болгон бичсэн байна.⁵⁷ Үүнээс гадна, засаглалын хамгийн түрүүн шинэчлэх шаардлагатай байгаа салбарыг тодорхойлох зорилгоор фокус группын ярилцлага, Авлигатай өртөмтөх хороонд ирүүлсэн иргэдийн санал гомдол, салбарын тайлангийн үржлээгээр Девелопмент финанс интернэшнл(DFI)/Дэлхийн банкны 2002 оны судалгаанаас иш татаж байна.

Авлигын ийм "халуун цэгүүдэд" боловсрол, эрүүл мэнд, орон нутгийн засаг захиргаа, шүүх, хөдөө аж ахуй болон ашигт малтмалын салбар орсон байна.⁵⁸

Авлигын гүнзгийрэл хийгээд эрүүл мэндийн салбар дахь тайлан хариуцлагын хэмсдол зэрэг шинэтгэлийн тэргүүлэх салбарыг илүү нарийн, гүн гүнзгий танин мэдэх үүднээс Авлигатай тэмцэх үндэсний стратегийн тамгын газар Улсын төсвийн зарлага хянах судалгаа (УТЗХС-PETS)-г хийлгэсэн байна. Улсын төсвийн зардал хянах судалгааны статистикийн зөвлөхийн "Эм ханган нийлүүлэх төвөөс нийлүүлэх нэн чухал эмний дөнгөж 9 хувь нь л дүүргийн

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

эрүүл мэндийн газарт очих бөгөөд харин дүүргийн эрүүл мэндийн газраас эрүүл мэндийн анхан шатны нэгжид очих энэ үзүүлэлт 55 хувь болж байна. Иймд төв засгийн газраас олгосон нөөцийн ердөө 5 хувь нь л анхан шатны эмнэлэгт хүрч байна гэсэн тооцоо гарлаа” гэж бичсэнийг тайлан илтгэлд иш татсан байна. Харин эрүүл мэндийн салбарын засаглал, авлигын асуудлаар хийсэн өөр нэгэн судалгаа дээр дурьдсан зардлын судалгааны дүнтэй зөрчилдсөн баримт нотолгоо гаргаж ирсэн нь “эрүүл мэндийн салбар дахь тогтоцооны шинжтэй авлига олон нийтийн санаа бодолд тусгадаа олоогүй”⁵⁹ гэсэн байна. Энд юу тодорхой байна вэ гэвэл, Сьерра Леон улсын эдийн засгийн энэ салбар авлигын талаарх төсөөлөл (авлигын “гарц”) тухайн салбарын “орц”-ын объектив хэмжилттэй таарахгүй байгаа явдал юм.

Сьерра Леоны авлигатай тэмцэх үндэсний стратегийн тайлан илтгэл авлигын хэмжилтийн арга хэрэгслийг хөгжлийн төлөвлөгөөнд хэрхэн тусгаж болохыг харуулж байна.

Авлигын төлөв байдлын талаар улсын хэмжээний шуурхай бэсрэг судалгаа хийхэд зарим үзүүлэлтийг ашигласан бол заримыг нь салбар хийгээд ядуурал/ орлогын түвшнээр ангилсан мэдээллийг ашигласан байна. Дүгнэж хэлэхэд, Сьерра Леоны кэйс судалгаа тодорхой зорилго хэрэгцээг хангахад нийцсэн хэмжилтийн зохистой арга хэрэгслийг олж ашигласан байна. Дахин сануулахад, авлигын олон үзүүлэлт бие биеээ харилцан үгүйсгэх бус, харин ч илүү дутуугаа нөхөж байгаа тал ажиглагдлаа. Мөн нэг багц үзүүлэлт нөгөөгөөсөө заавал илүү буюу давамгайл бус, эцсийн эцэст ямар зорилгоор, юуг хэмжиж байгаагаас шалтгаална.

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

БҮЛЭГ 2

ТЭРГҮҮН ШУГАМНААС ГАРАХ ДУУ ХООЛОЙ

Энэ бүлэгт авлигыг хэмжих аргачиллыг хэрэглэгчдэд тулгарч байгаа хамгийн их асуудлуудыг авлигыг хэмжих үзүүлэлтийг хэрэглэгчдийн туршлага дээр үндэслэн тодотгож авч үзэх юм. Засгийн газрын төлөөлөл, хандивлагчид, авлигын хэрэг арга хэмжээг хэрэгжүүлэгчид одоогийн авлигын үзүүлэлт, хэмжүүрийн давуу талыг тодорхойлж, цаашид хэрхэн сайжруулах талаар өөрсдийн санал бодлоо хуваалцав. Иймэрхүү санал бодлыг үл ойшоож өнгөрүүлэх биш харин тэдгээрийг цаасан дээр буулгаж, системтэйгээр боловсруулах хэрэгтэй юм.

Судлаачид, авлигын эрсэг арга хэмжээг хэрэгжүүлэгчид, хандивлагчид, бодлого боловсруулагчдын төлөөлөөс бүрдсэн 30 гаруй хүн энэ байдлыг илэрхийлэн үзэж албан бус ярилцлага хийх бидний хүсэлтэд хариу ирүүдсэн юм (жагсаалтыг Хавсралт 3-аас үз). Тэд төрийн бус байгууллага, олон улсын хөгжлийн агентлагууд (Дэлхийн банк, НҮБХХ-ийн улс орнууд дахь салбар, хоёр талт хамтын ажиллагааны байгууллагууд гэх мэт), хөгжиж буй орнуудын Засгийн газрын албан хаагчид, их дээд сургууль, судалгааны байгууллагуудын төлөөлөл байв. Тэдэнтэй хоёр сар гаруйн турш утсаар ярилцлага хийж, тэд өдөр тутмын ажилдаа авлигын ямар үнэлгээ, үзүүлэлтийг ашигладаг (хэрэв байдаг бол), хөгжлийн болон бодлогын төлөвлөлтөд тэдгээр үзүүлэлт болон үнэлгээний үйлдвэртэй үүрэг, засаглалын болон авлигын үзүүлэлт/үнэлгээний давуу тал болон ялгааны талаар энгийн бүтэцтэй асуултуудад халиулт өгөв.

Оролцогчдын өгсөн нухацгай, илэн далангүй санаа, тайлбарууд нь өмнөх бүлэгт сөхөгдсөн хэлэлцүүлэгтэй утга давхцаж байв. Тэдгээр төлөөллийн санал бодол нь авлигын хэмжүүрүүдийг ашиглахын давуу тал болон хязгаарлагдмал байдлыг амьдралын жишээгээр батжуулж байв.

Зарим ярилцагчид “нэр томъёог хэрэглэхэд тулгардаг асуудлыг” гарган тавьж байв. Энэ нь юуны өмнө “авлига” (“сайн засаглал” гэдэгтэй ижил) гэсэн нэрийн цар хүрээ өргөн байгаатай холбогдон гарч буй хүндрэл юм. “Засаглал”, “авлига”-ын үнэлгээ, үзүүлэлт өргөн хүрээтэй байгаа нь тэдгээрийг ашиглан боловсруулсан мэдээлэл хэрэг болохуйц уу, бодлогод нөлөөлөхүйц байж чадах уу гэсэн төөрөгдөл бухимдалыг бий болгож байна.

Өөр нэгэн зүйл бол манай нэг ярилцагчийн нэрлэснээр “ямар ч утгагүй тооны хэрэгцээ” буюу үзүүлэлт, үнэлгээг болгоомжгүй, хайнга ашигладаг тухай

UIN.MN
СУДАЛГААНЫ САН

асуудал юм. Ийм байдал үүсч байгаагийн шалтгаан нь “авлига”, “засаглал”, цаашилбал “эрх зүйт ёс” гэх зэрэг ойлголтууд маш их өөрчлөмтгий байдаг оршино (*Дүгнэлт 7-г үз*). Зарим хүмүүс авлигын олон хэмжүүрүүд нь харилцан бие биеэ нөхсөн байх, ялангуяа чанарын үнэлгээг хамруулах шаардлагатайг онцолж байв. Учир нь ямар ч хэмжүүр дангаараа авлигын ээдрээтэй дүр зургийг илэрхийлж чадахгүй (*Дүгнэлт 5-ыг үз*).

Ярилцлагын үеэр бидний өмнөх бүлэгт өгүүлсэн 2 дахь үзэл баримтлалын тухай асуудал хөндөгдсөн. Эдгээр хэмжүүр буюу үнэлгээгээр чухам юуг хэмжих вэ? “Амьд” мэдээлэл хэрэгтэй талаар дахин яригдсан. Хэрэглэгчдийн хувьд ихэнх хэмжүүрүүд, орц, гарц, эсвэл хоёуланг тодорхойлсон аль нь ч байсан авлигын улс төр-эдийн засгийн учир шалтгааны талаарх нэгдмэл мэдээллийг өгдөггүйг халаглан дурдаж байв.

Ярилцагчид ашиглагдаж буй авлигын үзүүлэлт, үнэлгээний аргачилал болох 3 дахь үзэл баримтлалын чанартай ангиллын талаар нэлээд зүйлийг ярьж байв. Итгэл үнэмшилд тулгуурласан асуулгуудыг цаашид ч ашиглах боловч гэдгээр нь аливаа асуудлыг шийдвэрлэхэд учир дутагдалтай, мөн субъектив талуудыг агуулж байгаа нь хүндрэл учруулж байна гэж үзэж байна (*Дүгнэлт 3-ыг үз*).

Хэд хэдэн ярилцагч чанарын үнэлгээ, эсвэл чанарын болон тоон үнэлгээг цогцоор ашиглах нь улс орны нөхцөл байдлыг бүрэн гүнзгий харуулах ач холбогдолтой хэмээн тэмдэглэж байна. Мөн тэд үзүүлэлтүүдийг институцийн онцлог, хүн амын тодорхой бүлэг, тухайлсан салбар, жишээ нь, хууль эрх зүйн тогтолцоо, шүүх, жендер, ядуурлын байдал гэх мэтээр задлан шинжлэх нь ач холбогдолтой гэж үзэж байна.

Эцэст нь ярилцлага өгсөн сүүлийн бүлэг хүмүүс маань авлига болон засаглалын хэмжүүрүүдийг сонирхсон хүмүүсийн олон янзын хэрэгцээг хангахын тулд хэрэглэхэд төвөгтэй, зөрөлдөөнтэй болгосон байдаг талаар бодлоо илэрхийлэв. Дотоодын болон гадны сонирхогч талуудын талаар өгүүлсэн нэгдүгээр бүлгийн сүүлийн категорийг ярилцлага өгөгсөд гүнзгий тусган авсан нь илэрхий байв.

Олон ярилцагч Засгийн газрын “анхаарлыг” татахад тухайн орон нутагт хуримтлуулсан мэдлэг, хийгдсэн үнэлгээ, асуудлыг нутагшуулсан байдал зэргийг түлхүү ашиглах сонирхолтой байдгаа илэрхийлж байв. Чухамдаа ийм нутагшсан аргачиллыг ашиглан улс төр, эдийн засгийн өөрчлөлт хийх боломжийг бий болгох боломжтой хэдий ч авлигын үнэлгээнд энэ боломж дутагдсаар байгаа гэдгийг ярилцагчид хэлж байлаа (*Дүгнэлт 4-ийг үз*).

Дөр өгүүлэх долоон бүлэг сэдэв ярилцлагын явцад хамгийн ихээр хөндөгдсөн сэдвүүд бөгөөд энэ номын хамгийн сүүлийн бүлэгт өгүүлэх дараагийн үе шатны

СУДАЛГААНЫ САН

хэмжээнд нэмэр болохуйц тэргүүн туршлага, бололцоог баяжуулахад тэдгэрийг ашиглах юм.

Дүгнэлт 1.

Авлигын эсрэг тэмцэгчдэд шийдвэр гаргахад тулхэн өгөхүйц мэдээлэл хангалалтай байгаа бөгөөд одоогийн ашиглаж байгаа хэмжүүрүүд учир дутагдалтай байна.

Мэдээллийн гол зорилго нь шийдвэр гаргахад хөтлөх явдал юм. Авлигын эсрэг тэмцэлийг хэрэглэгчидтэй хийсэн ярилцлагаас харахад “засаглалыг хэрэгжүүлэгч” гэсэн тодорхой бус нэрийн дор ажиллаж байгаа хүмүүс өргөн цар хүрээнд шийдвэр гаргах хэрэгтэй болдог. Эрдэмтэд өгөгдлүүдийн уялдаа холбоогүй мэдээлэл, хандивлагчид сая сая доллар эсвэл еврог хэрхэн үр дүнтэй ашиглах талаар шийдвэр гаргаж, өмгөөлөгчид сонгууль чөлөөтэй, шударга явагдсан эсэхийг аль болох түргэн шийдвэрлэж, төрийн албан хаагчид авлига, эрх мэдлээ хэтрүүдэх мэтлэлт байдлыг няцаах гэх мэтээр тус бүрдээ шийдвэр гаргах болдог.

Эдгээр хүмүүс стратегийн болон тактикийн хүндхэн сорилттой тулгарч байгаа бөгөөд тэднийг зөв чиглүүлэхэд мэдээлэл дутагдаж байна. Авлига болон засаглалын эсрэг бүрийн хэмжүүр байдаг ч хүмүүс ярилцлага бүр дээр тэдгэр хэмжүүрийг ашигласан гаргасан ихэнх мэдээлэл бодит байдалд ашиглахад хэцүү, шийдвэр гаргахад хангалтгүй байгаа тухай байнга гомдоллож байна. Цаашилбал, засаглал, авлигын эсрэг үйл ажиллагааг сайжруулах бодлогыг боловсруулахад мэргэжлээ хэрэглэсэн хэд хэдэн хүн ярилцлагадаа одоогийн авлигын хэмжүүрүүдийг хэрэглэнгүй гэж дурдав.

Бодний ярилцсан хэд хэдэн хүн өнөөг хүртэл засаглал болон авлигын эсрэг үйл ажиллагааг дэмжсээр ирсэн боловч одоо ашиглаж байгаа хэмжүүрүүд тэдний ажилд үр хэрэг болдоггүй тухай хэлсэн юм. Ихэвчлэн хөгжиж буй орнуудад ажиллаж байгаа эдгээр хэмжихэд зориулсаар ирсэн боловч үмүүс өмнөх бүлэгт өгүүлсэн хэмжүүрүүдийн хоорондын давтагдмал байдал, бодит амьдралд ашиглагддаггүй тухай элдүүштэй илэрхийлж байв.

Ярилцлага өгөгчид мэдлэг туршлагын хувьд харилцан адилгүй байгаа ч бүх засаглал, авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг сайжруулахын төлөө нийтлэг хөршлөлтэй байна. Чухам эндээс л авлигын тухай бодит мэдээлэл хэрэгтэй байгаа нь харагдаж байна. Мэдээллийг хэрэглэгчид үзүүлэлтүүд тодорхой салбарын тухай нгүүлж чадах ч (тухайлбал, эрүүл мэндийн салбар дахь авлига) асуудал үүсэх болсон шалтгаан, эсвэл ямар шалгуураар авч үзэж байгаа талаар тодорхой мэдээлэл авч чадахгүй байна гэжээ.

“Авлига”, “засаглал”-ын тухай тодорхойлолтууд, бусад нэр томъёо дээрх байдлыг улам төөрөгдүүдэж байна. Олонх мэргэжилтнүүд суурь үзэл баримтлалыг тайлбарлах аргачиллын гарын авлагыг нэг бүрчлэн судлах цаг багатай байна. Латин Америкийн орнуудын Засгийн газрын ажлын хэсэг өөрсдийн орон дахь засаглал болон авлигын эсрэг үйл ажиллагааг сайжруулах үүднээс авлигын тухай олон улсад хэрэглэгддэг гэх мэдээллийг авч үзсэн байна. Гэвч энэ ажлын хэсэг оролдлогоо хөгсооход хүрсэн бөгөөд гол шалтгаан нь тэдний зорьсон үйл ажиллагаанд хэрэгтэй мэдээлэл олдоогүй байна. Өмнөд Азийн нэг оронд ажиллаж байсан төрийн бус байгууллагын (ТББ)-ын ажилтан өөрчлөлт шинэчлэлийн талаарх мэдээллийг Засгийн газарт өгөх гэсэн боловч мөн адил бэрхшээлтэй тулгарчээ. Эндээс олон улсын хэмжээний гэгдэх мэдээлэл тун тодорхойгүй гэдэг нь дахин харагдаж байна.

Авлигын эсрэг тэмцэгчид одоо ашиглагдаж буй авлигын хэмжүүрүүд нь нийгэмд өөрчлөлт, шинэчлэлт хийхэд учир дутагдалтай байна гэж үзэж байна.

Дүгнэлт 2.

Авлигын үзүүлэлтүүдийг задлан нарийвчилснаар тэдгээрийг ашиглахад улам дөхөмтэй болно.

Ярилцагчид мэдээллийг нарийвчлан задлах, ялангуяа, яагаад тухайн үзүүлэлтээр оноо өгөх болов гэдгийг тайлбарласан энгийн бөгөөд ойлгомжтой хэллэг бүхий мэдээлэл хэрэгтэй байгааг тайлбарлаж байв. Дээр өгүүдсэнчлэн тухайн улсад ямар нэгэн оноо өгөх, эсвэл ерөнхий ангилалд оруулах зэрэг дүгнэлтийн аргууд нь авлигыг хязгаарлах үйл ажиллагаанд дөрвөтэй нэмэр болдоггүй ажээ. Цаашилбал, тодорхой салбар эсвэл сэдвийн индексийг ч оноо өгөх шалгуургүй бол тайлж ойлгоход хүндрэл гарахаар байна.

Тухайлбал, замын цагдаагийн албан дахь авлигын байдлыг тоон хэмжүүрээр илэрхийлж гэж үзвэл цар хүрээний хувьд боломжтой мэт харагдавч илүү дэлгэрэнгүй мэдээлэлгүйгээр бас учир дутагдалтай болж байна. Жишээ нь, нэг орны замын цагдаагийн албаны "авлигын" талаар тааруу үнэлэмж өгөхдөө цагдаагийн албаны чадавхи суд, сургалт тааруу, тонг төхөөрөмжийн хангамж муу зэрэг байдлыг тусгачихсан байж болно. Ийм байдал ялангуяа хэмжих хэрэгслийн ухагдахуун тодорхойгүй байвал үүсч болно. Тэгвэл өөр нэг оронд, цагдаа тогтмол авлига авдаг, албан тушаалаараа сүрдүүлэн шан харамж авлаг байж болно. Энэ хоёр дүр зураг хоёулаа л замын цагдаагийн газар дахь "авлигын" байдалд муу үнэлгээ өгөхөөр байгаа ч шийдвэрлэх арга зам нь тэс өөр юм.

Ийм байдлыг тодруулахад мэдээллийн баазыг задлаж нарийвчлан, замын цагдаагийн авсан авлига, хээл хажуудийн мэдээллийг цагдаагийн чадавхийн үзүүлэлтээс салган дүгнэх, эсвэл тоон үзүүлэлтийг тайлбарын хамт өгөх нь дээрх дүр төрхийг зөв тодорхойлно. Авлигын үзүүлэлтүүд тодорхой байх нь авлигатай холбоотой тухайлсан тохиолдлыг шийдвэрлэхэд дөхөмтэй.

Авлигатай тэмцэх төсөл боловсруулж буй хүмүүс задаргаа сайтай мэдээлэл бүхий үзүүлэлт, дороос дээш чиглэсэн хандлагаар шүүгдсэн мэдээллийг ашиглах сонирхолтой байдаг аж. Мөн тоон мэдээлэл нь өгүүдэмж тайлбартай байвал ач холбогдолтой гэжээ. Дэлхийн банкны улс орнууд дахь бодлого болон институцийн үнэлгээ, Фридом хаус-с хийсэн үнэлгээ, POLITY байгууллагын мэдээллийн сан, дэлхийн банкнаас гаргасан бизнес эрхлэхэд тохиромжтой байдлаар үнэлсэн зэрэгчлэл, дэлхий дахины нэгдсэн тайлан зэрэг мэдээллийн баазыг хүмүүс нэлээд иш татаж ашигладаг байна. Ярилцлага өгсөн хөгжлийн төлөөх ажилтнуудын хувьд хамгийн гол үзүүлэлт бол хам дүр зургийг харуулсан, гүнзгий утга агуулга бүхий мэдээлэл гэдгийг давтан давтан хэлсэн байна. Өндөр албан тушаалтан хийж байгаа үйлдэлдээ харилцаа хүлээх эрх зүйн хангалттай механизм байна уу? Хууль сахиулагчид хангалттай цалин авдаг уу? Төрийн албан хаагчдыг мэргэжил, чадварыг үндэслэн ажилд авч байна уу? Энэ бүх асуултууд ямар нэгэн бодитой үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх шаардлагатай байгааг илэрхийлжээ.

Задаргаа бүхий мэдээлэл авлигатай тэмцэгч хамт олонд олон жилийн турш сэтгэлээ зовоож ирсэн асуудлаа шийдэхэд хэрэг болно. Тухайлбал, авлига, албан тушаалаа урвуудан ашигласны уршиг ядуу, цөөнхөд тэнцвэргүй тусч байна. Авлигын байдал нийгмийн давхарга, гендер, арьсны өнгөнөөс шалтгалан өөр өөр байж болно. Олон улсын бизнесийн аялагчид болон гадны зөвлөхүүдийн

хийсэн авлигын судалгаа тухайн орны авлигад өртсөн олон нийтийн байдлыг өргэлдүүлж болох юм. Цаашилбал, төлөөллийн асуулгаар боловсруулсан мэдээлэл нь бодит байдлын талаарх олон талт үзэл бодлыг нэг ерөнхий дүр зураг болгон харуулж болно. Хэрэглэгчид нарийн задаргаатай мэдээлэл авахыг эрмэлзэж байна. Нийгмийн тодорхой хэсэг, бүлгийн тухай мэдээллийг нарийвчлан задлах замаар үүнийг хийж болох ч одоогоор төдийлэн нийцдэг бус арга юм.

Тоон үзүүлэлтүүд нь нарийн тайлбарлаж задалсан өгүүлэмжтэй байх хэрэгтэй гэж мэргэжилтнүүд үзэж байна.

