



**УЛС ТӨРИЙН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН ТАЛААРХ ТӨСӨӨЛЛИЙН
2018 ОНЫ СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН**

УИН.МН
СУДАЛГААНЫ САН

Улаанбаатар хот

2018 он

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ.....	4
НЭГ. 2018 ОНЫ УЛС ТӨРИЙН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН ТҮВШИН.....	6
ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТҮҮД.....	6
ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТ 1. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ЦАР ХҮРЭЭ	7
Дэд үзүүлэлт 1. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ТҮГЭЭМЭЛ БАЙДАЛ	8
Дэд үзүүлэлт 2. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ТҮВШНИЙ ӨӨРЧЛӨЛТ	8
Дэд үзүүлэлт 3. ТӨРИЙН ИНСТИТУЦ ДЭХ УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ТАРХАЛТЫН ЦАР ХҮРЭЭ.....	9
Дэд үзүүлэлт 4. ТӨРИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААН ДАХЬ УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ТАРХАЛТЫН ЦАР ХҮРЭЭ	9
Дэд үзүүлэлт 5. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН НӨЛӨӨЛӨЛ, ЧИГЛЭЛ.....	10
ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТ 2. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ХЭЛБЭР	11
Дэд үзүүлэлт 1. ХЭЭЛ ХАХУУЛИЙН ХЭЛБЭР	12
Дэд үзүүлэлт 2. ХУУЛЬ БУС НӨЛӨӨЛЛИЙН ХЭЛБЭР	13
Дэд үзүүлэлт 3. УЛС ТӨРИЙН НАМ, БҮЛЭГЛЭЛ, УЛС ТӨР, БИЗНЕС, ГЭМТ ХЭРГИЙН БҮЛЭГЛЭЛҮҮДИЙН ХАРИЛЦАА ХАМААРАЛ	13
Дэд үзүүлэлт 4. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ХЭЛБЭР	14
Дэд үзүүлэлт 5. УЛС ТӨРИЙН ХҮРЭЭН ДЭХ ХЭЭЛ ХАХУУЛЬ ӨГӨХ, АВАХ АРГА	15
ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТ 3. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ШАЛТГААН, НӨХЦӨЛ.....	17
Дэд үзүүлэлт 1. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГАД НӨЛӨӨЛСӨН ХҮЧИН ЗҮЙЛС.....	18
Дэд үзүүлэлт 2. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ТҮВШИНД НӨЛӨӨЛЖ БУЙ ТӨРИЙН АЛБАН ДАХЬ ДУТАГДАЛ, ДОГОЛДОЛ.....	18
Дэд үзүүлэлт 3. УЛС ТӨРИЙН ХҮРЭЭН ДЭХ ХҮРЭЭЛЛҮҮДИЙН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ	19
ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТ 4. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ХОР УРШИГ, ҮР ДАГАВАР.....	20
Дэд үзүүлэлт 1. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ХОР УРШИГ	20
Дэд үзүүлэлт 2. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГААР ОЛСОН ХӨРӨНГИЙН ЗАРЦУУЛАЛТ	21
ХОЁР. БУСАД ҮЗҮҮЛЭЛТ	23
АВЛИГЫН ТҮВШИН	23
УЛС ТӨРИЙН НАМУУДЫН АВЛИГАД АВТСАН БАЙДАЛ.....	23
АВЛИГЫН ХҮРЭЭНИЙ ТҮГЭЭМЭЛ БАЙДАЛ.....	24
АВЛИГЫН ТҮВШИНД НӨЛӨӨЛСӨН ГОЛ ХҮЧИН ЗҮЙЛС.....	25
БИЗНЕС ЭРХЛЭГЧДИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ЯВЦАД ЗАРЦУУЛЖ БУЙ АВЛИГЫН ХЭМЖЭЭ	26
ХЭЭЛ ХАХУУЛЬД ЗАРЦУУЛСАН МӨНГӨНИЙ ХЭМЖЭЭ	26
ДЭЭД ТҮВШНИЙ АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА	27
ГУРАВ. ШИНЖЭЭЧДИЙН ТАЛААРХ ЕРӨНХИЙ МЭДЭЭЛЭЛ.....	28
ДҮГНЭЛТ	29