Дүгнэлт 3:

Шийдвэр гаргагчид авлигын тухай итгэл үнэмшил буюу төсөөлөлд суурилсан мэдээлэл хамгийн хэрэгцээ багатай гэж үзэж байна.

Ярилцлагаас харахад Трансперэнси Интернэшнл байгууллагын Авлигын талаарх төсөөллийн индекс, Дэлхийн банкны засаглалын үзүүлэлтүүдийг авлигын тухай хамгийн түгээмэл мэдээллийн баазад тооцжээ. Энэ нь авлигын эсрэг салбарт ажилладаг хүмүүсийн хувьд сонин содон зүйл биш бөгөөд жил бүр гаргадаг эдгээр үнэлгээг дэлхий нийт, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлээр өргөн сурталчилдаг. Дурдсан хоёр хэмжүүр авлигын төсөөллийн түвшин, засаглалын үзүүлэлтүүд, засаглал, аалигатай тэмцэх үйл ажиллагааны талаар шинжээчдийн хийсэн үнэлгээ зэрэгт үндэслэн гуравдагч талын боловсруулсан нэгдмэл мэдээлэл дээр суурилдаг.

Гэвч эдгээр эх сурвалжийн талаар дэлхий дахинаа мэдэж байгаа ч төдийлэн олны дэмжлэгийг хүлээхгүй байна. Олон ярилцагч авлигын төсөөллийн мэдээллийн тухайд сэтгэл ханамжгүй байдгаа илэрхийлж байна. Зарим нь авлигын төсөөллийн мэдээлэл хэрэгцээтэй боловч хандивлагчдын зүгээс тэдгээрийг тусламжийн урьтал нөхцөл болгон ашигласаар байгаа нь хүндрэл дагуулж байна гэж үзжээ. Энэ нь сүүлийн жилүүдэд ширүүн шүүмжлэлд өртөж байгаа юм.

Ярилцагчдын зүгээс тавьж байгаа гомдол, сэтгэл хангалуун бус байдал хоёр талтай байна. Нэгд, авлига, засаглалын үнэлгээ боловсруулагчид одоо ашиглагдаж байгаа үнэлгээний аргачилал нарийвчлалгүй байгаад сэтгэл дундуур байна. Аргачилалтай холбоотой сорилт, бэрхшээлийн талаар сүүлчийн бүлэгт өгүүлнэ.

Харин засаглалыг сайжруулахын төлөө ажиллаж байгаа хэсэг нь илүү суурь үндсийг нь шүүмжилсэн шүүмжлэл гаргаж байв. Тэд ашиглаж байгаа үзүүлэлт, индексүүдийг олон нийтийн санал асуулга, эсвэл галвадын зөвлөх, мэргэжилтнүүдийн санал дээр тулгуурласан байдаг тул сул талтай байна үзэж байна. Засгийн газрын түшмэдүүд, сайн засаглалыг дэмжигчид авлигатай тэмцэх эхний боловч чухал алхамуудын хооронд уялдаа холбоо байхгүй байгаад шүүмжлэлтэй хандаж үр дүнд нь сэтгэл хангалуун бус байна.

“Хүмүүсийн төсөөлөл, итгэл үнэмшил маш удаан өөрчлөгддөг. Тиймээс ч олон улсын үнэлгээ болон бидний өдөр тутмын амьдралын туршлага хоёрын хооронд том зөрүү байсаар байна” гэж олон улсын авлигын индексээр түүний амьдарч буй улсад орж ирэх тусламжийн хэмжээ хамаардаг нэгэн орны Засгийн газрын төлөөлөгч ярьсан байна.

Өөр нэг орны албаны хүн Засгийн газар нь шинэчлэлийн төлөөх үйл ажиллагаандаа гарч буй ахиц дэвшлийг хэвлэл мэдээллээр өргөн сурталчлахад тэргүүлэх ач холбогдол өгдөг бөгөөд энэ нь авлигын эсрэг төсөөллийн арга хэмжээ нь засаглал сайжирч буйн бодит илрэл (түүний ойлгож байгаагаар) болдог гэж ярив.

Итгэл үнэмшил, төсөөлөлд суурилсан арга хэмжээ олон нийтийн санаа бодлыг тусгаж, олон нийтийн санаа бодол нь авлигынтувшинд гарч буй өөрчлөлтийг бодитоор тусгаж байгаа ч эдгээрийн үр дүнг ашиглахад учир дутагдалтай байна гэж засаглалын шинэчлэлийг дэмжигчид үзэж байна. Учир нь нэг оноог бүтэн улсын хувьд хэрэглэх нь дараа дараагийн асуудлыг шийдвэрлэхэд тун хязгаарлагдмал мэдээлэл болж байгаа аж.

Үүнээс үүдэн төсөөлөлд суурилсан авлигын үнэлгээний үнэ цэнэ буурч олонх Засгийн газрууд хэрэглэхээ татгалзсаар байгааг засаглалын шинэчлэлийг дэмжигчид хэлж байна. Олон улсын ТББ-ын ажилтны хэлснээр, Засгийн газартай ажиллахад тулгардаг бэрхшээл бол авлигынтухай итгэл үнэмшил, төсөөлөл нь засаглалыг сайжруулах, авлигын эсрэг тэмцэхэд юуг шийдвэрлэх, анхаарах шаардлагатай талаар Засгийн газруудтай яриа хэлцээ эхлүүлэхэд хангалттай хөшүүрэг болж чадахгүйд оршиж байгаа аж.

Дүгнэлт 4:

Улс орнууд өөрсдөө буюу дотооддоо хийсэн үнэлгээг ашиглах нь гадны буюу олон улсын үнэлгээнээс илүү итгэл үнэмшилтэй, улс орны байдлыг бодитоор илэрхийлсэн байдаг.

Ярилцлага өгсөн зарим мэргэжилтнүүд олон улсын эсвэл гадны оролцоотой хийсэн үнэлгээнээс илүү улс орон дотроо дотоодын оролцогчдын өөрсдийн боловсруулсан, нутагшсан үзүүлэлтүүд нь цаашил авлигын хэмжүүр болох ёстой гэж үзэж байна. Эдгээр дотооддоо боловсруулсан хэмжүүр нь зарим стандартаар авч үзвэл илээд хязгаарлагдмал тэдгээрийн талаарх ойлголт олон улсын хэмжээнд бага эсвэл огт байхгүй, гол төлөв чанарын талыг харуулсан, жилээс жилд тогтмол хэрэглэх боломжгүй ч байж мэднэ. Гэвч нутагшсан үзүүлэлтүүд нь тухайн нутгийн болоод салбарын хэрэгцээ шаардлагыг агуулсан байдаг тул чухал шаардлагатай мэдээллийн баазыг бий болгоход давуу талтай байдаг.

Дотоодын үнэлгээ олон улсынхаас давуу байх бас нэг үзүүлэлт нь орон нутгийн зүгээс гаргасан аливаа оролдлого Засгийн газрын бодлого боловсруулагчдад илүү итгэл төрүүлдэг. Засаглал, ардчилал, авлига бүгд улс төрийн хувьд эмзэг асуудлууд. Гадаадын дэмжлэг шүүмжлэл нь зарим үед санаатайгаар няцаагдаж, улмаар Засгийн газартай засаглал дахь учир дутагдлын талаар хэл зүйгээ ололцохоор ажиллаж байгаа үндэсний дэмжигчдийн зүтгэлд саал болж болох юм. Зарим мэргэжилтнүүдийн үзэж байгаагаар олон улсын буюу гадныхны боловсруулсан үзүүлэлт, үнэлгээний үр дүнг үндэсний Засгийн газрууд хүлээн авахаас татгалзах шаартаан байдаг. Үзүүлэлт, үнэлгээ хэдийгээр нямбай, нэг талыг баримтлаагүй хийгдсэн ч ийм “сэрдэлт” байдаг бололтой.

Төрийн бус байгууллагын мэргэжилтний тэмдэглэснээр аливаа улсын тухай гадаадын сөрөг үнэлэмж хэвлэгдсэн бол ТББ-ын хувьд тухайн дүгнэлтийг ашиглан Засгийн газартайгаа идэвхтэй хамтран ажиллахад бэрхшээлтэй тулгардаг.

“Дүгнэлт, санал боллоо хуваалцах, алдааг ойлгуулах гэж байгаа бол улс орнуудын дотоодоос, олон нийтийн зүгээс илэрхийлсэн асуудлуудад анхаарлаа хандуулах нь чухал” гэж тэрбээр хэлжээ. “Ямар ч Засгийн газар иргэд нь авлигын эсрэг хандлага гаргаж байхад авлигыг өгшүүлээд байхгүй нь мэдээж юм” хэмээн нэмж хэлжээ. Дотоодын судлаачид, олон улсын болон дотоодын ТББ-уудын хоорондын хамтын ажиллагааг дэмжин, иргэний нийгмийн бүлгүүдтэй зөвлөлдөж үйл ажиллагааныхаа чигийг тодорхойлох нь авлигын эсрэг үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэгчдэд чухал гэж ярицагчид тэмдэглэж байна.

Эдгээр хандлага нь улс төрийн хувьд үнэмшилтэй, Засгийн газарт хяналт тавих иргэдийн чадавхийг бэхжүүлэхэд дөхөмтэй учраас авлигын эсрэг үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэгчидэл ч мөн үйл ажиллагаа явуулах таатай орчныг бүрдүүлж байна. Энд өгүүлд буй "орон нутгийн" гэх тодотгол нь асуудлын "зөв эзнийг сонгох буюу орон нутгийн чадавх, боломжийг нэмэгдүүлэх"-ийг хэлж байгаа юм. Хэрэв авлигын үзүүлэлтийг гадны байгууллага хэвлэн нийтэлсэн бол тэдгээр үзүүлэлтийг бэлтгэж, дүгнэж цэгнэсэн дотоодын мэргэжилтнүүдийн хүч хөдөлмөрийг онцлон дурдаж байх шаардлагатай.

Дүгнэлт 5:

Чанарын үнэлгээ нь статистик мэдээллээс илүү гүнзгий дүр зургийг илэрхийлнэ.

"Засаглал", "авлига" зэрэг нэр томъёоны тухай ойлголтын тодорхой бус байдлаас шалтгаалан эдгээрийн тоон чанарын илэрхийлэлд хэрэглэгчид төдийлэн итгэл муутай байна.

Ярицлага өгсөн олон хүн чанарын мэдээллийг ашиглаж байгаагаа дурдаад одоогийн хэрэгдэж байгаа хэмжүүрүүдэд чанарын дүн шинжилгээг илүү тусгасан байхыг зөвлөж байна. "Авлига бол эдрээтэй үзэгдэл бөгөөд түүнийг ганцхан хэмжүүр бүхэлд нь тодорхойлж чадахгүй" гэж Омнөд Азид ажилладаг нэгэн ТББ-ын төлөөлөгч хэлэв. Зарим мэргэжилтнүүд чанарын үзүүлэлтүүд нь аль нэг орны талаарх товч мэдээллийг өгдөг ч түүнээс цааш хэтэрдэггүйг мөн нотолж байна. Тиймээс илүү гүн гүнзгий ойлголттой болохын тулд тоон мэдээллийг чанарын үнэлгээтэй хамт хэрэглэхийг санал болгож байна. Хандивлагчид тухайлбал, АНУ-ын олон улсын хөгжлийн агентлаг авлигатай тэмцэх хөтөлбөр боловсруулахдаа тоон мэдээллээс илүү чанарын үнэлгээнд ач холбогдол өгдөг аж.

Чанарын үнэлгээний сул тал нь эдгээр мэдээллийг нүсэр, товчлон базахад түвэгтэй болгодог бөгөөд улс орнуудыг хооронд нь үнэлгээний дүнгээр харьцуулахад хүндрэл учруулдаг. Нэгэн мэргэжилтэн улс орнуудын нэгдсэн тайлан, Трансперэнси интернэшилт байгууллагын дэлгэрэнгүй чанарын үнэлгээ нь маш том бүтэц хэмжээтэй тул уншиж танилцахад цаг их шаарддаг гэжээ. Улс орнуудын үзүүлэлтүүдийг харьцуулахад хэцүү байдаг. Гэсэн хэдий ч эдгээр үнэлгээ нь засаглалын институциудийн үйл ажиллагааны сул талын талаар илүү их мэдээлэл өгдөг бөгөөд авлигын бусад үзүүлэлтийг цаашид ашиглахад дөхөмтэй болгодог.

Пакистаны нийгмийн аудитын үнэлгээ, Энэтхэгийн Бангалор мужид хийсэн иргэдийн үнэлгээний карт зэрэг нь орон нутагт олдцтой, ашиглаж болохуйц, авлига, засаглалын байдалд хийсэн чанарын болон тоон үнэлгээний хосолмол загварууд юм.

Авлига гэдэг бол тун эдрээтэй нийгмийн үзэгдэл. Ганцхан хэмжүүрээр энэ үзэгдлийг хэмжиж үнэлнэ гэдэг бүтэшгүй зүйл.

Дүгнэлт 6:

Авлигын үзүүлэлт боловсруулагчид мэдээллийн баазын зөрүүтэй байдлыг арилгах, тэдгээрийг орчин үеийн, дэлхийн хаана ч ашиглаж, харьцуулж болохуйц, мөн орон нутагт ч ашиглаж болохуйц болгохын төлөө ажиллаж байна.

Ихэнхдээ авлигын үзүүлэлтүүд нь хуучирч бүр "шинэ боловсруулсан" индексийн нэг хэсэг болгон хэвлэсэн ч хуучин хэвээр байна. Энэ байдалд засгийн газрынхан болоод авлигын эсрэг үйл ажиллагааг, дэмжигч бүлгийнхэн сэтгэл дундуур байдаг



бөгөөд шинэ судалгааг ч хуучин эх сурвалжтай хэмээн үл ойшоох байдал гардаг байна. Түүнчлэн нэг аргачиллыг бүх оронд хэрэглэх ялангуяа, тухайн орны талаар гуравдагч этгээдийн гаргасан мэдээлэл байхгүй үед бүхэл (агрегаци) хэмжүүрийг хэрэглэх нь гол гол асуудлуудыг орхиндуулж байгаад мөв сэтгэл дундуур байна.

Энэ байдал авлигын үзүүлэлт боловсруулж буй талуудад хүндрэл учруулж байна. Тэд аль болох олон орныг хамруулсан индекс боловсруулахыг зорьж, зарим үед "дэлхийг" хамарсан голч үзүүлэлтийг гаргахын төлөө ажиллаж байна. Мянганы сорилтын корпорацийн зүгээс тусламжийн хуваарилалтыг тодорхойлохын тулд авлигын эсрэг үйл ажиллагааг нэгдмэл буюу ганцхан хэмжүүрээр улс орнуудыг харьцуулан авч үзэж байгаа нь дэлхий дахинаа хэрэглэгдэх мэдээллийн бааз байх ёстой гэсэн ойлголтыг батжуулж байна.

Үзүүлэлт боловсруулж байгаа зарим нь энэ хандлагыг дэмжихгүй байхыг санал болгож, харин өөрсдийн судалгаагаар цөөн орны (туршлагыг) гүнзгийрүүлэн авч үзэхийг чухалчилж байна. Энэ арга барилын давуу тал нь цуглуулсан мэдээллийн баазыг тухай оронд нийцүүлэн хэрэглэж болно. Энэ мөн судалгааны арга хэлбэрийг бодлогын үр дүнтэй холбож өгснөөрөө мэдээллийн ач холбогдлыг дээшлүүлж байна. Цаашлаад дотоодын үнэлгээтэй хамт Засгийн газрын авлигын эсрэг тэмцэх хандлага дээшилж байна.

Дэлхий даяар нийтлэг ашиглаж болохуйц мэдээллийн баазтай байх асуудлыг Трансперэнси интернэшнл, Фрийдом хаус, Дэлхийн банк болон бусад цөөн тооны байгууллагууд дэмждэг бөгөөд ийм мэдээллийг гол төлөв эрдэмтэд төрөл бүрийн өгөгдлүүдийг туршиж үзэхэд л ашиглаж байна. Нөгөөтэйгүүр, эцгээр индексийг бий болгоход ашигласан аргачилалуудад тэдгээр эрдэмтэд маань шүүмжлэлтэй хандаж байгаа юм.

Эцсийн эцэст бусдын боловсруулсан мэдээллийг ашиглан өнгөрсөн үеийн тухай шинжилгээ хийх нь өөрийн гэсэн мэдээллийн баазыг бий болгохоос хялбар, хурдан байх тохиолдол бий.

Гэвч эрдэмтэд, судлаачдын хувьд дэлхий нийтийн мэдээллийн сан нь мэдээллийн чанарыг сайжруулах жишиг арга болж байна.

Дүгнэлт 7:

Зохиогтой ашиглах эсэхээс үл хамааран тоон мэдээллийн хэрэгцээ их байна.

Авлигын үзүүлэлтийг хэрэглэгчид, боловсруулагчдын аль аль нь тэдгээрийг бодлогын шийдвэр гаргах, институцийн инерцийг тодорхойлоход ашиглаж болно гэж үзэж байна. Өөрөөр хэлбэл, олон хүн тоон үзүүлэлтийг бодлого боловсруулах, програмчлахад ашиглахаас илүүтэйгээр авлигын эсрэг авч хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээний ач холбогдлыг харуулахад чухал ач холбогдолтой гэж үзэж байна. Энэ нь өөр өөр соёл бүхий орнуудад өөр өөрөөр тайлбарлагддаг "авлига", "засаглал", "хууль эрх зүйт ёс" зэрэг нэр томъёог тухайн орон бүрийн онцлогт тохируулан тайлбарлах, ашиглах оролдлогыг улам бүр багасгасаар байна. Эндээс нэр томъёо нь цаанаа маш том асуудал үүсгэж бодлогийг харуулж байна.

Авлигын үзүүлэлт боловсруулж байгаа хүмүүс үзүүлэлтийг буруу ашиглагдаж байгаа талаар өөр өөр бодолтой байна. Хэрэглэгчид авлигын үзүүлэлтийг буруу ашиглан боловсруулсан тайлан, алдаатай бодлогыг дэмжээр байгаад зарим судлаачид сэтгэл зовниж байна. Харин нөгөө хэсэг судлаачид нь авлигын үзүүлэлт байсан байгаагүйгээс үл хамааран алдаатай бодлого боловсруулагдаж болно гэж үзэж байна.

Авлигын олон үзүүлэлтүүд албан ёсны буюу хүмүүсийн итгэл үнэмшилд хүрч чаддаг нь түүнийг хэвлэн мэдээлэж буй институцийн уйгагүй бөгөөд хүмүүсийг итгэл хэууцж буй сурталчилгаатай холбоотой байдаг нь зайлшгүй үнэн юм.

Улс орнуудыг авлигын үзүүлэлтээр тэрэглэх нь ажиглалт/судалгааны дүнгээс илүү маш хурдантайгаар тархаж, аль нэг орны нөхцөл байдлыг шүүн тунгаах үзүүлэлт болон хувирч байна.

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлүүд ч үзүүлэлтийг энэ маягаар ашиглаж, индексийн сүүлд бичигдсэн байдлаар нь улс орнуудыг нэрлэж, ичээж байна. Үзүүлэлт ийнхүү буруу ашиглагдаж байгааг түүнийг боловсруулагчид ерөнхийдөө мэддэг ч хэрхэн залруулахыг тэр бүр мэддэггүй. Ихэнх үзүүлэлт боловсруулагчид өөрсдийн ажлыг хэвлэл, мэдээлээр цацахыг сайшаадаг боловч мэдээллийг буруу ашигласан талаар нийтэд зарлахыг төдийлөн хүсдэггүй.

Үндэслэлээр авлигын индексийг өргөжин тэлж, улс орнуудыг бусад үндэслэлтэй индексийн дараа нь нэрлэх байдлыг тэмдэглэхийн зэрэгтэн үзүүлэлт бодолдоо багасгахыг тэмдэглэсэн байна. Түүнийг цаашдын үндэслэлээр өргөжин тэлж, улс орнуудыг бусад индексийн дараа нь нэрлэх байдлыг тэмдэглэхийн зэрэгтэн үзүүлэлт бодолдоо багасгахыг тэмдэглэсэн байна.

Үндэслэлээр авлигын индексийг өргөжин тэлж, улс орнуудыг бусад үндэслэлтэй индексийн дараа нь нэрлэх байдлыг тэмдэглэхийн зэрэгтэн үзүүлэлт бодолдоо багасгахыг тэмдэглэсэн байна. Түүнийг цаашдын үндэслэлээр өргөжин тэлж, улс орнуудыг бусад индексийн дараа нь нэрлэх байдлыг тэмдэглэхийн зэрэгтэн үзүүлэлт бодолдоо багасгахыг тэмдэглэсэн байна.

Түүнийг цаашдын үндэслэлээр өргөжин тэлж, улс орнуудыг бусад үндэслэлтэй индексийн дараа нь нэрлэх байдлыг тэмдэглэхийн зэрэгтэн үзүүлэлт бодолдоо багасгахыг тэмдэглэсэн байна. Түүнийг цаашдын үндэслэлээр өргөжин тэлж, улс орнуудыг бусад индексийн дараа нь нэрлэх байдлыг тэмдэглэхийн зэрэгтэн үзүүлэлт бодолдоо багасгахыг тэмдэглэсэн байна.

Түүнийг цаашдын үндэслэлээр өргөжин тэлж, улс орнуудыг бусад үндэслэлтэй индексийн дараа нь нэрлэх байдлыг тэмдэглэхийн зэрэгтэн үзүүлэлт бодолдоо багасгахыг тэмдэглэсэн байна. Түүнийг цаашдын үндэслэлээр өргөжин тэлж, улс орнуудыг бусад индексийн дараа нь нэрлэх байдлыг тэмдэглэхийн зэрэгтэн үзүүлэлт бодолдоо багасгахыг тэмдэглэсэн байна.

ГҮНГҮҮР ГҮНИЦЛЭГ

- Үндэслэлээр авлигын индексийг өргөжин тэлж, улс орнуудыг бусад үндэслэлтэй индексийн дараа нь нэрлэх байдлыг тэмдэглэхийн зэрэгтэн үзүүлэлт бодолдоо багасгахыг тэмдэглэсэн байна.
- Үндэслэлээр авлигын индексийг өргөжин тэлж, улс орнуудыг бусад үндэслэлтэй индексийн дараа нь нэрлэх байдлыг тэмдэглэхийн зэрэгтэн үзүүлэлт бодолдоо багасгахыг тэмдэглэсэн байна.
- Үндэслэлээр авлигын индексийг өргөжин тэлж, улс орнуудыг бусад үндэслэлтэй индексийн дараа нь нэрлэх байдлыг тэмдэглэхийн зэрэгтэн үзүүлэлт бодолдоо багасгахыг тэмдэглэсэн байна.



БҮЛЭГ 3

ТЭРГҮҮН ТУРШЛАГА БА КЕЙС СУДАЛГААНУУД

Өмнөх бүлгүүдэд авлигын үзүүлэлтүүд ихээр нэмэгдсэн байгааг уншигчдад ойлгуулж тэдгээр үзүүлэлтүүдийг хэрэглэгчдэд өөрсдийн дуу хоолой, үзэл бодлоо илэрхийлэх боломж олгохыг зорив.

Судалгаанд оролцогчид одоогийн хэрэглэж буй үзүүлэлт болон үнэлгээ тэдний ажигд чухал байгааг тэмдэглэхийн зэрэгцээ тэдгээрийг сайжруулахын төлөө ширүүн шүүмж, саналаа хэлж байв. Тэд одоогийн хэрэглэгдэж байгаа авлигын хэмжүүрүүд нь үр дүнтэй шийдвэр гаргах, эсвэл авлигын эсрэг бодлогын үр дүнг тооцоход шаардлагатай мэдээлэл болж чадахгүй байгааг гол төлөв дурдаж байна.

Задаргаа хийсэн, шинжилгээнд үндэслэсэн, дотоодын/орон нутгийн үнэлгээ нь нэгдмэл, төсөөлөлд тулгуурласан үзүүлэлтүүдээс илүү бодитой байдаг нь харагдаж байна. Түүнчлэн өөрчлөлт шинэчлэлтийн төлөөх улс төр-эдийн засгийн байдлыг үнэлэх үзүүлэлтүүд байх ёстой гэсэн санаа гарч байв.

Төгсгөлийн бүлэгт ярилцагчдын туршлагыг одоогийн хэрэглэж байгаа авлигын үзүүлэлтийг ашиглан үр дүнтэй стратеги боловсруулах явцтай холбох оролдлогын талаар тусгана. Энэ үүднээс зарим тэргүүн туршлагыг танилцуулав. Жагсаалт маань цомхон бөгөөд авлигын үзүүлэлтийг хэрэглэгчдэд зөвлөмж болохуйц “болох”, “болохгүй” гол гол зүйлсийг тусгахыг зорив.

Тэргүүн туршлагыг хэрхэн хэрэгжүүлж болохыг харуулах үүднээс гурван зохиомжит жишээ буюу кейс нэмж оруулав. Жишээнд бид төрийн албан хаагч, судлаач, хөгжлийн ажилтнууд гэсэн гурван өөр хэрэглэгчид авлигын үзүүлэлтийг хэрхэн хэрэглэж болох талаар өгүүллээ.

ТЭРГҮҮН ТУРШЛАГА:

Юуг хэмжиж юуны шалгуур боловсруулах гэж байгаагаа мэдсэний дараа ямар аргаар хэмжихээ сонго

- Үзэл баримтлал тодорхой байх нь чухал.
- Нэрийн төөрөгдлөөс зайлсхийх: Үнэлгээ таны ажилд хэрэг болох үгүйг мэдэхийн тулд үзүүлэлтээр юуг хөндөхийг оролдсон бэ гэдгийг сайтар тунгааж мэдэх,

- Ашиглаж буй мэдээллийн эх сурвалж, үнэлгээ таны хэрэгцээнд нийцэхгүй байж болно гэдгийг санах,
- Хэрэв бэлэн байгаа мэдээллийн эх сурвалж таны асуудлыг шийдэж чадахгүй, явцуу эсвэл өргөн хүрээтэй, хуучирсан байвал өөрөө судалгаа хийж түүндээ цаг, санхүүгийн эх үүсвэрээ зарцуулахад бэлэн байх,

Ажилд ахин дэвшил гарч байгааг хэмжих авлигын эсрэг стратеги, үзүүлэлтийг боловсруулсан байх

- Хэмжих асуудлаа бүлэглэж, задлах,
- Мянганы хөгжлийн зорилтуудын амжилт, НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцийн хэрэгжилт зэрэг хөгжлийн макро түвшний зорилтуудад авлига хэрхэн нөлөөлж байгааг тодорхойлох гэж оролдвол мухардалд орно. Эдгээр үзэл баримтлал өргөн хүрээтэй бөгөөд авлига болон дээр дурьдсан бодлогын үр дүнгийн холбоог тогтоох нь бараг боломжгүй зүйл.
- Харин үүний оронд авлигыг тодорхой салбар, яам байгууллага, нийгмийн тодорхой хэсгийн хүрээнд хэмжих, бодлогын үр дүнд хэрэг болох арга хэмжээг сонгох (тухайлбал, Авлигын эсрэг конвенцийн тодорхой бүлэг, МХЗ-ын тодорхой хэсэг гэх мэт),
- Тухайлбал, эмнэлгийн хангамжийн худалдан авалт МХЗ-ын эрүүл мэндтэй холбоотой зорилгод нөлөөлж байгааг судлах нь авлига МХЗ-ын бүх зорилтын хэрэгжилтэд хэрхэн нөлөөлж байгааг тогтоохоос хялбар.

Хэрэгцээтэй мэдээллийг олсон байх

- Авлигын хэмжүүр нь хэрэглэгчид тухайлсан асуудлыг шийдвэрлэхэд хэрэгцээтэй мэдээлэл өгдөг байх ёстой. Хэрэв ийм байж чадахгүй бол өөр эх сурвалжийг хайх хэрэгтэй.
- Задалсан үзүүлэлтүүд нь авлигын мэдээллийг ашиглах хамгийн үр дүнтэй аргуудын нэг. Тэдгээр үзүүлэлтийг өргөн хүрээтэй үзэл баримтлалыг нарийвчлан зорилтог хэсгийг хэмжихэд ашиглах, өөрөөр хэлбэл нийгмийн ядуу хэсэг, эмэгтэйчүүдэд авлигын уршиг хэрхэн туссан өөр өөр дүр зургийг гаргахад ашиглаж болно.
- Тоон үзүүлэлтийн цаана ашигласан шалгуур, өгөгдлүүдийг сайтар нягтал. Эдгээр нь дараа дараагийн арга хэмжээг төлөвлөхөд хэрэгтэй.
- Хэрэгцээтэй мэдээллийн цаана үр дүнд суурилсан үзүүлэлт байдгийг сана. Авлигын үзүүлэлтүүдийг засгийн газрын төлөөлөгчид хэрэглэхдээ зөвхөн эхний буюу хэрэгцээт мэдээлэлд анхаарлаа төвлөрүүлдэгийг санаарай.

Тухайн үед хэрэглэгдэж буй мэдээллийн эх сурвалжийг ашиглан ядуус, эмэгтэйчүүдэд авлига хэрхэн нөлөөлж байгааг тусгасан үзүүлэлт боловсруулах

- Ядууст чиглэсэн болон жендерийн мэдрэмжтэй үзүүлэлтүүдийг бий болгоход ашиглаж болох мэдээллийн эх сурвалжууд байна. Гэвч тэдгээр нь төдийлэн ашиглагдаж байгаагүй.

- Жишээ нь, “цагдаад итгэх ядуусын итгэлийн түвшин” гэсэн үзүүлэлтийг өрхийн судалгааг ашиглан итгэлийн түвшин, хариулж буй хүмүүсийн эдийн засгийн статус зэрэг асуултаар хялбархан тодорхойлж болно.
- Олон улсын шинжээчдийн гаргасан хөндлөнгийн үнэлгээнд нийгмийн ядуу, орхигдсон хэсэг авлигын дарамтад хэрхэн өртсөн байдлыг гол төлөв тусгаагүй байдаг.
- Нийгмээс гадуурхагдсан хүн амын хэсгийн тухай санал асуулгын мэдээллийг задалж нарийвчилбал ядуурал, үндэс угсаа, жендерийн байдал зэрэг онцлог байдлыг харуулах боломжтой.

Боломжтой нөхцөлд тоон мэдээллийг чанарын үнэлгээтэй хамт хэрэглэх

- Үнэлгээ нь хэрэглэгчдийг дэлгэрэнгүй мэдээллээр хангаж тухайн орны онцлог байдлыг тусгасан байх шаардлагатай.
- Зөвхөн тоон үзүүлэлт авлига гэх мэт ээдрээтэй үзэгдлийн дүр зургийг тодорхойлоход хангалтгүй.
- Тоон илэрхийлэл тухайн орны авлигын ерөнхий дүр төрхийг харуулахаас бус цөөнх тухайлбал, ядуучууд, эмэгтэйчүүдийн дуу хоолойг орхигдуулсан байдаг.

Дотоодод боловсруулсан үнэлгээг илүүд үзэх

- Дотоодын шинжээчдийн гаргасан үзүүлэлтүүд нь Засгийн газар болон бусад орон нутгийн оролцогчдод ойлгогдохдоо гадныхны хийсэн үнэлгээнээс давуу талтай.
- Иргэд, олон нийттэй ажилладаг хүмүүст дотоодын үнэлгээ нь гадны үнэлгээнээс илүү аж байдалтай танилцах боломжийг олгодог.
- Дотоодын үнэлгээ нь эрдэмтэд, ТББ, бодлого боловсруулагч зэрэг олон оролцогчийн мэдлэг, оролцооны үр дүнд бий болдог.
- Тухайн орны онцлогийг тусгасан авлигын асуулга, үзүүлэлтийг боловсруулахдаа иргэний нийгмийн саналыг тусгах нь зүйтэй. Чингэх нь үзүүлэлтүүд иргэний, ялангуяа нийгмийн орхигдсон хэсгийн өмнө хариуцлага хүлээх, шинэчлэлийг хийхийг дороосоо шаардсан байдлыг бий болгоно.

Олон талт үнэлгээ, харилцан бие биенээ нөхсөн байдлыг чухалчлах

- Авлига бол ээдрээтэй үзэгдэл. Ганцхан аргаар өргөн ойлголт, анхаарах асуудлын цэгийг тогтооход хүндрэлтэй.
- Аливаа хэмжүүр, аргачилал нь ямар нэг байдлаар нөлөөнд автсан байдаг. Тиймээс олон эх сурвалж ашигласнаар хэрэглэгчид буруу мэдээлэл дээр түшиглэсэн буруу бодлого явуулах эрсдлийг бууруулж чадна.

Аливаа хэмжих аргыг хэрэглэхдээ хариуцлагатай хандах:

Аргачилал ил тод байх нь чухал

- Үзүүлэлтүүдийг боловсруулсан аргачилал ил тод байх нь тэдгээрийг илүү найдвартай болгоно.

- Аргачиллыг бүрэн ойлгоход тодорхой хугацаа шаардлагатай.
- Хэрэв мэдээлэл болон асуултын утгыг ухаж ойлгоогүй бол илүү сайн нээлттэй эх сурвалжийг хайх, эсвэл өөрийнхийгөө боловсруулах.
- Хэдийгээр авлигын хэмжүүрүүд тоон үзүүдэлт байж, хэвлэл мэдээлэл, судлаачдын хүрээнд ашиглагддаг ч хэрэглэгчид тэдгээрийг ашиглахдаа ялангуяа хөгжлийн төрөл бүрийн үр дүнтэй холбож үзэхдээ тун хянуур хандах учиртай.
- Корреляци эсвэл регресс шинжилгээ нь тухайн орон дахь авлигын байдлыг тодорхойлох хоорондоо уялдаа холбоотой дүр зургийг илтгэхэд хангалттай бус.
- Өнгөц шинжилгээ хэрэглэж бодлогын чанартай асуудлыг хөндөх нь ялангуяа орон нутгийн оролцогчдын зүгээс тухайн аргачилалд сэжигтэй хандах байдлыг үүсгэнэ.

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

КЕЙС СУДАЛГААНУУД

Дор өгүүлэх зохиомжуудад авлигыг хэмжихтэй холбоотой асуудлыг шийдэхэд авлигын үзүүлэлтүүдийг хэрхэн ашиглаж болохыг харуулна. Эдгээр зохиомж нь энэ гарын авлагад өгүүлсэн гол гол онолын үзэл баримтлал, сэдвүүдийг хөндөх юм. Хэдийгээр нэрс нь зохиомол боловч сонгосон жишээнүүд амьдралд аль болох ойр, тодорхой орны жишээн дээр үндэслэгдсэн болно.

КЕЙС СУДАЛГАА 1: ЗАСГИЙН ГАЗРЫН АЛБАН ЁСНЫ БАЙР СУУРЬ

Элса Латин Америкийн нэг орны Засгийн газарт ажилладаг бөгөөд тэрээр олон улсын авлига болон засаглалын хэмжүүрээр өөрийнх нь орон ямар байр суурьтай явааг мэдэх үүрэгтэй. Тухайн улсын Засгийн газар хоёр талт хамтын ажиллагааны байгууллагаас тусламж авахын тулд Дэлхийн банкны засаглалын үзүүлэлтүүдийн жишгээр авлигын эсрэг хэрэгжүүлдэг буй үйл ажиллагаагаа улам сайжруулах шаардлагатай болжээ.

Тиймээс хандивлагчийн шаардлагын дагуу тэрбээр засаглалын хэмжүүрийг боловсруулах ажлын хэсгийг ахлах болсон байна. Хандивлагчийн зүгээс тавьж буй шаардлага тус улсын авах ирээдүйн тусламжтай холбоотой гэдэг нь тодорхой байлаа.

Элсагийн хувьд улс орон нь шударга хариуцлагатай Засгийн газартай байх ёстой гэдэгт итгэдэг боловч түүний ажил нь өргөн утгаараа тусламж тасралтгүй орж ирэх нөхцөлийг хангахад оршиж байгааг ч мэдэж байв. Тусламжаа үргэлжлүүлэн авахын тулд авлигын эсрэг үйл ажиллагааны үнэлгээ олон улсын жишгийн дагуу сайжирсан байх учиртай бөгөөд тэрбээр энэ үнэлгээ/оноог дээшлүүлэх бодлогын зөвлөмж гаргах ажлыг хариуцах болжээ.

Элса өөрийн ахалсан багийнхандаа Дэлхийн банкны аргачиллыг анхааралтай судлах чиглэл өгснөөр ажлаа эхлэв. Багийнхан эдгээр индекс гуравдагч талуудын асуулгыг үндэслэн хийгдсэн гэдгийг мэдэж байв. Нэгдсэн асуулгыг сайтар судалснаар тэд жил жилийн эх сурвалжууд хоорондоо маш их ялгаатай байгааг олж тогтоов. Элса өөрийн багийн гаргасан илтгэх хуудастай танилцаж, тэнд санаа зовоосон зүйл байгааг ажиглав. Тухайлбал, асуулгын асуултууд нь гол төлөв авлигын тухай итгэл үнэмшил, төсөөлөлд чиглэсэн байсан бөгөөд асуулгад оролцсон нийгмийн бүлэг, асуултыг тэдэнд тавьсан байдал, цаг хугацааны сонголт зэрэг нь нэлээд түүвэр шинжтэй байв.

Түүнчлэн үзүүлэлтүүд гуравдагч талын асуулгын мэдээллийг үндэслэсэн болохоор аргачилал, зорилго чиглэлийн хувьд өөр өөр байв. Зарим нь зөвхөн хээл хахуулийг сонгосон, зарим нь шүүхийн байгууллагын авлигын хэргийг

сонгосон, мөн зарим нь Засгийн газрын үйл ажиллагаанд гардаг саад бэрхшээл, үр ашиггүй байдалд үнэлгээ хийх оролдлого хийсэн байв. Түүнчлэн 7 жилийн асуулгыг нэгтгэн нэг жилийн индексийн үзүүлэлт болгон гаргасан байв. Үр дүн нь юу байх вэ? Ямар нэгэн гадны мэдээллийн эх үүсвэр, ялангуяа ийм эрээвэр хураавар асуулгын дүнг нэг жилийн үзүүлэлт гэхээсээ илүү хэдэн жилийн хандлагын хэлбэр гэж үзэх хэрэгтэй боллоо.

Энэ нь Элса болон түүний боловсруулах бодлогын зөвлөмжийн хувьд сайнаар нөлөөлөх зүйл биш байлаа. Авлигын эсрэг Засгийн газрын үйл ажиллагааны талаарх олон улсын итгэл үнэмшил нь бүх цаг үеийн үзүүлэлтэд нөлөөтэй мэт санагдаж байв. Учир нь Засгийн газрын зүгээс авч буй арга хэмжээ болгон гадаадад нэр хүндтэй байх хэрэгтэй болж байна. Цаашилбал, асуултууд ерөнхий байх тул бодлого нь Засгийн газрын итгэл хүлээсэн имижийг бүрдүүлэх, тухайн Засгийн газар авлигыг хяналтдаа байлгахад чиглэх болно.

Элса илтгэлээ түр орхиж, хотынхоо чийгтэй гудамжаар алхаж явлаа. Хэрэв түүний санал болгох бодлогын зөвлөмжийг хүлээж авна (тусламж зогсох эрсдэл байгаа тул энэ хувилбар тийм ч муу биш) гэвэл тэрбээр чансаагаа дээшлүүлэхийн тулд юу хийх вэ? Тэрбээр бүх зүйл тийм ч тодорхой бус “авлигын” тухай олон улсын итгэл үнэмшлээс шалтгаалж байгааг мэдэж байв. Тус орны ард иргэд авлигад дургүйцэж байгаа нь илт байлаа. Гэвч тэд чухам юу хийхийг хүлээж байна вэ?

Тэрбээр жижигхэн кафед саатаж хүйтэн юм уухаар шийджээ. Тэрхэн зуур үйлчлэгчээс авлигын тухай асуувал тэрбээр гайхсан хэдий ч авлига тус оронд гамшиг тарьж байгааг дурдлаа. Тэр үед тэгвэл юу хийвэл зохилтой талаар лавлахад, “авлига авагчдыг илчилж, насаар нь шоронд суулгах ёстой” гэж хэлэв. Энэ үеэр тэнд байсан хүмүүс толгой дохиж байв.

Тэдний өөдрөг байдлыг хайхрахгүй өнгөрч болохгүй байлаа. Элса ундаагаа уух зуураа энэ тухай бодож байв. Магадгүй зарим өндөр хэргэмтнийг шүүх нь олон нийтийн санаа бодлыг дээшлүүлэхэд тустай байж болох юм. Уйгагүй мөрдөлт, хуулийг чанд сахиулах зэрэг арга хэмжээ түүний санал болгох зөвлөмжийн цөм байж болох ч өндөр хэргэмтнүүдийг шүүн хэлэлцэх зорилгоо хэрэгжүүлэхийн тулд бодлогын өөрчлөлтийн багц гаргавал тус болох эсэхийг бодож байв.

Дараагийн 7 хоногт Элса эрх баригч намын удирдлагуудын уулзалт дээр өөрийнхөө төлөвлөгөөг танилцуулав. Засгийн газар томхон загас барьж, түүгээрээ хэн ч хуулиас дээгүүр биш гэдгийг нотлох явдал байв. Гол хэдэн сайд нар энэ дохиог чимээгүй хүлээн авав. Ялангуяа парламентын зарим гишүүн хэнийг шүүгдэх талаар үг яриа гаргаж эхлэв. Удалгүй сайд нарын туслахууд энэхүү ичгүүртэй шүүлтүүрээр орох хүмүүсийн нэрсийн талаар ярилцаж эхлэв. Элса том загаснууд бол бүгд сөрөг хүчний намын гишүүд гэдгийг олж мэдлээ. Энэ сайн зүйлд хүргэхгүй гэдгийг тэрээр бодож байв.

Төгсгөлд нь Дотоод хэргийн сайд ярилцлагыг тасалж, хүүхэддээ сургаж байгаа мэт зөөлөн дуугаар танхимд байгаа хүмүүст хандан,

“Тусламжийн мөнгө энэ улсад чухал хэрэгцээтэй байна. Манайд ирэх тусламж олон улсын авлигын зэрэглэлээс хамаарна. Манай улсын үзүүлэлт Засгийн газар дахь авлигын үзүүлэлтийн олон улсын итгэл үнэмшлээс хамаарна. Таны санал болгосон шийдлээр бол зарим дуулиантай шүүх хурал хийх болох нь” гэж хэлэв.

Үүнийг хийхийн тулд та нар бүх радио нэвтрүүлэг, бүх сонин, бүх кафе авлигын тухай яриагаар дүүргэх болох нь гэж яриагаа үргэлжлүүлэв. Ингээд дараагийн санал асуулга болоход олон улсын бизнес эрхлэгчдээс манай оронд авлига байна уу гэж асуухад тэд юу гэж хариулах вэ? Та нар индекс ямар байх талаар юу гэж бодож байна?

Дараа нь сайд Элсад хандан зарим шинэ зөвлөмж гаргахыг санал болгоод чингэхдээ олон нийтийн санаа бодлыг урвуулахаас илүү тус улсад авлига бий болгох шалтгааныг харуулсан суурь асуудлууд руу чиглэсэн хэмжүүрийн талаар ач үзэхийг зөвлөв.

Элса шинэ үзүүлэлт шаардлагатай байгааг ухаарч уулзалтаас гарлаа. Дэлхий нийтийн нэгдсэн үзүүлэлтүүд боломжтой шийдэл мэт санагдав. Эдгээр үзүүлэлт авлигын тухай биш. Харин авлигын эсрэг арга хэмжээнүүд тухайлбал, хөрөнгө хураах, аудитын чадавхийг сайжруулах, улс төрийн сонгуулийн санхүүгийн тайланг гаргах зэрэгт анхаарлаа хандуулдаг. Гэвч дэлхийн нийтийн илтгэл нь бүх орныг хамардаггүй учраас тус орны мэдээлэл байхгүй байв. Гэвч үзүүлэлтүүдийн асуулт нь авлигын эсрэг бодлогыг тодорхойлох жагсаалтыг бий болгох анхны алхам байв.