ГРАФИКИЙН ЖАГСААЛТ

График 1. Улс төрийн хүрээн дэх авлигын үнэлгээ, үзүүлэлтийн схем.	5
График 2. Улс төрийн авлигын түвшин, 2008-2018 онд.	6
График 3. Шалгуур үзүүлэлтийн үнэлгээ.....	6
График 4. Улс төрийн авлигын цар хүрээний үнэлгээ.	7
График 5. Улс төрийн хүрээн дэх авлигын түгээмэл байдал.....	8
График 6. Улс төрийн хүрээн дэх авлигын түвшний өөрчлөлт.	8
График 7. Нийтийн алба/төрийн байгууллагын үйл ажиллагаан дахь авлигын тархалтын цар хүрээ.	9
График 8. Улс төрийн хүрээний авлигын чиглэл.....	10
График 9. Улс төрийн авлигын хэлбэрийн үнэлгээ.	11
График 10. Хээл хахуулийн хэлбэрийн үнэлгээ.	12
График 11. Хууль бус нөлөөллийн үнэлгээ.	13
График 12. Улс төрийн хүрээн дэх авлигын хэлбэр.	15
График 13. Улс төрийн хүрээнд хээл хахууль өгөх, авах аргуудын үнэлгээ.	16
График 14. Авлигын шалтгаан, нөхцөл.	17
График 15. Улс төрийн хүрээн дэх хүрээллүүдийн нөхцөл байдал.	19
График 16. Улс төрийн авлигын хор уршиг, үр дагавар.	20
График 17. Улс төрийн хүрээний авлигын улмаас учирсан хор уршиг, сөрөг үр дагаврын түвшин.	21
График 18. Улс төрийн (түүнчлэн шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээний) авлигаар олсон хөрөнгийн зарцуулалт.....	22
График 19. Монголын нийгэм дэх авлигын түвшин.	23
График 20. Монгол Улс дахь улс төрийн намуудын авлигад автсан байдал.	23
График 21. Авлигыг бууруулахад шаардлагатай арга хэмжээ.	27
График 22. Шинжээчдийн хүйс.....	28
График 23. Шинжээчдийн нас.	28
График 24. Шинжээчдийн салбарын хаярьяалал.	28

ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1. Салбар хүрээн (төрийн институт) дэх авлига тархсан байдал.	9
Хүснэгт 2. Бүлэглэлүүдийн харилцаа хамаарал, нөхцөл байдлын үнэлгээ.	14
Хүснэгт 3. Улс төрийн авлигад нөлөөлсөн хүчин зүйлсийн үнэлгээ.	18
Хүснэгт 4. Улс төрийн авлигын түвшинд нөлөөлж буй төрийн албан дахь дутагдал, доголдол. .	19
Хүснэгт 5. Сүүлийн нэг жилийн хугацаан дахь авлигын нөхцөл байдал (%).	24
Хүснэгт 6. Монгол Улсын авлигын ерөнхий түвшинд нөлөөлсөн гол нөхцөл байдал.....	25
Хүснэгт 7. Бизнес эрхлэгчдээс авлигад зарцуулсан мөнгөний хэмжээ (%).	26
Хүснэгт 8. Бизнес эрхлэгчдээс авлигад зарцуулсан мөнгөний хэмжээ /зорилгоор/, сая төгрөгөөр.	26

UIH.MN
СЭДАЛГААНЫ САН

УДИРТГАЛ

Судалгааны үндэслэл: Авлигатай тэмцэх газар 2008 оноос хойш жил тутам “Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгаа”-г зохион байгуулж судалгааны үр дүнг Мянганы хөгжлийн 9 дэх зорилтын “Авлигыг үл тэвчих уур амьсгалыг нийгмийн бүх хүрээнд бий болгох, хэвшүүлэх” 24 дүгээр зорилтын хэрэгжилтийг үнэлж дүгнэх нэг шалгуур болгож ирсэн.

Судалгаа нь авлигын хандлага, авлигад өртөмтгий ажил, албан тушаал, авлигад нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг тодорхойлох, авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг төлөвлөх, хэрэгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой. Мөн улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээний авлигын эсрэг үйл ажиллагааны үр дүнг үнэлж дүгнэхэд мэдээллийн чухал их сурвалж болох учиртай.