Элса болон түүний багийнхан авлигын тухай ном зохиол, судалгааны материалыг судалж үзсэн боловч өөрийн орондоо хэрэг болох зүйлийг эс олов. Харин тэд бусад орны хэрэглэсэн зарим авууштай хэлбэрүүд, тэдгээрийг засгийн газар дахь авлигын эсрэг бодлогын хэрэгжилтийг хэрэглэгчдэд хүргэх хөтөлбөр зэргийг олж мэдлээ. Хөтөлбөр бүр байгууллагууд авлигын эсрэг бодлогын тодорхой заалтыг хэрэгжүүлэх хөшүүрэг байхаар хийгдсэн аж. Тухайлбал, авлигад өртөхөөс сэргийлэх түвшинг сайжруулах, төрийн албан хаагчдын байгууллагаас гаднах бизнесийн сонирхолд хяналт тавих гэх мэт арга хэмжээнүүд авсан байна.

Хөтөлбөрийг амжилттай хэрэгжүүлсэн газруудыг сонгож, тэд бусад яам байгууллагад үлгэр дууриал болж байв.

Үр дүн муутай уулзалтын дараа Элса ийм шууд бус, харин тогтвортой хандлагад олзуурхаж эхлэв. Өндөр албан тушаалтнуудыг шүүх асуудал хэвээр

байгаа ч энэ жилдээ багтаж ийм зүйл болохгүй гэдгийг тааж байв. Гэвч одоо байгаа бодлогын зорилтуудыг аажим, тогтвортой байдлаар сайжруулахын төлөө ажиллах нь түүний багийн хийж болох ажил мэт санагдаж байв.

Түүний шинэ төлөвлөгөө эсэргүүцэлтэй төдийлэн тулгарсангүй. Удалгүй улс орныхоо яамд, газрууд, мужуудаас мэдээллээ цуглуулж эхэллээ. Мэдээллээ үндэслэн байгууллагууд, бүс нутгаар гаргасан зэрэглэлийг нийтэлсний дараа түүний санаачлага хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн анхаарлыг маш их татаж байгааг олж мэдсэн байна. Тэрбээр гаргасан зэрэглэл нь үзүүлэлт тааруу байгаа газруудыг шахаж ажиллахад түлхэц болно гэж хүлээж байсан хэдий ч үзүүлэлт сайтай газрууд ч ажилдаа баяртай байгааг олж мэдэв. Ийнхүү байгууллагууд, бүс нутгийн хэмжээнд эрүүл өрсөлдөөн явагдаж эхэллээ.

Тус улсын тусламж Засгийн газраас авлигын эсрэг явуулж байгаа үйл ажиллагааны талаарх олон улсын итгэл үнэмшилд түшиглэн орж ирж байгаа ч Элса өөрийн багийн хичээл зүтгэл, ажлын тухай хэвлэл мэдээллээр нэвтрүүлж, эсрэг талаас нь харуулж байна.

Энэ шинэ санаачилга авлигын тухай олон улсын үнэлгээнд ямар нөлөө үзүүлэх нь тодорхойгүй байна. Гэвч Элса олон улсын дараагийн чансаа зэрэглэлийн талаар санаа зовж, цагаа гарздах шаардлагагүй болжээ. Харин тэрбээр өөрийн багийн нэгтгэсэн муж, яамдын илтгэл мэдээллийг сэтгэл хангалуун хүлээн авах болсон. Энэ мэдээлэл бол дотоодын эх үүсвэр дээр үндэслэгдсэн, шинэ бөгөөд хамгийн чухал нь тус орны байгууллагуудын үйл ажиллагаатай шууд холбоотой байгаа явдал юм.

КЕЙС СУДАЛГАА 2: ШИНЖЭЭЧИЙН БАЙР СУУРЬ

Сара бол Сьера Леон Улсын Фрийтаун хотын нэгэн эрдэм шинжилгээний байгууллагад судлаачаар ажилладаг. Тус байгууллага нь засаглал, авлигын асуудлаар судалгаа хийх, ажлынхаа үр дүнг семинар, бодлогын хэлэлцүүлэг хийж танилцуулах, ТББ, Засгийн газартай хамтран ажиллах зэргээр үйл ажиллагаагаа явуулдаг. Сарагийн хувьд авлигын асуудлаарх ажлын хэсэгт орж ажилладаг бөгөөд байгалийн баялаг, олборлох салбарын үйл ажиллагааны чиглэлээр судалгаа хийдэг.

Тус улсад арав гаруй жил үргэлжилсэн иргэний дайныг хууль бусаар олборлосон очир алмаз (Сьера Леонийн гол байгалийн баялаг) зарж санхүүжүүлж ирсэн бөгөөд Сара очир алмазын үйлдвэр дэх авлигыг бууруулах стратеги боловсруулахыг зорьж байлаа. Тэрбээр энэ явдалд Засгийн газрын оролцоо, хуулийн хүрээний гол гол асуудлыг тодорхойлж, очир алмазын худалдаанаас олсон орлогыг боловсрол, эрүүл мэнд, ХАА, ажлын байр бий болгох, дэд бүтэц зэрэг салбарт зарцуулах боломж бүрдүүлэх зорилготой.

Сарагийн багийн хүмүүс очир алмазын үйлдвэрийн ажиллах цар хүрээ, түүний үйл ажиллагаанд оролцож буй хувийн корпорациудын талаар мэдэхийг зорьж байхад Сара энэ салбар дахь авлигын улс төрийн учир шалтгааны талаар судалж, дараах хэдэн чиглэлээр мэдээлэлтэй болохыг хичээж байв. Үүнд:

- Засгийн газрын бүтэц: уул уурхайн холбогдолтой гэрээ хэлэлцээрийн хяналтад хууль тогтоох байгууллагын зүгээс хэрхэн оролцож байна? Хууль тогтоох засаглал гүйцэтгэх засаглалаас бие даасан байдалд оршиж чадаж байна уу? Төсвийг хэн хянаж байна? Хууль тогтоогчдын цалин хэд байна?
- Иргэний нийгмийн байгууллагуудын зүгээс Засгийн газартай ажиллаж ирсэн түүх
- Иргэд, төрийн бус оролцогчид Засгийн газраа өөрсдийн санхүүгийн үйл ажиллагаанд хариуцлагатай байлгаж чаддаг
- Алмазын худалдааны гүйлгээг ил тод байлгах асуудал

Тэрбээр мэдээллээ цуглуулахдаа бодит үзүүлэлтүүдэд анхаарлаа хандуулж байв. Сара авлигын тухай мэдээллийг задалж хийсэн үнэлгээг илүүтэй хайж байсан бөгөөд эдгээр үнэлгээний хувьд ажиглагдсан алдаа оноог тооцож, тусгай бодлогын санал боловсруулахыг зорьж байв.

Олборлох үйлдвэрийн ил тод байдлын санаачилгын хэд хэдэн үүргийг Сьера Леон хэрэгжүүлснийг Сара мэдэх юм. Энэхүү санаачилга нь боловсруулах үйлдвэр дэх ил тод байдал, хариуцлагыг дээшлүүлж, засаглалыг бэхжүүлэх зорилготой юм. Алмазын үйлдвэрлэлийг мөн тодорхой хуулийн хүрээнд явуулж байв. Парламент нь алмазыг хадгалах, хууль бусаар хил давуулахын эсрэг зарим хуулинд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан бөгөөд мөн банкны хуулийг шинээр баталжээ.⁶⁰ Ийм нааштай алхамууд хийгдсэн ч алмазыг уурхайгаас зах зээлд хүргэх үеийн хяналт сул байсан бөгөөд хяналтыг бүрэн тавихад санхүүгийн эх үүсвэр хязгаарлагдмал байв.

НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн Авлигыг хэмжих гарын авлага дахь үзүүлэлтийн жагсаалтаас өөрийнхөө зорилгод хамгийн их хэрэг болох индексүүдийг Сара сонгон авчээ. Үүнд:

- Бертелсманы өөрчлөлтийн индекс (БӨИ)
- Бизнесийн орчин болон үйлдвэрийн үйл ажиллагааны талаарх асуулга (БОУУАА)
- Нээлттэй төсвийн индекс (НТИ)
- Дэлхий дахины нэгдсэн индекс (ДДНИ)
- Засгийн газрын зардал болон санхүүгийн хариуцлага (ЗГЗСХ) эдгээр болно.

Эдгээр үнэлгээ бүгд чухал шаардлагатай байсан бөгөөд зарим нь задаргаатай (НТИ), зарим нь тоон үзүүлэлт бүхий (БОУУАА), зарим нь чанарын үзүүлэлтийг агуулсан (ДДНИ) байх жишээтэй. Цаашилбал, үзүүлэлтүүд авлигын байдлыг

улс төр, улс үндэстний хэмжээнд тодорхойлж байсан нь Сарагийн сонирхлыг улам бүр тагжээ.

Сара дурдсан үзүүлэлтүүдийг судлах явцдаа НТИ, ДДНИ, ЗГЗСХ-д тус улсын тухай мэдээлэл тусгаагүйг олж мэдсэн байна. Мөн тэрбээр цаашдаа ч бусад үзүүлэлтийн хувьд адилхан асуудалтай тулгарна гэдгийг мэдэж байв. Сьера Леон дөнгөж иргэний дайнаас ангижраад байсан болохоор тус улсын тухай гадаадын эх сурвалжууд хомс байв. БӨИ, ДДНИ-д тус улсын талаар мэдээлэл орсон байв.

Эндээс Сара засгийн газрын бүтэц, улс төрийн оролцоо, эдийн засаг, хууль тогтоогчдын ажил үүрэг, Засгийн газарт тавих хяналт, иргэний нийгмийн зүтгэлтнүүдийн ажлын үр дүнгийн тухай ерөнхий болон тусгай мэдээллийг олж авлаа. Хууль тогтоогчид тогтмол цалин авдаг эсэх талаарх мэдээллийн задаргаа нь тэдэнд зохих нөхөн олговрыг олгодоггүйгээс уул уурхайн компаниудаас хээл хахууль авч болзошгүй байдалд хүргэж болох дүгнэлтэд хүргэлээ. Эдгээр үзүүлэлтийн заримыг дотоодын судлаачид боловсруулсан нь Засгийн газарт зарим тодорхой бодлогын асуудлыг таниулах, өөрчлөлт шинэчлэлийг ойлгуулахад мөн тусгай байв.

КЕЙС СУДАЛГАА 3:

ХӨГЖЛИЙН БАЙГУУЛЛАГЫН АЖИЛТНЫ БАЙР СУУРЬ

Жон бол сүүлийн 20 жилийн туршид улсынхаа зээл тусламж хариуцсан байгууллагад ажилласан дадлага туршлагатай хөгжлийн ажилтан юм. Он цагийн эрхэнд тэрээр засаглал, авлигын талын мэргэжилтэн болсон юм. Тиймээс ч, засгийн газраас Тимор-Лестэд ужиг дээрээ улам бүр өсөн нэмэгдэх хандлагатай болсон авлигын асуудлыг хариуцсан Авлигатай тэмцэх комисс байгуулах асуудлыг судлуулахаар түүнийг томилсон байна.

Дили дэх шинэ ажлаа хүлээж аваад байдалтай танилцаж байтал төвөөс утас цохиж, засгийн газрын шинэ санаачилгын давуу талын талаарх санал зөвлөмж боловсруулан үндэслэлийн хамт ирүүлэхийг Жонд даалгасан байна.

Засаглалын асуудлаар “мэргэшсэн” ажилтны хувьд Жон авлигатай тэмцэх байгууллагад тусгайлан зориулсан нэг мөр болсон, цорын ганц зөв зэрэглэл мэдээллийн сан байхгүйг сайн мэднэ. Дэлхий даяар авлигатай тэмцэх газруудыг харьцуулан жиших индекс утгагүй зүйл болохыг ч бас мэднэ. Энэ улсад төрийн байгууллагын чадамж маш сул, дээр нь газрын тосны гэнэтийн орлого нэлээд нэмэгдэхээр байгаа.

Түүний ажлын энэ удаагийн даалгавар бол улс төр, эдийн засгийн ийм өвөрмөц нөхцөл байдалд засаг төрөөс авлигатай тэмцэх байгууллага байгуулах үндэслэлийг тэнцвэртэй бөгөөд нарийн нягт гаргаж өгөх шаардлагатай байлаа.

Үүний зэрэгцээ, нийслэлд суугаа шинээр сонгогдсон сайд тоон үзүүлэлтэд нэлээд ач холбогдол өгдөг бөгөөд туршлагад тулгуурласан бодлогын шийдлийн үндэслэл гаргаж өгөхийг шаардаж байлаа. Иймд Жон харилцан үгүйсгэсэн бодлогын шаардлагад нийцүүлэн эхийг нь эцээлгүй, тугалыг нь тураахгүй тэнцвэртэй шийдэл олох ёстой байв.

Тэрээр Тимор-Лестэд хамаарах авлига, засаглалын төрө бүрийн индекстэй танилцахаас ажлаа эхэллээ. Үүнд, Дэлхийн банкны Дэлхийн засаглалын үзүүдэлт (WGI), Трэнсперэнси Интернэшнлийн Авлигын талаарх төсөөллийн индекс (CPI), мөн тухайн улс орноор Глобал интэгритийн хийсэн сүүлийн үнэлгээний бичиг баримтыг сонирхож үзэв. Тимор-Лестэг оролцуулсан улс тус бүрийн авлигатай тэмцэх газрын ажил байдлыг авч үзсэн сүүлийн судалгааг эс тооцвол зөвхөн тоогоор хөөцөлдөөд зөв шийдэлд хүрэхгүй болохыг Жон төдөлгүй ойлгосон.

Харин, тэрээр тоон шинжилгээг чанарын сурвалжаар нөхөн баяжуулахаар шийдлээ. Трэнсперэнси интернэшнлийн *Үндэсний шударга байдлын тогтолцооны* тайлан илтгэлд Тимор-Лестийн талаар материал байсангүй.

Тэрээр Тири хэмээх ТББ-ын хэвлүүлсэн Тимор-Лестийн сэргээн босголтын үеийн авлигын талаарх 2007 оны үнэлгээг олж авлаа. Энэхүү үнэлгээ тус улсын авлигын өвөрмөц төрөл зүйлийг дэлгэрэнгүй дүрслэн бичсэн судалгаа байв.⁶¹ Дараа нь эрдэм шинжилгээний ном зохиолыг харж, янз бүрийн улс орны авлигатай тэмцэх төвлөрсөн байгууллагын үр ашгийн талаар олон жилийн туршид буй болгосон тусгайлсан судалгаатай танилцлаа. Тухайлбал, Хонг Конг болон Сингапур нийгэм, улс төр болон эдийн засгийн тэс өөр орчинтой хэдий ч, аль аль нь нэр хүнд бүхий, үр нөлөөтэй авлигатай тэмцэх байгууллагатай болохыг тэрээр олж мэдлээ. Тэрээр олон улс оронд авлигатай тэмцэх газрын үр нөлөө сул байдаг, тэр нь зарим талаар улс төрчдийн ёс бус үйлдлийг халхлан далдлах, улс төрийн өрсөлдөгчдөө шахан зайлуулах хэрэгсэл болгон ашигладагтай холбоотой болохыг мөн мэдэж авлаа.

Олон төрлийн мэдээллийг шүүж үзсэнээр Жон нэгэн дүгнэлтэд хүрлээ. Авлигатай тэмцэх ганц байгууллага байгуулахад хөрөнгө оруулсны алдаа амжилтын түүхийг тоо, чанарын сурвалжийн аль аль нь харуулж байна. Чанарын үнэлгээг нарийвчлан авч үзвэл алдсан бусад орны туршлага Тимор-Лестийн улс төрийн нөхцөл байдалтай маш ноцтой адилхан байхыг тэрээр олж харсан байна. Эдгээр туршлагыг нарийвчлан авч үзсэний дүнд тэрээр авлигатай тэмцэх төвлөрсөн байгууллага байгуулах нь үр нөлөө багатай хийгээд засаг төрийн авлигатай тэмцэх өнөөгийн механизмын хүрээнд хийгдэж буй хүчин чармайлтын үр дүнг сарниулах эрэдэл агуулж байна гэсэн дүгнэлтэд хүрчээ. Сайдынхаа тоон шинжилгээ хийх шаардлага хийгээд дүрслэн бичих судалгаа хийх өөрийн сонирхолтой хослуулан баяжуулж чадсандаа Жон сэтгэл сэргэж, санал зөвлөмжөө бичиж дуусгаад төв рүү явууллаа.

ЭХ СУРВАЛЖ

- ¹ Сахар орчмын Африкийн авилга болон засаглалын хэмжилтийн арга хэрэгслийн ерөнхий тойм, Транперэнси интернэшнл болон НҮБХХ, 2007; Латин Америкийн улс орон дахь авлига болон засаглалын хэмжилтийн арга хэрэгсэл, Транперэнси интернэшнл болон НҮБХХ, 2006.
- ² Йоахим Нахем болон Матью Саддэрс (2007), *Засаглалын үзүүлэлт: Хэрэглэгчийн гарын авлага*, НҮБХХ, 2 дугаар хэвлэл.
- ³ U4 Авлигын тайлбар толь.
- ⁴ *Ардчилсан засаглалыг хэмжихүй: Ядуурлын баримжаатай болон жендерийн мэдрэмжтэй үзүүлэлтийг сонгох*, НҮБХХ, Осло хот, Норвеги, 2006.
- ⁵ Сьюзан Роуз-Аккэрман (2007), *U4 товч мэдээлэл*, дугаар 5, "Хувийн хэвшлийн авлигыг хэмжихүй".
- ⁶ Мөн зохиол
- ⁷ Фрэдрик Галтунг, (Н.Д.), "мөргөлдөөний дараа үеийн бүтээн байгуулалт дахь авлига: чөтгөрийн тойргоос гарах", www.tiri.org, 6.
- ⁸ Тухайлбал, Эсэ Б. Грөдэланд, Татьяна Й. Кошечкина, Вильям Л. Миллэр, Авлигын соёл, *Пост-коммунист Европын засаг төрийн дасан зохицол*, Төв Европын их сургуулийн хэвлэл, Будапешт, 2001.
- ⁹ Ханнес Хэчлэр болон Карэн Хассманн (2008), "Амьдрал дээр авилгагай тэмцэх бодлого боловсруулах: НҮБ-ын хэрэгжилтийн үр дагавар А", *U4 товч мэдээлэл*, no. 1.
- ¹⁰ Мөн зохиол
- ¹¹ *Дэлхийн банкны группын Засаглал, авлигын асуудлаарх оролцоог идэвхжүүлэх*, Дэлхийн банк, 2007.
- ¹² ЭЗХАХБ Статистикийн нэр томъёоны тайлбар толь, 2007.
- ¹³ Мариэ Бесансон, "Сайн засаглалын зэрэглэл: Хэмжихүйн урлаг", Дэлхийн энх тайвны сангийн тайлан, 366., 2003, 1.
- ¹⁴ *НҮБХХ Хүний хөгжлийн тайлан илтгэл*, 2002.
- ¹⁵ Michael Johnston (1996). "The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption," *International Social Science Journal* 149: 321-335.
- ¹⁶ Daniel Kaufmann (1997). "Corruption: The Facts," *Foreign Policy*, no. 107: 114-131; UNDP Practice Note: Anti-Corruption (2004): 2.
- ¹⁷ Dieter Haller and Cris Shore, editors (2005). *Corruption: Anthropological Perspectives*. London: Pluto Press; Janine R. Wedel (2007). "The Corruption Conundrum: Bridging Perspectives Between East and West," National Institute of Justice Report.
- ¹⁸ Tina Schreide (2006). "Is it Wrong to Rank? A Critical Assessment of Corruption Indices," *Chr. Michelsen Institute Working Paper*: 1-13.
- ¹⁹ Daniel Kaufmann and Aart Kraay (2007). "Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?" *World Bank Policy Research Working Paper*: 6.
- ²⁰ Goran Hyden, "The Challenges of Making Governance Assessments Nationally

Owned," (2007), paper presented at the 2007 Bergen Seminar on "Governance Assessments and the Paris Declaration," organized by the UNDP Oslo Governance Centre and the Chr. Michelsen Institute, Bergen, September 24-25.

²¹ Christiane Arndt and Charles Oman (2006). *Uses and Abuses of Governance Indicators*. Paris: OECD Development Centre: 72.

²² Goran Hyden, "The Challenges of Making Governance Assessments Nationally Owned," (2007), paper presented at the 2007 Bergen Seminar on "Governance Assessments and the Paris Declaration," organized by the UNDP Oslo Governance Centre and the Chr. Michelsen Institute, Bergen, September 24-25.

²³ Daniel Kaufmann and Aart Kraay (2007). "Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?" *World Bank Policy Research Working Paper*.

²⁴ Ibid., 7-15.

²⁵ Milos Basic, Veselin Pavicevic, MA Nenead Koprivica, Rajko Radevic, Nikola Djurovic, and Aleksandar Pajevic (2007). *Democracy Index: Montenegro 2007*. Center for Democracy and Human Rights.

²⁶ *Measuring Democratic Governance: A Framework for Selecting Pro-Poor and Gender Sensitive Indicators* (2006). Oslo, Norway: UNDP.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Karen Hussmann and Hannes Hechler (2008). "Anti-Corruption Policy Making in Practice: Implications for Implementing UNCAC," *U4 Brief*, no. 1.

³⁰ David Booth, Richard Crook, E. Gyimah-Boadi, Tony Killick and Robin Luckham, with Nana Boateng (2005). "What are the Drivers of Change in Ghana?" *CDD/ODI Policy Brief*, No. 1: 1-10.

³¹ Helena Bjuremalm (2005). "Introduction," *Methods of Analysing Power – A Workshop Report*. SIDA: Division for Democratic Governance: 5.

³² *OECD/DAC GOVNET Conference on Governance Assessment and Aid Effectiveness* (2008). Concept Paper and Agenda Annotations: 3.

³³ Christiane Arndt and Charles Oman (2006). *Uses and Abuses of Governance Indicators*. Paris, France: OECD Development Centre.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

³⁶ There are four region-specific barometers: in addition to the Afrobarometer, there is the East Asia Barometer, Latinobarometro, and the Eurobarometer.

³⁷ Christiane Arndt and Charles Oman (2006), *Uses and Abuses of Governance Indicators*. Paris, France: OECD Development Centre: 90-91; see also Richard Rose and William Mishler (2007). "Explaining the Gap Between the Experience and Perception of Corruption," Centre for the Study of Public Policy, University of Aberdeen, *Studies in Public Policy* Number 432: 1-28.

³⁸ Christiane Arndt and Charles Oman (2006). *Uses and Abuses of Governance Indicators*. Paris, France: OECD Development Centre: 30-31.

³⁹ Daniel Kaufmann and Aart Kraay (2007). "Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?" *World Bank Policy Research Working Paper*: 30.

- ⁴⁰ *Measuring Democratic Governance: A Framework for Selecting Pro-Poor and Gender Sensitive Indicators* (2006). Oslo, Norway: UNDP: 14-17.
- ⁴¹ *Ibid.*, 15-16, 35.
- ⁴² *Ibid.*, 34.
- ⁴³ *UNDP Practice Note: Supporting Country Led Governance Assessments* (forthcoming).
- ⁴⁴ *Governance Assessments and the Paris Declaration: Opportunities for Inclusive Participation and National Ownership* (2001). Oslo, Norway: UNDP Oslo Governance Centre/Chr. Michelsen Institute Seminar Report: 11.
- ⁴⁵ *Democratic Governance Indicators: Assessing the State of Governance in Mongolia* (2006). Ulaanbaatar: UNDP Mongolia.
- ⁴⁶ www.aprim.org.za.
- ⁴⁷ *Mapping of Corruption and Governance Measurement Tools in Sub-Saharan Africa* (2007). Transparency International and UNDP: 14-15, 41-43. For examples of measurement tools in national assessments in Latin America, see *Corruption and Governance Measurement Tools in Latin America* (2006). Transparency International and UNDP.
- ⁴⁸ *Ibid.*, 27-28.
- ⁴⁹ *Ibid.*, 32.
- ⁵⁰ *Ibid.*, 7, 42.
- ⁵¹ "Evaluation of UNDP's Role in the PRSP Process: Vol. 1: Main Report" (2003). New York, NY: UNDP: 12.
- ⁵² *Measuring Democratic Governance: A Framework for Selecting Pro-Poor and Gender Sensitive Indicators* (2006). Oslo, Norway: UNDP: 34.
- ⁵³ *Corruption and Governance Measurement Tools in Latin American Countries* (2006). Transparency International and UNDP: 6.
- ⁵⁴ *Mapping of Corruption and Governance Measurement Tools in Sub-Saharan Africa* (2007). Transparency International and UNDP: 8, 35-36.
- ⁵⁵ Goran Hyden (2007). "The Challenges of Making Governance Assessments Nationally Owned," paper presented at the 2007 Bergen Seminar on "Governance Assessments and the Paris Declaration," organized by the UNDP Oslo Governance Centre and the Chr. Michelsen Institute, Bergen, Norway, September 24-25.
- ⁵⁶ *National Anti-Corruption Strategy: Government of Sierra Leone* (2005). Freetown, Sierra Leone: National Anti-Corruption Strategy Secretariat: 7.
- ⁵⁷ *Ibid.*, 13.
- ⁵⁸ *Ibid.*, 15 ff.
- ⁵⁹ *Ibid.*, 15-16.
- ⁶⁰ Shari Bryan and Barrie Hofmann (2007). *Transparency and Accountability in Africa's Extractive Industries: The Role of the Legislature*. Washington, DC: National Democratic Institute for International Affairs.
- ⁶¹ Francisco da Costa Guterres, Joao M. Saldanha, and Anacleto a Costa Riberio (2007). *Reconstruction National*

ХАВСРАЛТ 1: ТӨГСГӨЛИЙН ТЭМДЭГЛЭЛ БА АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

Кристиан Арнт, Чарлес Оман. "Засаглалын үзүүлэлтүүдийг зөв болон буруугаар ашигласан жишээнүүд", 2006, ТУХН-ын хөгжлийн төв, Парис хот, Франц улс. <http://www.oecd.org/dataoecd/21/16/40037762.pdf>

Мэри Бэсансон. "Сайн засаглалаар зэрэглэх нь: Хэмжих урлаг", Дэлхийн энх тайвны сангийн тайлан, 2003 оны 36-р дугаар. <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/wpf36governance.pdf>

Милос Бэсик, Никола Журовик, Нинеад Копривика, Александер Паевик, Вэселин Павичевик, Ражко Радевик. "Ардчиллын индекс: Монтенегро 2007", 2007, Ардчилал, хүний эрхийн төв. http://www.cedem.cg.yu/publications/files/DemocracyIndex_report2007.pdf

Хэлэна Бьюрмалм. "Эрх мэдэлд үнэлгээ хийх аргууд-семинарын тайлан, Шведийн олон улсын хөгжлийн агентлагийн "Ардчилсан засаглалын бүрэлдэхүүн хэсгүүд" сэтгүүлийн Удиртгал хэсэг. <http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&a=3485>

Дэвид Бүүф, Ричард Крук, Э. Гяама-Боади, Тони Киллик, Робин Лукам, Нана Боатэн нар. "Тана улсад явагдсан өөрчлөлтийн гол түлхүүр юунд байв?", 2005, CDD/ODI Бодлогын цувралын эхний дугаар, хуудас 1-10. http://www.odi.org.uk/PPPG/politics_and_governance/what_we_do/Developmental_state/drivers_of_change/GhanaDoC_ODI-CDD_Policy%20Brief_1.pdf

Шари Брайн, Барри Хофман. "Африкийн олборлох салбар дахь ил тод, хариуцлагатай байдал: Гүйцэтгэх засаглалын үүрэг рөл", 2007, Олон улсын харилцаа, ардчиллын институт, Вашингтон хот, АНУ. http://www.accessdemocracy.org/library/2191_extractive_080807.pdf

OECD/DAC GOVNET. "Семинарын баримт бичиг болон хөтөлбөр", Засаглалын үнэлгээ ба гадны тусламж хэрхэн ашиглагдаж буй талаар семинар, хуудас 1-8 <http://www.oecd.org/dataoecd/16/27/40266891.pdf>

Трансперэнси интернэшнл, НҮБХХ. "Латин Америкийн орнууд дахь авлига, засаглалыг хэмжих хэмжүүрүүд", 2006. http://www.transparency.org/content/download/8686/56295/file/TI2006_Corruption_Governance_Measurement_Tools_LA.pdf

НҮБХХ. "Ардчилсан засаглалын шалгуур үзүүлэлтүүд: Монгол дахь засаглалын төлөв байдал, үнэлгээ", 2006, Улаанбаатар хот, Монгол улс. <http://>

www.undp.org/oslocentre/docs07/DGI-Mongolia.pdf

НҮБХХ. "Ядуурлыг бууруулах стратегийн хэрэгжилтийн явцад НҮБХХ-ийн үүрэг оролцоо", 2003, "Чухал тайлан" сэтгүүлийн 1 дэх дугаарын 12 дах хуудас, Нью Йорк хот. http://www.jpoc.dk/documents/evaluation_of%20the%20role%20of%20UNDP%20in%20the%20PRSP%20Process.pdf

Н.Д. Фрэдрик Галгун. "Сэргэлдөөний дараа нөхөн сэргээлт хийгдэж буй орнууд дахь авлига: Авлигын хүрээг таслах нь", www.tiri.org, хуудас 1-10. ТУХН-ын орнуудын статистикийн нэр томъёоны тайлбар толь, 2007. <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7236>.

НҮБХХ-ийн Осло дахь засаглалын төв, Мишлэсэн институцийн семинарийн тайлан. "Засаглалын үнэлгээ ба Парисын тунхаглал", 2007. <http://www.undp.org/oslocentre/docs07/BergenSeminar.pdf>

Б. Асе Гродланд, У.Татьяна Кошечкина, Л. Уиллиам Миллэр. "Авлигын соёл гэж байдаг уу? Коммунизмын дараахь Европын орнуудын засгийн газартай хамтарч ажиллах нь", 2001, Төв Европын их сургуулийн хэвлэл, Будапешт хот

Франсиско на Коста Гутэррес, М. Жао Салдана, Анаклето а Коста Рибэрио. "Үндэсний шударга байдлын тогтолцоог сэргээх судалгаа: Зүүн Тимур", 2007, Тири хот, Зүүн Тимур.

Диэтэр Халлэр, Крис Шор. "Авлигыг антропологиин үүднээс шинжэхүй", 2005, Лондон хот, Плуто хэвлэлийн газар.

Хэйне Хэклэр, Карэн Хассман. "Авлигын эсрэг бодлого хэрхэн боловсруулах вэ?: НҮБ-ын авлигын эсрэг конвенцийг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн арга хэмжээ", 2008, U4 Brief сэтгүүлийн эхний дугаар. www.cmi.no/publications/file/?2915=anti-corruption-policy-making-in-practice

Горан Хайдэн. "Засаглалын үнэлгээг орон нутгийн чанартай болгоход тулгарах бэрхшээлүүд", 2007, Бэргэн хотноо зохион байгуулагдсан "Засаглалын үнэлгээ ба Парисын тунхаглал" семинар.

Майкл Жонсон. "Нэр томъёоны эрэлд: Улс төр ба авлигын асуудал", Олон улсын нийгмийн ухааны сэтгүүлийн 149-р дугаар, хуудас 321-335. <http://people.colgate.edu/mjohnston/MJ%20papers%2001/issj.pdf>

Даниэл Кауфман, Аарт Край. "Засаглалын үзүүлэлтүүд: Бидний өнөөгийн байр суурь боловч бид хаашаа, юунд чиглэн тэмүүлэх ёстой вэ?", 2007, Дэлхийн банкны бодлогын судалгааны ажлууд, хуудас 1-46. <http://www.oecd.org/>

dataoecd/18/35/40041515.pdf

Даниэл Кауфман. "Авлигын фактууд", Гадаад бодлого сэтгүүлийн 107-р дугаар, хуудас 114-131. http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/fp_summer97.pdf

Трансперэнси интернэшнл, НҮБХХ. "Сахар орчмын Африкийн орнууд дахь авлига, засаглалыг хэмжих хэмжүүрийг зураглахуй", 2007. http://www.undp.org/oslocentre/docs08/mapping_corruption_africa.pdf

НҮБХХ. "Ардчилсан засаглалын үнэлгээ: Ядуусын дуу хоолойг тусгасан, эсгэндэрийн мэдрэмжтэй үзүүлэлтийг сонгох арга", 2006, Осло, Норвеги улс. <http://www.undp.org/oslocentre/docs06/Framework%20paper%20%20entire%20paper.pdf>

Йоахим Нахем, Маттею Садлерс. "Засаглалын үзүүлэлтүүд: Хэрэглэгчийн гарын авлага" НҮБХХ, 2007, 2 дахь хэвлэл. http://www.undp.org/oslocentre/docs07/undp_users_guide_online_version.pdf

Авлигын эсрэг үндэсний стратегийг хэрэгжүүлэх газар. "Авлигын эсрэг үндэсний стратеги: Сьера Леонийн засгийн газар", 2005, Фрийтаун хот, Сьера Леон улс. <http://www.anticorruptionsl.org/pdf/acstrategy.pdf>

НҮБХХ. "Авлигын эсрэг арга хэмжээ-зөвлөмж", 2004. http://www.undp.org/governance/docs/AC_PN_English.pdf

НҮБХХ. Засаглалын үнэлгээг тухайн улс орны туршилагад үндэслэн явуулах зөвлөмж (удахгүй хэвлэгдэнэ).

Ричард Роуз, Уиллиам Мишлэр. "Авлигын талаарх төсөөлөл болон бодит байдал хоорондын дунд орхигддог орон зайн талаар тайлбарлахуй", 2007, "Бодлогын судалгаа" сэтгүүл, 432-р дугаар, хуудас 1-28, Абердийн их сургуулийн бодлогын судалгааны төв.

Сюзан Роуз-Акерман. "Хувийн хэвшил дэх авлигыг хэмжихүй", 2007, U4 сэтгүүлийн 5 дахь дугаар. www.cmi.no/publications/file/?2755=measuring-private-sector-corruption

Тина Сорэйдэ. "Зэрэглэх хэрэггүй гэж үү? Авлигын индексүүдийг шинэжлэх нь", 2006, Мишгэлсэн институцийн цувралаас, хуудас 1-13. www.cmi.no/publications/file/?2120=is-it-wrong-to-rank

Дэлхийн Банк. "Засаглалыг сайжруулах, авлигыг бууруулах үйл ажиллагаанд Дэлхийн банкны оролцоог нэмэгдүүлэх нь", 2008. <http://www.worldbank.org/html/extdr/comments/governancefeedback/gacpaper-03212007.pdf>

U4, Авлигын тайлбар толь. <http://www.u4.no/document/glossary.cfm#pettycorruption>

Жанин Вэдэл. "Авлигын талаар мэдэгдээгүй зүйлс: Өрнө дорнын үзлийг халгах нь", 2007, Үндэсний шударга ёсны институцийн тайлан. <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/218356.pdf>

Трансперэнси интернэшнл, НҮБХХ. "Сахар орчмын Африкийн орнууд дахь авлига, засаглалыг хэмжих хэмжүүрийг зураглахуй", 2007; Трансперэнси Интернэшнл, НҮБХХ. "Латин Америкийн орнууд дахь авлига, засаглалыг хэмжих хэмжүүрүүд", 2006.

Н.Д.Фрэдрик Галтун. "Сөргөлдөөний дараа нөхөн сэргээлт хийгдэж буй орнууд дахь авлига: Авлигын хүрээг таслах нь" www.titi.org, 6.

Б.Асе Гродланд, У.Татьяна Кошечкина, Л.Уиллиам Мидлэр. "Авлигын соёл гэж байдаг уу? Каммунизмын дараах Европын орнуудын засгийн газартай хамтарч ажиллах нь", 2001, Төв Европын их сургуулийн хэвлэл, Будапешт хот.

Хэйнс Хэклэр, Карэн Хассман. "Авлигын эсрэг бодлого хэрхэн боловсруулах вэ?: НҮБ-ын авлигын эсрэг конвенцийг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн арга хэмжээ", 2008, U4 Brief сэтгүүлийн эхний дугаар.

Дэлхийн Банк. "Засаглалыг сайжруулах, авлигыг бууруулах үйл ажиллагаанд Дэлхийн банкны оролцоог нэмэгдүүлэх нь", 2008.

ТУХН-ын орнуудын статистикийн нэр томъёоны тайлбар толь, 2007.

Мэри Бэсансон. "Сайн засаглалаар зэрэглэх нь: Хэмжих урлаг", Дэлхийн энх тайвны сангийн тайлан, 2003 оны 36-р дугаарын 1-р бүлэг.

НҮБХХ-ийн Хүний хөгжлийн тайлан, 2002.

Майкл Жонсон. "Нэр томъёоны эрэлд: Улс төр ба авлигын асуудал", Олон улсын нийгмийн ухааны сэтгүүлийн 149-р дугаар, хуудас 321-335.

Даниэл Кауфман. "Авлигын фактууд", Гадаад бодлого сэтгүүлийн 107-р дугаар, хуудас 114-131. Мөн 2004 оны НҮБХХ-ийн Авлигын эсрэг үйл ажиллагааг төлөвлөх зөвлөмжийн 2 дахь хэвлэлтэд.

Дизтэр Халлэр, Крис Шор. "Авлигыг антропологиин үүднээс шинжэхүй", 2005, Лондон хот, Плуто хэвлэлийн газар. Мөн "Авлигын талаар мэдэгдээгүй зүйлс: Өрнө дорнын үзлийг халгах нь", Үндэсний шударга ёсны институцийн тайлан.

Тина Сорэйдэ. "Зэрэглэх хэрэггүй гэж үү? Авлигын индексүүдийг шинэжлэх нь", 2006, Мишлэлсэн институцийн цувралаас, хуудас 1-13.

Даниэл Кауфман, Аарт Край. "Засаглалын үзүүлэлтүүд: Бидний өнөөгийн байр суурь болоод бид хаашаа, юунд чиглэн тэмүүлэх ёстой вэ?", 2007, Дэлхийн банкны бодлогын судалгааны ажлууд, 6 дахь дугаар.

Горан Хайдэн. "Засаглалын үнэлгээг орон нутгийн чанартай болгоход тулгарах бэрхшээлүүд", 2007 онд НҮБХХ-ийн Осло дахь Засаглалын төв болон Мишлэлсэн институцээс Бэргэн хотноо хамтран зохион байгуулсан "Засаглалын үнэлгээ ба Парисын тунхаглал" семинарт тавьсан илтгэл.

Даниэл Кауфман, Аарт Край. "Засаглалын үзүүлэлтүүд: Бидний өнөөгийн байр суурь болоод бид хаашаа, юунд чиглэн тэмүүлэх ёстой вэ?", 2007, Дэлхийн банкны бодлогын судалгааны ажлууд.

Милос Бэсик, Вэсэлин Павичевик, Нинеад Копривика, Ражко Радевик, Никола Журовик, Александр Паевик нар. "Ардчиллын индекс: Монтенегро 2007", 2007, Ардчилал, хүний эрхийн төв.

Карэн Хассман, Хэйне Хэклэр. "Авлигын эсрэг бодлого хэрхэн боловсруулах вэ?: НҮБ-ын авлигын эсрэг конвенцийг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн арга хэмжээ", 2008, U4 Brief сэтгүүлийн эхний дугаар.

Дэвид Бүүф, Ричард Крүк, Э. Гяма-Боади, Тони Киллик, Робин Лукам, Нана Боатэн нар. "Гана улсад явагдсан өөрчлөлтийн гол түлхүүр юунд байв?", 2005, CDD/ODI Бодлогын цувралын эхний дугаар, хуудас 1-10.

Хэлэна Бьюрмалм. "Удиртгал", 2005, Эрх мэдэлд үнэлгээ хийх нь-семинарын тайлан, Шведийн олон улсын хөгжлийн агентлагийн "Ардчилсан засаглалын бүрэлдэхүүн хэсгүүд" сэтгүүлийн 5 дахь дугаар.

OECD/DAC GOVNET. "Семинарын баримт бичиг болон хөтөлбөр", Засаглалын үнэлгээ ба гадны тусламж хэрхэн ашиглагдаж буй талаар семинар.

Кристиан Арит, Чарлес Оман. "Засаглалын үзүүлэлтүүдийг зөв болон буруугаар ашигласан жишээнүүд", 2006, ТУХН-ын хөгжлийн төв, Парис хот, Франц улс. Одоогоор Афробарометр, Зүүн азийн барометр, Латин америкийн барометр, Евробарометр гэсэн дөрвөн төрлийн барометрийг дэлхийн бүс нутгуудад ашиглаж байна.

Кристиан Арит, Чарлес Оман. "Засаглалын үзүүлэлтүүдийг зөв болон буруугаар ашигласан жишээнүүд", 2006, хуудас 90-91, ТУХН-ын хөгжлийн төв,

Парис хот, Франц улс.

Ричард Роуз, Уиллиам Мишлэр. *"Авлигын талаарх төсөөлөл болон бодит байдал хоорондын дунд орхигддог орон зайн талаар тайлбарлахуй"*, 2007, "Бодлогын судалгаа" сэтгүүл, 432-р дугаар, хуудас 1-28, Абердийн их сургуулийн бодлогын судалгааны төв.

Кристиан Арнт, Чарлес Оман. *"Засаглалын үзүүлэлтүүдийг зөв болон буруугаар ашигласан жишээнүүд"*, 2006, хуудас 30-31, ТУХН-ын хөгжлийн төв, Парис хот, Франц улс.

Даниэл Кауфман, Аарт Край. *"Засаглалын үзүүлэлтүүд: Бидний өнөөгийн байр суурь болоод бид хаашаа, юунд чиглэн тэмүүлэх ёстой вэ?"*, 2007, Дэлхийн банкны бодлогын судалгааны ажлууд, 30-р дугаар.

НҮБХХ. *"Ардчилсан засаглалын үнэлгээ: Ядуусын дуу хоолойг тусгасан, жендерийн мэдрэмжтэй үзүүлэлтийг сонгох арга"*, 2006, хуудас 14-17, Осло, Норвеги улс.

НҮБХХ. *Засаглалын үнэлгээг тухайн улс орны туршилагад үндэслэн явуулах зөвлөмж (удахгүй хэвлэгдэнэ).*

НҮБХХ-ийн Осло дахь засаглалын төв. *"Засаглалын үнэлгээ ба Парисын тунхаглал"*. Мөн Мишэлсэн институцийн семинарын тайлангийн 11 дэх дугаар.

НҮБХХ. *"Ардчилсан засаглалын шалгуур үзүүлэлтүүд: Монгол дахь засаглалын төлөв байдал, үнэлгээ"*, 2006, Улаанбаатар хот, Монгол улс. www.aprm.org/za

Трансперэнси интернэшнл, НҮБХХ. *"Сахар орчмын Африкийн орнууд дахь авлига, засаглалыг хэмжих хэмжүүрийг зураглахуй"*, 2007, хуудас 14-15, 41-43. Латин америкийн орнуудад ашиглагдсан авлига болон засаглалын үнэлгээний талаар 2006 онд Трансперэнси Интернэшнл, НҮБХХ-ээс хэвлүүлсэн *"Латин Америкийн орнууд дахь авлига, засаглалыг хэмжих хэмжүүрүүд"*-ээс харна уу.

НҮБХХ. *"Ядуурлыг бууруулах стратегийн хэрэгжилтийн явцад НҮБХХ-ийн үүрэг оролцоо"*, 2003, "Чухал тайлан" сэтгүүлийн 1 дэх дугаарын 12-р хуудас, Нью Йорк хот.

НҮБХХ. *"Ардчилсан засаглалын үнэлгээ: Ядуусын дуу хоолойг тусгасан, жендерийн мэдрэмжтэй үзүүлэлтийг сонгох арга"*, 2006, хуудас 34, Осло хот, Норвеги улс.

Трансперэнси интернэшнл, НҮБХХ. *"Латин Америкийн орнууд дахь авлига,*

засаглалыг хэмжих хэмжүүрүүд”, 2006, 6 дахь дугаар.