2017 он хүртэл улс төр болон шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийг нэг судалгааны хүрээнд судалж, нэгтгэсэн тайланг гаргаж байсан бол 2018 онд тус хоёр хүрээг тусд нь авч үзэж, “Улс төрийн хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгаа” болон “Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн авлигын талаарх төсөөллийн судалгаа”-г хийхээр болсон юм. Уг хоёр судалгааг “Максима Консалтинг” ХХК хийж гүйцэтгэв.

Судалгааны хүрээнд дараах зорилтыг тавьж зохион байгуулав.

- Авлигын талаарх төсөөлөл, хандлага, шалтгааныг тодруулах;
- “Дээд (өндөр) түвшний” хүрээн дэх авлигад автагдсан байдал, цар хүрээ, авлигын хэлбэрийг авч үзэх;
- “Дээд (өндөр) түвшний” авлигын шалтгаан, нөхцөл түүнд нөлөөлж буй хүчин зүйлийг тодруулах;
- “Дээд (өндөр) түвшний” авлигын хэмжээ, түүний хор уршиг, үр дагаврыг гаргах;
- “Дээд (өндөр) түвшний” хүрээн дэх авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг үнэлүүлэх, түүнд нөлөөлж буй хүчин зүйлийг тодруулах зэрэг болно.

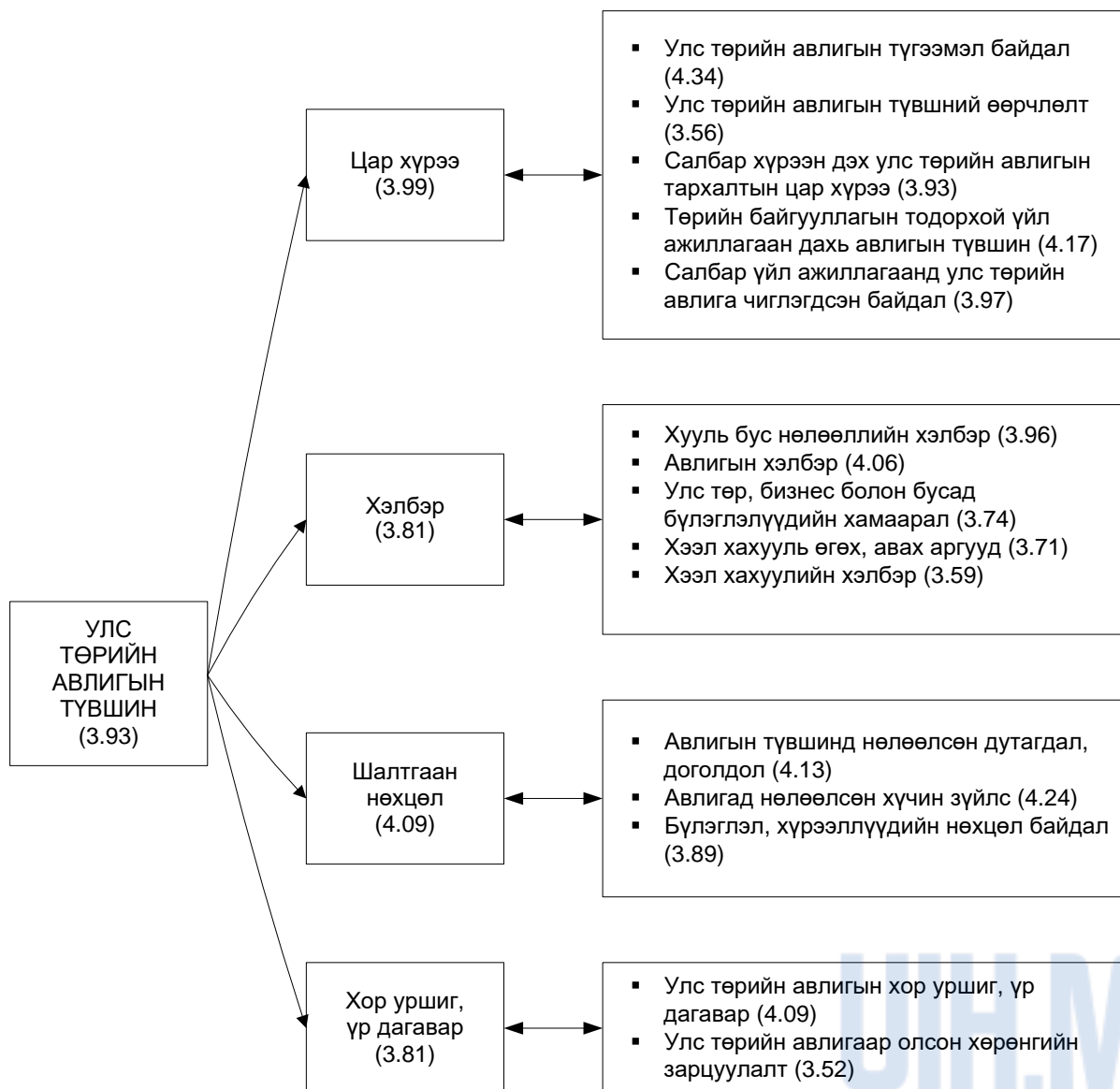
Судалгааны арга зүй: “Улс төрийн хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгаа”-г тоон болон чанарын судалгааны аргаар хийж явуулсан. Ингэхдээ нийтийн алба (шүүх, хууль сахиулах салбараас бусад), шүүх, хууль сахиулах салбар, хэвлэл мэдээллийн салбар, улс төрийн нам, иргэний нийгмийн байгууллага, Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж буй олон улсын байгууллага, бодлогын судалгаа, олон нийтийн санал бодлын судалгаа, бизнесийн салбар, иргэдийн төлөөллийг оролцуулан нийт 66 шинжээчийг хамруулсан.