Трансперэнси интернэшнл, НҮБХХ. “Сахар орчмын Африкийн орнууд дахь авлига, засаглалыг хэмжих хэмжүүрийг зураглахуй”, 2007, 8 дахь дугаар, хуудас 35-36.

Горан Хайдэн. “Засаглалын үнэлгээг орон нутгийн чанартай болгоход тулгарах бэрхшээлүүд”, 2007 онд НҮБХХ-ийн Осло дахь Засаглалын төв болон Мишэлээн институтээс Бэргэн хотноо хамтран зохион байгуулсан “Засаглалын үнэлгээ ба Парисын тунхаглал” семинарт тавьсан илтгэл.

Авлигын эсрэг үндэсний стратегийг хэрэгжүүлэх газар. “Авлигын эсрэг үндэсний стратеги: Сьера Леонийн засгийн газар”, 2005, Фрийтаун хот, Сьера Леон улс.

Шари Брайн, Барри Хофман. “Африкийн олборлох салбар дахь ил тод, хариуцлагатай байдал: Гүйцэтгэх засаглалын үүрэг роль”, 2007, Олон улсын харилцаа, ардчиллын институт, Вашингтон хот, АНУ.

ЯРИЦЛАГАД ОРОЛЦОГСОД

- Жайро Акина- Алфаро (НҮБХХ, Вьетнам)
 Саку Акмиймана (Дэлхийн банк)
 Мараван Ал Фаури (Санал бодлоо солилцох цуглаан, Иордан)
 Вероника Баумгартер (НҮБХХ, Буркино Фасо)
 Октавио Чавез (Олон улсын хот/мужийн менежментийн нийгэмлэг)
 Ингрид Кроу-Айчинена (ФУНДЕСА, Гуатемал)
 Андреас Даневал (НОРАД)
 Дэн Дайониз (НҮБХХ, Словак)
 Ахмед Эл Савви (Эйн Шам их сургуулийн Профессор, Египт)
 Винсент Фручарт (Дэлхийн банк)
 Рамеш Гампат (НҮБХХ, Коломбо дахь Бүсийн төв)
 Ширин Гул (НҮБХХ, Пакистан)
 Эммануэл Гима-Боади (Ардчилсан хөгжлийн төв, Гана)
 Элизабет Харт (АНУ-н хөгжлийн агентлаг)
 Констанс Хибсизер (НҮБХХ, Вьетнам)
 Аарт Край (Дэлхийн банк)
 Лаурэнс Лахмансинг (НҮБХХ, Гуяана)
 Робэрт Лэвэнтал (АНУ-ын Төрийн департамент, Авлигын эсрэг хөтөлбөр)
 Жокэли Мбэй (НҮБХХ, Иоханнесбург)
 Герардо Мунк (Өмнөд Калифорнийн их сургууль)
 Антон оп де Бэкэ (Олон улсын валютын сан)
 Лукресиа Паласиос (Эль Салвадорын Засгийн газар)
 Рай-Энн Пэрт (НҮБХХ, Малдив)
 Жэймс Полехумус (Засаглалын асуудлаар бие даасан Зөвлөх)
 Анурадха Раживан (НҮБХХ, Коломбо дахь Бүсийн төв)
 Сара Рэпуччи (Трансперэнси интернэшиллийн тамгийн газар, Берлин хот)
 Ричард Роуз (Абердийний их сургууль, Шотланд)
 Робэрт Ротберг (Бэрфэр төв, Харвардийн их сургууль)
 Фернандо Спросс (ФУНДЕСА, Гуатемал)
 Стефани Тегтман (Дэлхийн банк)
 Стефен Вэбэр (Олон улсын бодлогын хандлагын хөтөлбөр)
 Хана Иосеф (Олон улсын харилцаа холбооны төлөөх Арабын байгууллагууд, Египт)

UIH.MN
 СУДАЛГААНЫ САН

ХАВСРАЛТ 2. АВЛИГЫН ҮЗҮҮЛЭЛТИЙГ СОНГОХ, ХЯНАХ ХУУДАС

Хамгийн тохиромжтой авлигын үзүүлэлтийг сонгож ашиглах зөвлөмж

| | |
|--|--|
| <p>1. Та юуг хэмжих, эсвэл юуны шалгуур боловсруулах гэж байгаагаа мэдэж байгаа юу?</p> | <p>“Нэр оноосон буюу тогтсон загварт баригдах” асуудалд та ороогүй биз? Тухайн үзүүлэлтээр чухам ямар асуулт асууж, юуг хөндөх гэж байгаагаа сайн ойлгох хэрэгтэй.</p> <p>Ашиглах гэж буй мэдээллийн эх үүсвэр чинь таны хийх гэж буй ажилд хэрэг болохгүй ч байж мэднэ.</p> <p>Олж авсан мэдээллийн эх үүсвэр тань таны ажилд хэрэг болохооргүй санагдвал та өөрөө судалгаа хийхэд цаг зав, хөрөнгө мөнгө зарцуулахад бэлэн үү?</p> |
| <p>2. Та авлигын эсрэг стратегиа энгийн бөгөөд шат дараалсан байдлаар боловсруулж байгаа биз?</p> | <p>Өргөн утга агуулга бүхий ойлголтуудыг нарийвчлан дэлгэрүүлж, хэмжигдэхүйц болгосон уу?</p> |
| <p>3. Бодитоор ашиглаж болохуйц мэдээллийн эх үүсвэр хайсан уу?</p> | <p>Бодлогын шийдвэр гаргаж тодорхой нэгэн асуудлыг хөндөхөд тань авлигын хэмжүүрүүд хэрэг болж байна уу?</p> <p>Авлигын талаарх мэдээллийг бодитоор ашиглахад тань хэрэг болохуйц нарийн задаргаатай үзүүлэлтүүдийг та хайсан уу?</p> |
| <p>4. Боломжтой гэж үзсэн авлигын талаарх тоо баримтыг чанарын үзүүлэлттэй холбох гэж оролдсон уу?</p> | <p>Авлигын тоон үзүүлэлтийн цаад нарийн учир шалтгаан ойлгогдож байна уу? Тухайн улс орны нөхцөл байдлын талаарх мэдээллийг та тоон мэдээллээс ойлгож байна уу?</p> |
| <p>5. Тухайн улсад хийгдсэн авлигын үнэлгээг судалж үзсэн үү?</p> | <p>Тухайн оронд буюу дотооддоо хийсэн авлигын үнэлгээ нь академик институцууд, ТББ-ууд болон бодлого боловсруулагчдын санал бодлыг өргөнөөр тусгаж чадаж уу? Ийнхүү үнэлгээ нь олон талын саналыг тусгасан, цаашид өргөн хэлэлцүүлэг өрнүүлэх боломжтой болж чадаж уу?</p> |
| <p>6. Авлигын хэд хэдэн янзын үнэлгээг харьцуулж үзэх шаардлага байна уу?</p> | <p>Авлига болон засаглалын асуудал өргөн хүрээтэй тул асуудлыг бүрэн, олон талаас нь ойлгож, ямар үйл ажиллагааг аль салбарт зохион байгуулах хэрэгтэй байгааг тодорхойлохын тулд мэдээллийн хэд хэдэн эх үүсвэрийг та ашиглаж байна уу?</p> |

| | |
|---|---|
| <p>7. Авлигыг хэмжих үзүүлэлтийг сонгохдоо та хэр хариуцлагатай хандсан бэ?</p> | <p>Та батлагдсан арга зүй ашиглаж дүн шинжилгээ хийсэн үү?</p> <p>Та ашиглаж буй авлигын тоо баримтаа нэгд нэгэнгүй сайн ойлгож байгаа юу? Тэдгээрийг макро түвшний хөгжлийн зорилтот ашиглаж болох уу?</p> |
| <p>8. Авлигын үзүүлэлтийг боловсруулахад ашигласан арга зүй тань ойлгомжтой, бусдад ил тод байгаа юу?</p> | <p>Үзүүлэлтийн цаад утга учрыг тайлбарласан тоо баримт юмуу мэдээлэл олж чадаагүй бол өөр буюу илүү дэлгэрэнгүй, эх үүсвэр олж чадсан уу?</p> |
| <p>9. Та ядуусын дуу хоолойг тусгасан, жендерийн мэдрэмжтэй үзүүлэлт ашиглаж байгаа юу?</p> | <p>Авлигын үзүүлэлт, хийгдсэн үнэлгээнд хүн амын аль бүлэг, хэсгийн дуу хоолой орхигдсон байгааг та судалсан уу?</p> <p>Олж авсан мэдээллийн эх сурвалж, тоо баримтаа ядуусын дуу хоолойг тусгасан, жендерийн мэдрэмжтэй авлигын үзүүлэлт боловсруулахад ашигласан уу?</p> <p>Та өрхийн судалгааг ашиглан иргэдийн дундах авлигын талаарх төсөөлөл, бодит туршлагын талаар мэдэж авах гэж оролдсон уу? Ийм судалгаа нь цаашид орлогын түвшин, хүйс, яс үндэс, оршин суугаа байрлал зэрэг мэдээллээр нарийвчлагдаж болох юм.</p> |

ХАВСРАЛТ 3. АВЛИГЫН ИНДЕКСҮҮД

Олон улсад ашиглагдаж буй авлигын индексүүдийн дэлгэрэнгүй хүснэгт

Индекс/Хэвлэн нийтлэгч: Бертелсманы өөрчлөлтийн индекс/

| | |
|---|--|
| Хэмжих зүйл: | Хөгжиж буй болон шилжилтийн үед байгаа улс орнууд ардчилал, зах зээлийн эдийн засгийг цогцлоохын тулд нийгмийн шинэтгэл хийж буй эсэхийг шинжлэн үнэлнэ. |
| Авлига хэмжих агуулга: | Орлох хэмжүүр (үндсэн биш) |
| Дүрэм дагасан буюу орцод чиглэсэн эсвэл үр дүнд чиглэсэн: | Үр дүнд чиглэсэн үнэлгээ |
| Зохиомол эсвэл анхдагч тоо баримт: | Анхдагч |
| Объектив эсвэл субъектив тоо баримт: | Субъектив |
| Галны эсвэл тухайн улс оронд хийгдсэн: | Дотоодлоо хийгдсэн. Асуулгад дотоодын экспертүүд хариулж, хянасан. Индексийг ВТИ удирдах зөвлөл хянаж эцэслэсэн. |
| Давуу тал: | Засгийн газрын үйл ажиллагааг эсвэл зах зээлийн үйл явц дахь цоорхой, сул талуудыг нарийвчлан задалсан тоо баримтаар гаргаж ирэх боломжтой. |
| Сул тал: | Индексээр зөвхөн эдийн засгийн институцийг үнэлэх тул засгийн газрын үйл ажиллагааны чанарыг үнэлэхэд учир дутагдалтай. |
| Цахим хаяг: | www.bertelsmann-transformation-index.de/ |

Индекс/Хэвлэн нийтлэгч: Авлига өгөгсдийг илрүүлэх индекс/
Трансперэнси интернэшнл

| | |
|---|---|
| Хэмжих зүйл: | Тэргүүний 30 экспортлогч орнууд дахь фирмүүд гадаадад үйл ажиллагаа явуулахдаа өөрсдийн төв захиргаандаа авлига өгдөг эсэх, тэдний хандлагыг үнэлж зэрэглэнэ. |
| Авлига хэмжих агуулга: | Гол буюу анхдагч хэмжүүр |
| Дүрэм дагасан буюу орцод чиглэсэн эсвэл үр дүнд чиглэсэн: | Үр дүнд чиглэсэн үнэлгээ |
| Зохиомол эсвэл анхдагч тоо баримт: | Анхдагч |
| Объектив эсвэл субъектив тоо баримт: | Субъектив |

| | |
|--|--|
| Гадны эсвэл тухайн улс оронд хийгдсэн: | Дотоодын болон гадны оролцоотой. 125 орны төлөөлөл болсон 11.232 бизнесмэнүүдээс асуулга авч тус тусын оронд хамгийн түгээмэл бизнес хийдэг газрын нэрийг тодорхойлуулсан. |
| Давуу тал: | Авлига өгч болзошгүй компаниудыг тодруулах. |
| Сул тал: | Авлига өгөхөд түлхэн болж буй институцийн асуудлыг хөндөж чаддаггүй. |
| Цахим хаяг: | www.transparency.org/policy_research/survey_indices/bpi |

Индекс/Хэвлэл нийтлэгч: Бизнесийн орчин, үйлдвэрлэлийн үйл ажиллагааны үнэлгээ / Европын банк болон дэлхийн банк

| | |
|---|---|
| Хэмжих зүйл: | Бизнес эхлүүлэх, үйл ажилагааг нь явуулахад тулгардаг бэрхшээлийг тодорхойлно. Үүнд: бизнес явуулах, хөдөлмөр эрхлэлтийн асуудлууд, албан бус төлбөр буюу авлига, гэмт хэрэг, дүрэм журмууд, хүнд суртал, гааль болон татвар, санхүүжилтийн асуудлууд, эрх зүйн орчин түүний тогтолцоо. |
| Авлига хэмжих агуулга: | Гол болон орлох хэмжүүр. Бизнесийн салбар дахь авлига, бага хэмжээний буюу халаасны мөнгө төлөх авлига, бизнесийн дүрэм журмууд. |
| Дүрэм дагасан буюу орцод чиглэсэн эсвэл үр дүнд чиглэсэн: | Үр дүнд чиглэсэн үнэлгээ |
| Зохиомол эсвэл анхдагч тоо баримт: | Анхдагч |
| Объектив эсвэл субъектив тоо баримт: | Субъектив |
| Гадны эсвэл тухайн улс оронд хийгдсэн: | Гадны оролцоотой. Тухайн оронд ажиллаж буй 200-600 фирмүүдээс асуулга авч тэдгээрийн үйл ажиллагаа явуулж буй бизнесийн орчин болон засгийн газартай харьцах харьцааг тодруулна. Тоон болон чанарын үнэлгээ. |
| Давуу тал: | Бизнесийн салбар дахь засгийн газрын бодлогын хэрэгжилтийг тодорхойлно. |
| Сул тал: | Бизнесийн салбар дахь дүрэм журмын болон эрх зүйн чанартай асуудлыг зөвхөн хөндөнө. |
| Цахим хаяг: | www.worldbank.org/governance/bceps/ |

СИ.МН
СУДАЛГААНЫ САН
ЭНЭ ГЭВЭЭГ 2013 ОНЫ 12 СЭДЭЭН ДЭГЭЭР
ЭХЭВЭР

**Индекс/Хэвлэн нийтлэгч: Авлигын талаарх төсөөллийн индекс /
Трансперэнси интернэшнл**

| | |
|---|---|
| Хэмжих зүйл: | Тухайн орон дахь авлигыг экспертүүдийн санал бодол, төсөөлөлд суурилан үнэлнэ. Төөн үзүүлэлттэй, бие даасан 12 институцээс цуглуулсан тоо баримтыг мэдээллийн 14 эх үүсвэр ашиглан боловсруулсан. Эх сурвалж нь улс төрийн болоод олон нийтийн дундах авлигын ерөнхий гархац буюу давтамж болон хэмжээг үнэлж улс орнуудыг зэрэглэнэ. |
| Авлига хэмжих агуулга: | Жижиг авлигын тархац. |
| Дүрэм дагасан буюу оршод чиглэсэн эсвэл үр дүнд чиглэсэн: | Үр дүнд чиглэсэн үнэлгээ |
| Зохиомол эсвэл анхдагч тоо баримт: | Зохиомол |
| Объектив эсвэл субъектив тоо баримт: | Субъектив |
| Гадны эсвэл тухайн улс оронд хийгдсэн: | Дотоодын болон гадны оролцоотой. Индексийг нарийвчлан задлахдаа гуравдагч этгээдийн мэдээллийн эх сурвалжийг ашиглана. |
| Давуу тал: | Үндсэн эх сурвалжийн бүрэн багц болж чадна. |
| Сул тал: | Авлигыг хэмжсэн тодорхой үнэлгээ биш. Институцийн үйл ажиллагаа, чанарыг үнэлэхгүй. Авлигын олон төрлийг мөн хөндөхгүй. |
| Цахим хаяг: | www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi |

**Индекс/Хэвлэн нийтлэгч: улс орны бодлого, институцийн үнэлгээ /
Дэлхийн банк**

| | |
|------------------------|--|
| Хэмжих зүйл: | Тухайн орны бодлого болон институцийн чанарыг үнэлнэ. Шалгуур үзүүлэлтүүдэд: макро эдийн засгийн менежмент, санхүү, өрийн бодлого, худалдаа санхүүгийн салбар, бизнесийн орчны дүрэм журмууд, хүйсийн тэгш байдал, баялагийн тэгш хуваарилалт, хүний нөөцийн чадавхи, нийгмийн хамгаалалт, хөдөлмөр эрхлэлт, бодлого ба институцууд, өмчийн эрх, үүрэг хариуцлага бүхий засаглал, төсөв санхүүгийн менежмент, орлогын хуваарилалт, төрийн удирдлагын чанар, хариуцлага ил тод байдал болон төсвийн салбар дахь авлига. |
| Авлига хэмжих агуулга: | Орлох хэмжүүр (үндсэн биш). Санхүү, худалдаа, төрийн байгууллагууд дахь авлига. Дүрэм журмын үйлчлэл. Санхүүгийн менежментийн чанар. |

| | |
|---|--|
| Дүрэм дагасан буюу орцод чиглэсэн эсвэл үр дүнд чиглэсэн: | Дүрэм дагасан буюу орцод чиглэсэн үнэлгээ |
| Зохиомол эсвэл анхдагч тоо баримт: | Анхдагч |
| Объектив эсвэл субъектив тоо баримт: | Объектив |
| Гадны эсвэл тухайн улс оронд хийгдсэн: | Гадны оролцоотой. 4 бүлэгт оруулсан 16 шалгуур үзүүлэлтээр улс орнуудыг дүгнэнэ. Эдгээр нь 1. Эдийн засгийн менежмент, 2. Тогтолцооны бодлого, 3. Нийгмийн хамгаалал, тэгш байдлыг хангах бодлого, 4. Төрийн удирдлага, институциуд. |
| Давуу тал: | Төсөв, бодлогын харилцаанд гүн гүнзгий үнэлгээ өгнө. |
| Сул тал: | Зөвхөн бодлогын үнэлгээ өгөх тул үр дүн нь тодорхой харагдахгүй. Олон нийтэд тэр бүр дэлгэдэггүй. |
| Цахим хаяг: | Go.worldbank.org/7NMQIP0W10 |

Индекс/Хэвлэл нийтлэгч: Дэлхийн өрсөлдөх чадварын индекс / Дэлхийн эдийн засгийн форум

| | |
|---|--|
| Хэмжих зүйл: | Институцийн (өмчийн эрх), эдийн засгийн (макро эдийн засгийн тогтвортой байдал, хөдөлмөрийн зах зээл), болон нийгмийн салбарын (боловсрол, эрүүл мэнд) өрсөлдөх чадварыг үнэлнэ. Мэдээллийн эх үүсвэрийг гуравдагч тал буюу Дэлхийн эдийн засгийн форумгаас явуулсан санал асуулга, олон улсын байгууллагуудын саналаар боловсруулсан. Маш өргөн хүрээний өрсөлдөх чадварын үзүүлэлтүүдийг хамарсан мэдээлэл болдог. |
| Авлига хэмжих агуулга: | Орлох хэмжүүр (үндсэн биш). |
| Дүрэм дагасан буюу орцод чиглэсэн эсвэл үр дүнд чиглэсэн: | Үр дүнд чиглэсэн үнэлгээ |
| Зохиомол эсвэл анхдагч тоо баримт: | Зохиомол |
| Объектив эсвэл субъектив тоо баримт: | Объектив |
| Гадны эсвэл тухайн улс оронд хийгдсэн: | Гадны оролцоотой. |
| Давуу тал: | Аль салбарт ямар асуудал тулгараад байгааг тодорхойлоход хялбар. Жил бүр хийгдэнэ. |

| | |
|-------------|--|
| Сул тал: | Олонх индекс нь зөвхөн эдийн засгийн болон зах зээлийн өрсөлдөх чадварыг үнэлнэ. |
| Цахим хаяг: | www.ger.forum.org |

**Индекс/Хэвлэн нийтлэгч: Дэлхийн авлигын барометр /
Трансперэнси интернэшнл**

| | |
|---|--|
| Хэмжих зүйл: | Авлигын талаарх олон нийтийн туршлага, санаа бодол, төсөөллийг хэмжинэ. 2007 оны барометрээр олон нийтээс ямар төрийн байгууллагыг хамгийн ихээр авлигад идэгдсэн талаар санал асууж цаашдаа авлигын түвшин ямар болох, засгийн газар нь авлигатай хэрхэн тэмцэж буй талаарх сэтгэгдлийг нь авчээ. Барометрээр мөн авлигатай холбоотой хүмүүсийн өөрсдийн бодит жишээ, туршлагыг авч үзэн төрийн үйлчилгээг хүртэхэд хэр тогтмол авлига өгөх шаардлагатай болдог талаарх үзүүлэлтийг гаргаж ирдэг. |
| Авлига хэмжих агуулга: | Төсөөллийн чанартай. Хүмүүсийн бодит туршлага. |
| Дүрэм дагасан буюу орцод чиглэсэн эсвэл үр дүнд чиглэсэн: | Үр дүнд чиглэсэн үнэлгээ |
| Зохиомол эсвэл анхдагч тоо баримт: | Анхдагч. Судалгааг гуравдагч тал зохион байгуулсан. |
| Объектив эсвэл субъектив тоо баримт: | Субъектив |
| Гадны эсвэл тухайн улс оронд хийгдсэн: | Дотоодын. Барометрийн санал асуулгыг Трансперэнси интернэшнл боловсруулж судалгааг өөр байгууллагаар хийлгэдэг. |
| Давуу тал: | Төрийн байгууллага дахь жижиг авлигын талаарх олон нийтийн санаа бодол, төсөөллийг гаргаж ирнэ. Хүмүүсийн бодит туршлага мөн хамрагдана. |
| Сул тал: | Жижиг авлига нь бусад авлигын төрлүүдээс зөвхөн нэг янзын авлигын хэлбэр болж байна. Төсөөллийн үзүүлэлт нь яг тодорхой байдлаар авлига байгаа үгүйг тодорхойлох хүчин зүйл болж чадахгүй байж мэднэ. Институцийн хүрээ, үйл ажиллагааг энд хамрахгүй. |
| Цахим хаяг: | www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb |

ТНН.МН
СУДАЛГААНЫ САН

**Индекс/Хэвлэн нийтлэгч: Дэлхийн шударга байдлын индекс /
Дэлхийн шударга байдлын байгууллага**

| | |
|---|---|
| Хэмжих зүйл: | Индексээр тухайн орон дахь авлигын эсрэг гол гол байгууллага механизм нь иргэдэд хэр нээлттэй, хүртээмжтэй ажилладгыг үнэлнэ. Үүгээр авлигыг эсвэл авлигын талаарх төсөөллийг хэмжихгүй. Түүнчлэн үүгээр засаглалын үр нөлөө, төрийн үйлчилгээний талаарх тоо баримтууд, гэмт хэрэг эсвэл нийгэм эдийн засгийн хөгжлийн асуудлуудыг хэмжихгүй. Харин тухайн оронд авлигаас урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох механизм байна уу, хэр үр дүнтэй ажиллаж байна гэдэгт дүн шинжилгээ хийнэ. |
| Авлига хэмжих агуулга: | Орлох буюу үндсэн биш. |
| Дүрэм дагасан буюу орцод чиглэсэн эсвэл үр дүнд чиглэсэн: | Орцод болон үр дүнд чиглэсэн үнэлгээ |
| Зохиомол эсвэл анхдагч тоо баримт: | Анхдагч. |
| Объектив эсвэл субъектив тоо баримт: | Объектив болон субъектив |
| Гадны эсвэл тухайн улс оронд хийгдсэн: | Дотоодын. Үнэлгээг Дэлхийн шударга ёсны байгууллага зохиож дотоодын экспертүүдээр хянуулсан. |
| Давуу тал: | Цуглуулсан тоо баримт нь нарийвчлалтай тул төрийн ямар байгууллага (шүүх, худалдан авалт), нийгмийн аль салбар (хэвлэл мэдээлэл, иргэний нийгэм...г.м) мөн эдийн засгийн ямар институт (гааль, татвар) авлигаас урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох, тал дээр сул ажилладгыг илрүүлнэ. Энэ нь цаашид шинэтгэл хийгдэх шаардлагатай салбарыг тодорхойлно. Жил бүр давтагддаг, бүсийн шинжээчдээр давхар хянуулдаг, тоон болон чанарын үзүүлэлтийг хослуулдаг. |
| Сул тал: | Ямар нэг салбарыг тусгайлан авч үздэггүй. Гол анхаарлыг төрийн байгууллагад зөвхөн хандуулна. |
| Цахим хаяг: | www.Report.globalintegrity.org |

ОУИМН
СУДАЛГААНЫ САН

Индекс /Хэвлэн нийтлэгч: Дэлхийн засаглалын үзүүлэлт / Дэлхийн банк

| | |
|---|---|
| Хэмжих зүйл: | Иргэдийн оролцоо, хариуцлагатай байдал, улс төрийн тогтвортой байдал, засгийн газрын үйл ажиллагаа, хууль дүрмийн биелэлт болоод авлигыг хязгаарлаж буй байдлыг үнэлнэ. |
| Авлига хэмжих агуулга: | Орлох буюу үндсэн биш. Төрийн болон хувийн хэвшил дэх авлигыг хэмжинэ. Мөн засгийн газраа хариуцлагатай ажиллуулах иргэдийн чадавхи, мөн хууль боловсруулж, нийгэмд дагаж мөрдүүлэх засгийн газрын чадавхийг үнэлнэ. |
| Дүрэм дагасан буюу орцод чиглэсэн эсвэл үр дүнд чиглэсэн: | Холимог. |
| Зохиомол эсвэл анхдагч тоо баримт: | Зохиомол. |
| Объектив эсвэл субъектив тоо баримт: | Объектив болон субъектив |
| Гадны эсвэл тухайн улс оронд хийгдсэн: | Гадны оролцоотой. Эхний тоо баримтыг гуравдагч тал цуглуулдаг. Нарийвчилсан үзүүлэлт нь аж үйлдвэржсэн болон хөгжиж буй орнуудын томоохон бизнесүүд, иргэд, шинжээчдийн санал асуулгын дүнг нэгтгэн засаглалын зургаан хэмжээст үзүүлэлтээр харуулна. |
| Давуу тал: | Үзүүлэлт нь таван төрлийн институцийн өөрчлөлтийг тусгадаг. Жил бүр давтамжтай хийгдэнэ. |
| Сул тал: | Хүйсийн харьцаа болон ядуурлын үзүүлэлтээр дотроо задардаггүй. Үндсэн зургаан үзүүлэлтийн томъёолт тодорхой бус. |
| Цахим хаяг: | www.info.worldbank.org/governance/wgi2007 |

Индекс/Хэвлэн нийтлэгч: Эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс / “Хэритгэж” сан болон “Уоал стрийт” сэтгүүл

| | |
|--------------|--|
| Хэмжих зүйл: | Эрх чөлөөг арван үзүүлэлтээр хэмжинэ. Үүнд: худалдаа, бизнес, хөрөнгө оруулалт, санхүү, авлигаас ангид байх, өмчийн эрх, засгийн газрын хэмжээ...г.м. Авлигын үзүүлэлтүүд нь CPI, АНУ-ын худалдааны департамент болон АНУ-ын худалдааны төлөөлөгчдийн газар болон эдийн засгийн газрын үнэлгээнд суурилж боловсруулагдсан болно. |
|--------------|--|



| | |
|---|---|
| Авлига хэмжих агуулга: | Төсөөллийн, Засгийн газрын хэмжээнд, хууль эрх зүйн, шүүхийн байгууллагын, засаг захиргааны болон бизнесийн орчны хүрэн дэх авлигын тархацыг хэмжинэ. |
| Дүрэм дагасан буюу орцод чиглэсэн эсвэл үр дүнд чиглэсэн: | Үр дүнд чиглэсэн. |
| Зохиомол эсвэл анхдагч тоо баримт: | Зохиомол. |
| Объектив эсвэл субъектив тоо баримт: | Субъектив |
| Гадны эсвэл тухайн улс оронд хийгдсэн: | Гадны оролцоотой. Анхдагч тоо баримтыг гуравдагч тал цуглуулдаг. |
| Давуу тал: | Нарийвчилсан үзүүлэлт аль салбарт авлига асуудал болоод байгааг үнэлэхэд тустай. |
| Сул тал: | Өмчийн эрх болон авлигын үзүүлэлт нь нарийвчлагдаагүй тул улс төрийн тогтолцоон дахь алдаа, сул талыг олж харах боломжгүй. |
| Цахим хаяг: | www.heritage.org/Index |

**Индекс /Хэвлэн нийтлэгч: Олон улсын эрдлийн хөтөч /
Улс төрийн эрдслийн үйлчилгээний бүлэг**

| | |
|---|---|
| Хэмжих зүйл: | Улс төр, эдийн засаг болон санхүүгийн эрдэлийг хэмжинэ. Засгийн газрын тогтвортой байдал, нийгэм эдийн засгийн нөхцөл байдал, хөрөнгө оруулалт, улс орны дотоодын болон гадаад орчны зөрчил, авлига, цэргийн дэглэмт байдал, шашны мөргөлдөөн, хуулийн хэрэгжилт, ёс зүйн хямрал, ардчилсан хариуцлагатай байдал, хүнд суртал зэрэг нь улс төрийн эрдэлийн хэмжүүр болно. |
| Авлига хэмжих агуулга: | Үндсэн, Төрийн захиргааны болон хувийн хэвшил дэх авлигын түвшинг хэмжинэ. Авлига, өглөг, нэг хүнийг тахин шүтсэн байдал, намуудын санхүүжилтийн нууц хэлбэр, ашиг сонирхлын зөрчил зэргийг багтаана. |
| Дүрэм дагасан буюу орцод чиглэсэн эсвэл үр дүнд чиглэсэн: | Үр дүнд чиглэсэн. |
| Зохиомол эсвэл анхдагч тоо баримт: | Зохиомол. |
| Объектив эсвэл субъектив тоо баримт: | Субъектив |

| | |
|--|--|
| Гадны эсвэл тухайн улс оронд хийгдсэн: | Гадны оролцоотой. Энэ байгууллагын үнэлгээ нь тоон болон чанарын хэд хэдэн үзүүлэлтийг нэмэх байдлаар боловсруулагддаг. Жишээ нь төсвийн алдагдал, авлига, үндэстэн хоорондын мөргөлдөөн гэсэн үзүүлэлтийг тус бүр 1-5 оноогоор дүгнэж улс төрийн, эдийн засгийн болон санхүүгийн эрсдлийг тодорхойлдог. |
| Давуу тал: | Тоон болон чанарын үзүүлэлттэй. Сар бүр шинэчлэгддэг. Эрсдэл бүрийг хэд хэдэн хүчин зүйлст задалж үздэг. Тухайлбал, авлига бол улс төрийн эрсдэлд хүргэх хүчин зүйл. |
| Сул тал: | Тоон зэрэглэл нь эрсдлийг бий болгож болзошгүй улс төрийн болоод эдийн засгийн институцуудийн алдаа оноог шүүн үнэлж чадахгүй. Улс төрийн эрсдлийн үнэлгээ нь албан хаагчдын субъектив мэдээлэлд үндэслэдэг. |
| Цахим хаяг: | www.countryrisk.com/reviews/archives/000029.html |

**Индекс /Хэвлэн нийтлэгч: Африкийн орнуудын засаглалын
Ибрахим индекс/ Мибрахим сан**

| | |
|---|--|
| Хэмжих зүйл: | Таван категориор сайн засаглалын чанарыг үнэлдэг. Эдгээрт аюулгүй байдал, хуулийн хэрэгжилт, ил тод байдал, авлигын түвшин, хүний хөгжил, оролцоо ба хүний эрх, тогтвортой эдийн засгийн хөгжил багтдаг. |
| Авлига хэмжих агуулга: | Төсөөллийн ба орлох буюу үндсэн биш. Төрийн удирдлага дахь авлигыг хэмжинэ. CPI, шүүхийн бие даасан байдал, шүүхийн үйл ажиллагаа, гэрээ, өмчийн эрхэд суурилсан. |
| Дүрэм дагасан буюу орцод чиглэсэн эсвэл үр дүнд чиглэсэн: | Дүрэм дагасан, үр дүнд чиглэсэн. |
| Зохиомол эсвэл анхдагч тоо баримт: | Зохиомол. |
| Объектив эсвэл субъектив тоо баримт: | Объектив болон субъектив |
| Гадны эсвэл тухайн улс оронд хийгдсэн: | Гадны оролцоотой. Үндэсний статистик тоо, судалгаа, санал асуулгыг хоёрдогч эсвэл гуравдагч тал цуглуулдаг. |
| Давуу тал: | Сахар орчмын Африкийн 48 орныг хамруулдаг. Иж бүрэн үнэлгээ. Авлигаас гадна засаглалын бүхий л бүрэлдэхүүнийг хэмжинэ. Үзүүлэлтүүд нь тодорхой, зорилтот бүлэгтэй, дэд бүлгүүдэд задарсан. |
| Сул тал: | Зарим нэгэн тоо баримт нь хуучирсан, бүрэн бус. Ихэнх тоо баримтыг гуравдагч талаас цуглуулдаг. |
| Цахим хаяг: | www.moibrahimfoundation.org/Index |

**Индекс /Хэвлэн нийтлэгч: Нээлттэй төсвийн индекс /
Төсөв болон бодлогын төв**

| | |
|---|--|
| Хэмжих зүйл: | Төсвийн олон нийтэд нээлттэй байдлын талаар тоон болон чанарын тоо баримт. Засгийн газраас олон нийтэд нээлттэй мэдээлэх ёстой долоон гол төсвийн баримт бичгийн нийтэд дэлгэгдсэн, түгээгдсэн байдлыг үнэлнэ. Тэдгээрт төсвийн төсөл, төсвийн ерөнхийлэн захирагчийн төсвийн төсөл, иргэдийн төсөв, жилийн эхний тайлан, дунд хугацааны тайлан, жилийн эцсийн тайлан, аудитын тайлан, шинжээчдийн бөглөж хянасан асуулга ордог. |
| Авлига хэмжих агуулга: | Орлох буюу үндэж биш. Төсвийн баримт бичгийн нээлттэй байдал нь ил тод, хариуцлагатай байдлын илэрхийлэл болно. |
| Дүрэм дагасан буюу орцод чиглэсэн эсвэл үр дүнд чиглэсэн: | Үр дүнд чиглэсэн. |
| Зохиомол эсвэл анхдагч тоо баримт: | Анхдагч. |
| Объектив эсвэл субъектив тоо баримт: | Субъектив |
| Гадны эсвэл тухайн улс оронд хийгдсэн: | Дотоодын болон гадны оролцоотой. |
| Давуу тал: | Төсвийн шинэтгэл хийхээр ажиллаж буй зөвлөхүүдэд хэрэгцээтэй мэдээллийн эх сурвалж болдог. |
| Сул тал: | Хамрах хүрээ нь хязгаарлагдмал. |
| Цахим хаяг: | www.openbudgetindex.org |

Индекс /Хэвлэн нийтлэгч: Төсвийн зарцуулалт, санхүүгийн хариуцлагатай байдлын индекс (ТЗСХБИ) / Дэлхийн банк, Европын комисс, (DFID)

| | |
|---|---|
| Хэмжих зүйл: | ТЗСХБИ-ийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ нь гүйцэтгэлийн тайлан болон өрийн дарамт бүхий буурайн орнуудын төсвийг хянах шалгуур үзүүлэлтүүд, олон улсын валютын сангийн ил тод байдлын код болон өөр бусад олон улсын стандарт бүхий хэд хэдэн өндөр түвшний үзүүлэлтүүдийг нэгтгэдэг. |
| Авлига хэмжих агуулга: | Төсвийн гүйцэтгэл, төсөв боловсруулах үйл явцын ил тод байдал, аудитын тайлан болон бусад төсөвтэй холбоотой асуудлуудыг үнэлнэ. |
| Дүрэм дагасан буюу орцод чиглэсэн эсвэл үр дүнд чиглэсэн: | Үр дүнд чиглэсэн. |
| Зохиомол эсвэл анхдагч тоо баримт: | Зохиомол. |
| Объектив эсвэл субъектив тоо баримт: | Объектив |

| | |
|--|---|
| Гадны эсвэл тухайн улс оронд хийгдсэн: | Дотоодын болон гадны оролцоотой. |
| Давуу тал: | Нарийвчлал бүхий тоо баримтаас төсвийн ямар үе шатанд алдаа гардаг, аль үе шат нь сайн явагддаг талаар мэдэх боломжтой. |
| Сул тал: | Төсвийн гүйцэтгэлд нөлөөлж болох эрх зүйн орчин юмуу засгийн газрын чадавхийг үнэлгээнд амруулдаггүй. Үзүүлэлт бүрийн цагаан толгойн үсгээр дугаарладаг нь ойлгомжгүй, ойлгох гэж цаг авдаг. Улс орнуудын хооронд нь уг үзүүлэлтүүдээр харьцуулан зэрэглэх боломжгүй. |
| Цахим хаяг: | www.pefa.org |

**Индекс /Хэвлэн нийтлэгч: Бүсийн барометр
(Африк, Ази, Латин Америк, Европ)/ Дэлхийн барометрийн концерциум**

| | |
|---|--|
| Хэмжих зүйл: | Евро-барометрийн судалгаагаар Европын иргэншлийн талаарх олон нийтийн санал бодлыг харуулдаг. Үүнд нийгмийн байдал, эрүүл мэнд, соёл, мэдээллийн технологи, байгаль орчин, Еврогийн хэрэглээ, батлан хамгаалахын асуудлууд багтана. Зүүн Азийн барометрээр ардчилал, ардчилсан шинэтгэлийг дэмжиж буй түвшин, улс төрийн оролцооны түвшин (сонгуулийн ирц гэх мэт), болон улс төрийн байгууллагуудад итгэх олон нийтийн итгэл зэргийг хэмжинэ. Харин Афро-барометрээр Африкийн орнууд дахь нийгэм, эдийн засаг болон улс төрийн байдлын талаарх олон нийтийн санал бодлыг үнэлнэ. Латино барометрээр эдийн засаг, олон улсын худалдаа, худалдааны гэрээнүүд, улс төрийн ардчилал, нийгэм улс төрийн институциуд, хөрөнгийн хуваарилалт, иргэний соёлын түвшин, нийгмийн капитал болон оролцоо, байгаль орчин, хүйсийн харьцаа, ялгаварлан гадуурхах байдал болон авлигын түвшинг үнэлнэ. |
| Авлига хэмжих агуулга: | Орлох буюу үндсэн биш. Ардчилал, улс төрийн оролцоо. |
| Дүрэм дагасан буюу ориод чиглэсэн эсвэл үр дүнд чиглэсэн: | Үр дүнд чиглэсэн. |
| Зохиомол эсвэл анхдагч тоо баримт: | Анхдагч |
| Объектив эсвэл субъектив тоо баримт: | Субъектив |
| Гадны эсвэл тухайн улс оронд хийгдсэн: | Дотоодын |
| Давуу тал: | Нэг бүс нутаг дахь улс орнуудыг харьцуулан зэрэглэх боломжтой. |

| | |
|-------------|---|
| Сул тал: | Засаглалын жинхэнэ мөн чанарыг олон нийтийн санаа бодол, төсөөллөөр тодорхойлох учир дутагдалтай. Институцийн тогтолцоо, түүний чанарыг үгэлдэггүй. |
| Цахим хаяг: | www.afrobarometer.org , www.asianbarometer.org , www.latinobarometro.org , ec.europa.eu/public_opinion/index_en.html |

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

ХАВСРАЛТ 4: ҮНДЭСНИЙ ХЭМЖЭЭНД АШИГЛАЖ БОЛОХ ХЭМЖҮҮРҮҮД: Авлигыг хэмжих хэмжүүрийн дэлгэрэнгүй хүснэгт

Иргэдийн үнэлгээний карт

| | |
|----------------------------------|--|
| Зорилго: | "Төрийн үйлчилгээний талаар иргэдийн зүгээс системтэйгээр санал бодлоо илэрхийлэх энгийн бөгөөд хүчтэй арга хэрэгсэл." Иргэдийн үнэлгээний картаар (ИҮК) үйлчилгээний хүртээмж, чанар болон хариуцлагатай байдал, үйлчилгээн дэх ил тод байдал буюу үйлчилгээний чанар, стандарт, нормын талаар иргэдэд ил тод мэдээлэх байдал, үйлчилгээг хүргэхэд гарах зардал, зардлын зарцуулалт зэргийн чанарыг илтгэж болно. Авлигын эсрэг үйл ажиллагаа явуулагч байгууллагууд авлига гарч болзошгүй салбарыг илрүүлэх, гарсан тохиолдлыг таслан зогсоох зорилгоор ИҮК-г ашиглаж болно. |
| Ашиглагдах мэдээлэл, тоо баримт: | Өрхийн судалгаа, хувь хүмүүс, байгууллага, тодорхой бүлгээ авсан судалгаа, тэдний бодит туршлагад үндэслэсэн эсвэл төсөөлөлд тулгуурласан мэдээлэл, тоо баримт. Судалгааны хариу нь (эрүүл мэнд, боловсрол гэх мэтээр өөр өөр үйлчилгээний хувьд) "авлига өгөх, авахыг харсан, үзсэн хүмүүсийн хувь", "авлигын дундаж хэмжээ", "үйлчилгээний ажилтны зан харьцаа таалагдсан гэх хүмүүсийн хувь" зэргээр илэрхийлэгдэнэ. |
| Ашиглах арга зүй: | Ихэнхдээ дотоодын идэвхтэй ТББ санаачилгыг гартаа авч ИҮК-г эхлүүлдэг. Засгийн газар, иргэдийн нийгэм, сургуулиуд, хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудаас бүрдсэн консорциум мөн үйл явцын эхлүүлж болох юм. Үйлчилгээний ажилтнуудын үнэлгээнд оролдох идэвхийг мөн сулруулж болохгүй. Үйлчилгээний ажилтнууд болон үйлчлүүлэгчдийг хамруулсан фокус бүлгийн ярилцлага зохион байгуулж ИҮК-д ямар үйлчилгээ болон үйлчилгээний хүртээмжтэй холбоотой асуудлыг (үйлчилгээг авахад хялбар, хүртээмжтэй байдал, үйлчилгээний чанар, иргэдийн гомдол, саналыг барагдуулж буй байдал, үйлчилгээний ажилтнуудын зан харьцаа, авлига) оруулах талаар хэлэлцэж тохирно. Өрхийн гишүүд тус тусдаа хариулт өгөх боломжтой байх үүднээс асуудлыг хэд хэдэн модульд хувааж болдог. Хариулыг төлөвлөөгүй байдлаар буюу тухайн өрхийг нэр илгээж сонгохгүй, төлөөллийн чанартайгаар хурааж авна. Төрийн үйлчилгээний талаар санал асуулгад оролцогчид голдуу тоон утгаар (жишээ нь 1-7) зэрэглэсэн хариулт өгнө. Судалгааг тогтмол авч байх хэрэгтэй. Судалгааны дүнг хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлээр олон нийтэд өргөнөөр тархааж судалгааны дүнг хэлэлцэх уулзалтыг холбогдох талуудыг оролцуулан зохион байгуулснаар доголдож буй төрийн үйлчилгээг цаашид сайжруулах боломжтой. |
| Жишээ үзүүлэлт: | <p>Үндэсний усны төлбөрийн систем:</p> <p>-Иргэдийн хурал, цуглааны үеэр хаана усныхаа төлбөрийг хаана, хэнд төлөх талаар дэлгэрэнгүй танилцуулсан уу? Энэ талаар асуух зүйл гарвал хаанаа хандахыг хэлж өгсөн уу?</p> <p>-Төлбөрийн баримтыг иргэдэд албан баримт болгож өгдөг үү?</p> <p>-Төлбөр хийхэд хэр их цаг зарцуулж байна вэ?</p> <p>-Одоогийн төлбөрийн системд та сэтгэл хангалуун байж чадаж байна уу?</p> |



| | |
|---|--|
| Ядууст чиглэсэн, жендерийн мэдрэмжтэй үзүүлэлт: | Судалгааны дүнг голдуу орлогын байдлаар (ядуу болон боломжийн орлоготой) болон хүйсийн ялгаатай байдлаар задлана. Ингэжнээр үйлчилгээнд хүртээмжийн тэгш бус байдлыг илрүүлнэ. |
| Цахим хаяг: | www.pacindia.org |

DIAL – Өрхийн судалгааны хавсралт засаглалын модуль

| | |
|----------------------------------|--|
| Зорилго | <p>“Үндэсний статистикийн газраас хийгддэг өрхийн судалгааг ашиглан засаглалын чанарыг үнэлж, авлигын түвшинг тогтоох зорилгоор хөгжиж буй орнуудад хэрэглэгддэг.”</p> <p>Үндэсний статистикийн газрын өрхийн судалгаанд засаглалын модуль оруулж өгснөөр засаглалын судалгааг тогтмол хийж, үр дүнг нь бодлого боловсруулагчид наг адалгүй авч ашиглах боломжтой болдог. Энэ судалгааны давуу тал нь өрхийн амьжиргааны нөхцөл байдал буюу өрхийн нийгэм эдийн засгийн, орлого зарлагын объектив үнэлгээг хийхээс гадна институцийн тогтолцоо, жижиг авлигын хэмжээ, тархацыг илрүүлэх, иргэдийн нийгэм улс төрийн оролцоо гэх мэт субъектив үнэлгээг давхар хийх боломжийг олгоно. Үүнд үндэслэн ядуурал, хүйсийн тэгш байдал, цөөнхийн эрх, боловсролын түвшин зэрэг засаглалын үзүүлэлтүүдийг нарийвчлан задлана.</p> |
| Ашиглагдах мэдээлэл, тоо баримт: | <p>Засаглалын модульд бодит туршилагад суурилсан болон төсөөллийн мэдээ, тоо баримтыг ашиглана. Модуль нь иргэдийн төрийн байгууллагуудад итгэх итгэл, үнэлэх үнэлэмжийг хэмжих замаар төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны үр бүтээлтэй байдлыг голлон үнэлж хаана алдаа, дутагдал гарч байгааг илрүүлнэ. Ингэхдээ авлига, төрийн албан хаагчийн албан үүргээ гүйцэтгэх байдалд голлон анхаарна.</p> <p>Дээрх хоёр зүйлийг хэмжихэд хэрэглэгдэх үзүүлэлт нь субъектив (авлигын талаарх төсөөлөл) болон объектив (жижиг авлигын бодит жишээ, ямар төрийн үйлчилгээг хүртэхэд хэрхэн авлига өгч авалцдаг болох, хэдий хэмжээний авлига төлдөг болох) шинжтэй.</p> <p>Авлигын талаарх бүлэгт “нийгмээрээ хүлээн зөвшөөрсөн” авлигын хэлбэр эсвэл “нийгмийн лавхаргын” бий болгосон авлигын хэлбэрийг илрүүлэх асуултуудыг багтаана.</p> <p>Хэдий хэмжээний авлига төлдөгийг хэмжихээс гадна иргэдийн авлига өгөхөөс татгалзах хүсэл, бодлыг хэмжсэн асуултууд мөн авлига өгөхийг нэхсэн албан тушаалтны талаар гомдол мэдүүлж байсан эсэх, үгүй бол яагаад гомдол мэдүүлээгүй (айдас, гэртэй тэргүй гомдоллоод ашиггүй гэсэн бодол, мэдээлэл дутмаг байсан, хаана, хэнд гомдлоо өгөхөө мэдэхгүй байх) талаар асуултуудыг багтаана.</p> |

СУДАЛГААНЫ ГАРЫН АВЛАГА

| | |
|--|---|
| <p>Ашиглах арга зүй:</p> | <p>Засаглалын модулийг тухайн орны онцлог байдал, тулгардаг асуудалд зохицуулан өөрчилж болно. Африк, латин америкийн 12 улсад ажиллаж буй DIAL-ын дэмжлэгтэйгээр боловсруулсан модулийг мөн жишээ болгон ашиглаж болно.</p> <p>Засаглалын тоо баримт, мэдээллийг өрхийн судалгаанд хавсарган авах нь өртөг хэмнээд зогсохгүй цаашдаа үүнийг үндэсний статистикийн газрын тогтмол авдаг судалгаануудын нэг болгох боломжтой. Түүнчлэн өрхийн судалгаанд оруулснаар засаглалын чанарын талаар бодит төлөөлөл бүхий мэдээлэлтэй болж үзүүлэлтүүдийг өмнөх, одоогийнх гэх мэтээр харьцуулж тодорхой цаг хугацаанд гарсан дэвшил эсвэл ухралыг тодорхойлох боломжтой.</p> |
| <p>Жишээ үзүүлэлт:</p> | <p>Төрийн байгууллагын үйл ажиллагааг эрчимжүүлэхэд иргэдийн оролцоо:</p> <p><i>Та дараахь арга хэмжээнүүд төрийн үйлчилгээг сайжруулж эрчимжүүлнэ гэж бодож байна уу?</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Гүйцэтгэлд суурилсан цалин урамшуулал 2. Шийтгэл (тухайлбал тухайн ажилтныг ажлаас нь халах) 3. Эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах |
| <p>Ядууст ээлтэй, жендэрийн мэдрэмжтэй үзүүлэлт:</p> | <p>Судалгааны дүнг хөдөө/хотын, ядуу/боломжийн орлоготой, эрэгтэй/эмэгтэй, үндэс угсаа зэргээр задлан нарийвлах боломжтой.</p> |
| <p>Цахим хаяг:</p> | <p>www.dial.prd.fr</p> |

Дэлхийн шударга байдлын тайлан

| | |
|---|---|
| <p>Зорилго</p> | <p>"Тухайн оронд авлигын эсрэг гол гол байгууллага, механизм нь авлигаас урьдчидан сэргийлэх, гарсан тохиолдлыг таслан зогсоох, шийтгэл оногдуулах тал дээр хэрхэн үр дүнтэй ажиллаж байгааг болон иргэдэд хэр нээлттэй, хүртээмжтэй ажилладгыг үнэлнэ.</p> <p>Дэлхийн шударга байдлын үнэлгээ нь авлигыг хэмжихгүй. Түүний оронд авлигын эсрэг байгууллага, механизмд авлигыг арилгах арга, "эмчлэх эм" байгаа эсэхийг үнэлнэ.</p> |
| <p>Ашиглагдах мэдээлэл, тоо баримт:</p> | <p>300 гаруй баримтад үндэслэж хууль дүрэм, албан ёсны бодлогын баримт бичиг, сонинд хэвлэгдсэн нийтлэлүүд, захиргааны шинжтэй баримт болон оюуны бүтээлүүдээр дэмжигдсэн үзүүлэлтүүд ашиглагдана.</p> |



| | |
|--------------------------|---|
| <p>Ашиглах арга зүй:</p> | <p>Тухайн орон нутагт, газар дээр нь дотоодын экспертүүдээр (ТББ, их сургуулиуд, судалгааны байгууллагууд г.м) хийлгэж хоёрдагч талаар давхар хянуулсан судалгаа байна. Дэлхийн шударга байдлын тайланд хамрагдсан улс бүрийн үнэлгээ нь үнэлгээний тосон баримтууд болон шударга байдлын чанарын үзүүлэлт гэсэн хоёр элементээс бүрддэг. Эдгээр үнэлгээг ашиглан улс орнуудыг хооронд нь харьцуулж зэрэглэнэ.</p> <p>Шударга байдлын нэгдсэн үзүүлэлтүүд нь тухайн орон дахь засаглал, авлигын эсрэг гол гол байгууллага, механизмууд нь иргэдэд хэр түргэн шуурхай, хүртээмжтэй үйлчилж байгааг 300 орчим үзүүлэлтээр хэмждэг. Мөн төрийн байгууллагын худалдан авалт, хэвлэлийн эрх чөлөө, хөрөнгө орлогын мэдүүлгийн нээлттэй байдал, ашиг сонирхлын зөрчлийг шийдвэрлэх журам гэх мэт асуудлуудыг хэмждэг.</p> <p>Үнэлгээний карт нь тухайн оронд эдгээр асуудлуудыг зохицуулах хууль, эрх зүйн орчин байгаа эсэх, эсвэл арга хэмжээ авч, зохицуулах түр зуурын механизм байна уу гэдгийг мөн хэмжинэ. Энэ бүгдийг тухайн орны тургүүний гэгдэх судлаачдаар үнэлүүлж, дараа нь тухайн орны болон гадны холимог багаар хянуулна. Үнэлгээний үнэлгээний картыг мөн тухайн орны сэтгүүлчдээс бичиж дээрхийн ижил багаар давхар хянагдааг байна.</p> |
| <p>Жишээ үзүүлэлт:</p> | <p>4-р категори захиргаа болон төрийн албаны яаралтай арга хэмжээг үнэлэх нь:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Төрийн албан хаагчид авлигын тохиолдлыг мэдэгдэх утас, цахим хаяг юмуу албан газар тухайн оронд бий юу?</i> 2. <i>Төрийн албан хаагчид авлигын тохиолдлыг мэдэгдэж үр дүнг нь сонсах утас, цахим хаяг юмуу албан газар тухайн оронд бий юу?</i> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Практикт төрийн байгууллагад гарсан авлигыг тэдгээлх мэргэжлийн, бүтэн цагийн ажилтан бүхий дотоодын механизм бий.</i> - <i>Практикт төрийн байгууллагад гарсан авлигыг тэдгээлх механизм нь тогтмол санхүүжилттэй байдаг.</i> - <i>Практикт төрийн байгууллагад гарсан авлигыг тэдгээлх механизм нь хэрэгцээтэй гэж үзвэл хяналт шалгалт хийж болно.</i> |

| | |
|--|---|
| <p>Ядууст чиглэсэн, жендерийн мэдрэмжтэй үзүүлэлт:</p> | <p>Чанарын үнэлгээний тайлбар нь нийгмийн эмзэг бүдгийнхэнд тусч буй авлигын нөлөөг гаргах зэргээр үзүүлэлтүүдийг ойлгоход нэмэлт болж өгдөг. Хэд хэдэн үзүүлэлтүүд ядуусын дуу хоойлойг тусгасан, жендерийн мэдрэмжтэй. Бусад үзүүлэлтүүдийг ч мөн тухайн орны онцлогт тохируулан ашиглах боломжтой. Жишээ нь категори 6 буюу хуулийн хэрэгжилт:</p> <p><i>- Практикт жилийн дундаж орлоготой иргэн эрх зүйн үйлчилгээг бүрнээр нь хүртээж чаддаг.</i></p> <p><i>- Практикт энгийн нэгэн бизнес эрхлэгч эрх зүйн үйлчилгээг бүрнээр нь хүртээж чаддаг.</i></p> <p><i>- Практикт хаана амьдарч буйгаасаа үл хамааран бүх иргэд эрх зүйн үйлчилгээг бүрнээр нь хүртээж чаддаг.</i></p> |
| <p>Цахим хаяг:</p> | <p>www.globalintegrity.org</p> |

Нээлттэй төсвийн үнэлгээ

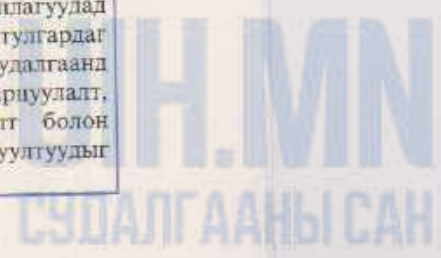
| | |
|---|--|
| <p>Зорилго</p> | <p>"Уг үнэлгээ нь иргэд, хууль боловсруулагчид болон иргэний нийгмийн төлөөлөлд төсвийн ил тод, хариуцлагатай байдлыг засгийн газар хэрхэн хангаж байгаа талаар мэдээлэл өгөх зорилготой." Ийм мэдээлэл байхад сонирхогч талууд авлигатай тэмцэх шинэтгэлийн арга хэмжээг төвөггүй хэрэгжүүлж чадна.</p> |
| <p>Ашиглагдах мэдээлэл, тоо баримт:</p> | <p>Төсвийн ил тод байдлын талаарх бие даасан, төрийн бус байгууллагын төлөөлөл, эхпертийн үнэлэмж. Үнэлгээний ихэнх асуултууд нь хуульд юу гэж заасан байдлыг мэдэх гэхээс илүү бодит байдалд ямар үйл явц болдогийг мэдэхэд чиглэнэ. Өөрөөр хэлбэл асуултуудаар тухайн нийгэмд ямар үйл явц өрнөдөг зургийг төвөггүй харж болно. Судлаачид болон судалгааг хянаж буй хүмүүс хариултуудаа ямар нэг бодит жишээгээр баталгаажуулна. Үүнд төсвийн тодорхой баримт бичиг, хууль, засгийн газрын гишүүний хариуцлагатай мэдэгдэл болон засгийн газрын гишүүнтэй хийсэн ярилцлага байж болно.</p> |



| | |
|--|---|
| <p>Ашиглах арга зүй:</p> | <p>Асуулга нийт 122 асуулгаас бүрдэнэ. Үүний 91 нь төсвийн мэдээллийг иргэд хэр амархан олж авч чаддагтай холбоотой. Үлдсэн асуултууд нь хариуцлагатай төсөв буюу засгийн газраас төсвийн ерөнхийлөн захирагчдыг хэр хариуцлагатай байлгаж чаддагтай холбоотой.</p> <p>Олон нийтэд нээлттэй байх төсвийн мэдээлэл болон тэдгээрийг олон нийтэд түгээх цаг хугацааг Олон улсын валютын сангийн төсвийн ил тод байдлын тэргүүн туршлага болон НҮБ-ын олон улсын аудитын байгууллагуудын "аудитын дүрэм журмын Лимагийн тунхаглал"-ыг үндэслэн сонгосон.</p> <p>Нээлттэй төсвийн асуулга гурван хэсэгтэй. Эдгээр нь:</p> <p>1. Төсвийн баримт бичгийн нээлттэй байдал <i>Асуулгыг бөглөхөд ашиглагдах тухайн жилийн төсвийн бичиг баримт</i> <i>Төсвийн гол баримт бичигтэй танилцах цахим холбоосын хаяг</i> <i>Төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн төсөвтэй холбоотой баримт бичгүүд</i> <i>Батлагдсан төсвийн хувь болон бусад тайлангууд</i></p> <p>2. Төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн төсөв Төсвийн жилийн болон цаашдын тооцоо Төсвийн жилийн өмнөх жилийн тооцоо Баримт бичгийн бүрэн бүтэн байдал Төсвийн тайлбар, гүйцэтгэлийн хяналт Төсвийн дүн шинжилгээ, хяналт хийх нэмэлт мэдээлэл</p> <p>3. Төсвийн үйл явц Ерөнхийлөн захирагчийн төсвийг зохиосон байдал Төсвийг баталсан байдал Ерөнхийлөн захирагчийн төсвийг захиран зарцуулсан байдал Ерөнхийлөн захирагчийн жилийн эцсийн тайлан болон үүнд хийгдсэн аудитын үнэлгээ</p> |
| <p>Жишээ үзүүдэлт:</p> | <p>Засгийн газраар төсөв батлагдсан байдал хэсгээс:</p> <p><i>Засгийн газрын аль нэг гишүүний (цөөнх намын ч байсан) хүсээлтээр ерөнхийлөн захирагч төсвийн төсөлд дэлгэрэнгүй тайлбар өгдөг үү?</i></p> <p>Ерөнхийлөн захирагчийн төсвийн төсөл хэсгээс:</p> <p><i>Ерөнхийлөн захирагчийн төсвийн төслийг боловсруулах үе шатууд болон тэдгээрийг бэлэн болох хугацааг олон нийтэд танилцуулдаг уу?</i></p> |
| <p>Ядууст чиглэсэн, жендерийн мэдрэмжтэй үзүүлэлт:</p> | <p>Үзүүлэлтүүд нь "орц"-ын чанартай. Өөрөөр хэлбэл үзүүлэлтээр бодлого, бодит хэрэгжилт, хууль боловсруулалт зэргийг үнэлэх жендерийн мэдрэмжээр нарийвчлан задлах боломжгүй. Тиймээс үзүүлэлтүүд ядуусын эсвэл эмэгтэйчүүдийн дуу хоолойг тусгаж чадахгүй.</p> |
| <p>Цахим хаяг:</p> | <p>www.openbudgetindex.org</p> |

Дэлхийн банкны засаглал болон авлигын эсрэг үйл ажиллагааг дүгнэх судалгаа

| | |
|----------------------------------|---|
| Зорилго | <p>"Үндэсний засгийн газар, иргэний нийгмийн байгууллагууд болон хувийн хэвшлийг оролцуулан авлигатай тэмцэх үндэсний стратеги боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор тухайн орны засаглал, авлигын талаарх дэлгэрэнгүй тоо баримт, мэдээллийг боловсруулах нь судалгааны зорилго юм."</p> <p>Засаглал болон авлигын эсрэг үйл ажиллагааны судалгаа нь (ЗАЭУАС) гурван төрөлтэй. Үүнд:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Төрийн үйлчилгээг хүртэгч иргэд, өрхийн судалгаа 2. Бизнес эрхлэгчдийн дунд хийх судалгаа 3. Төрийн албан хаагчдын дунд хийх судалгаа |
| Ашиглагдах мэдээлэл, тоо баримт: | Судалгаанд бодит туршлагад суурилсан тоо баримт, мэдээллийг цуглуулна. |
| Ашиглах арга зүй: | <p>Судалгааг тухайн орны онцлог, тэргүүлэх ач холбогдолтой асуудлуудад зохицуулан өөрчилж болно. Тухайн орны институцийн болон эрх зүйн механизмын сул талуудыг тодруулсны дараа судалгааны асуулгыг зохиож, шинэчлэн засах үйл явцыг өргөн оролцоо бүхий олон талуудыг оролцуулан явуулна. Санал асуулгыг тухайн орны дотоодын бие даасан байгууллага гардан явуулах бөгөөд дээрх гурван төрлийн судалгаагаар цуглуусан мэдээллийн нууцыг чанд хадгална.</p> <p>Төрийн үйлчилгээг хүртэгч иргэдийн судалгаагаар иргэд төрийн үйлчилгээний талаар ямар бодолтой явдаг, үйлчилгээ хүртэх шат бүрт үйлчилгээний чанар, хүртээмж хэр байгааг тодруулна. Судалгаагаар мөн шүүхийн болон боловсролын системийн талаар, авлигын тохиолдлыг мэдээлэх механизм иргэдэд хэрхэн үйлчилдэг талаар асуудаг. Шаашлаад авлигатай хэрхэн үр дүнтэй тэмцэж болох талаарх иргэдийн хувийн санал бодлыг асууна.</p> <p>Бизнес эрхлэгчдийн дунд хийх судалгаагаар тухайн оронд бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэхэд саад болдог хүчин зүйлс, шалтгааныг тодруулахыг зорьдог. Судалгаанд энэ салбарын авлигын шинж, хэмжээ, давтамж болон бизнесийн дүрэм журмын нээлттэй, ил тод байдал, хууль болон бодлогын хэрэгжилт, шүүхийн байгууллагын үйл ажиллагаанд саад болу буй хүчин зүйлс, хүнд суртал, олон давхарга бүхий үйл явцаас үүдэн иргэдийн үүрэх санхүүгийн дарамт, нээлттэй тендерийн үйл явц зэрэг асуудлыг хамарсан асуултуудыг хамруулна.</p> <p>Төрийн албан хаагчдын дунд хийх судалгаагаар төрийн байгууллагуудад тогтсон буюу дадал болсон үйлчилгээг иргэдэд үзүүлэхэд тулгардаг бэрхшээл болон бусад асуудлуудыг хөндөхийг зорьдог. Судалгаанд хүний нөөцийн бодлого, дүрэм журмын хэрэгжилт, төсвийн зарцуулалт, үйлчилгээний ажилтнуудын ажлын гүйцэтгэлийн хяналт болон мэдээллийн зохицуулалт зэрэг асуудлуудыг хамарсан асуултуудыг хамруулна.</p> |



| | |
|--|---|
| <p>Жишээ үзүүлэлт:</p> | <p>Төрийн үйлчилгээг хүртэгч иргэдийн судалгаанаас: <i>Доорх шалтгаануудаас аль нь таныг авлигын тохиолдлыг мэдээлэхгүй байхад нөлөөлдөг вэ? (1-7 оноогоор дүгнэнэ)</i></p> <p><i>Хяна мэдээлэх эз мэдэхгүй байсан учраас</i> <i>Хангайлттай нотлох/батлах зүйл байгаагүй</i> <i>Авлига авсан хүмүүст арга хэмжээг тэртэй тэргүй авахгүй тул мэдээлээд нэмэргүй</i> <i>Тэр талаар мэдээлдэг хүмүүс бэл зүгээр л асуудал үүсээгчид</i> <i>Тэр талаар мэдээлдэг хүмүүс өөрсдөө л шаналаад дуусна</i> <i>Хүн болгон энэ талаар мэддэг ч хэн ч мэдээлдэггүй шүү дээ</i> <i>Авлигын тохиолдол нь ноцтой биш буюу маш жижиг зүйл байсан тул мэдээлэх хэрэггүй гэж үзсэн</i> <i>Мэдээлээ гээд намайг дараа нь хэн хамгалах билээ?</i> <i>Хэн нэгнийг зовоож, шийтгэхийг хүссэнгүй</i></p> |
| <p>Ядууст чиглэсэн, жендерийн мэдрэмжтэй үзүүлэлт:</p> | <p>Төрийн үйлчилгээг хүртэгч иргэдийн судалгааг цааш нь орлогын байдал, иргэншил, хүйс гэх мэтээр нарийвчлах боломжтой.</p> |
| <p>Цахим хаяг:</p> | <p>www.worldbank.org/wbi/governance/capacitybuild/diagnostics.html</p> |



ISBN 978-99929-961-8-3



9 789929 996183



SANSUDAI

Хөвсгөл дизайны компани
Утас: 320588 / 00165012

UIH MN
СУДАЛГААНЫ САН