Тоон судалгааны мэдээллийг цуглуулахдаа нүүр тулсан ярилцлагын асуулгын аргыг ашигласан ба шинжээчдээр асуулт бүрийг “1-ээс 5” гэсэн баллаар үнэлүүлэн тооцоолсон. Баллын үнэлгээ буурах тусам эерэг утгыг илэрхийлж байгаа бол баллын үнэлгээ өсөх тусам сөрөг утгыг илэрхийлдэг.

Чанарын судалгааг фокус бүлгийн хэлэлцүүлгийн аргаар хийж явуулсан бөгөөд 6 удаагийн хэлэлцүүлэгт нийт 48 шинжээчийг оролцуулан судалгааны асуултуудыг дэлгэрүүлж, гүнзгийрүүлж хэлэлцсэн.

Судалгааны мэдээлэлд шинжилгээ хийхдээ “Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн 2017 оны судалгаа”-ны тоо баримттай харьцуулан шинжилж, гарсан өөрчлөлт, үр дүнг тогтоосон болно.

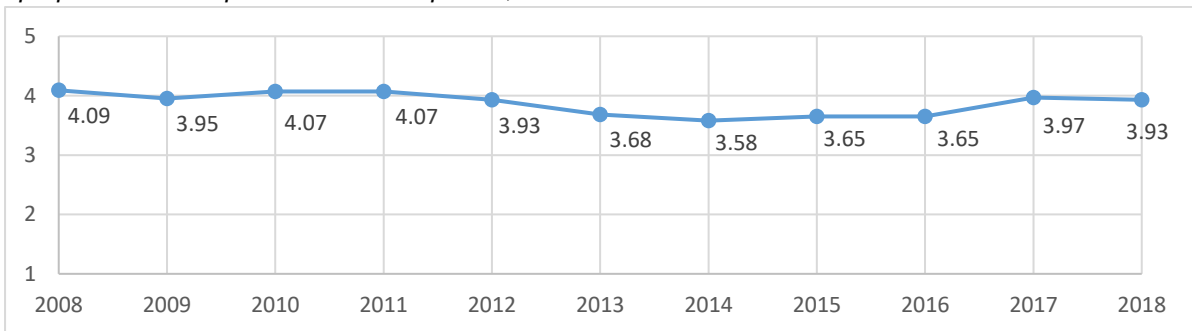
График 1. Улс төрийн хүрээн дэх авлигын үнэлгээ, үзүүлэлтийн схем.



НЭГ. 2018 ОНЫ УЛС ТӨРИЙН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН ТҮВШИН

Судалгааны үр дүнд 2018 онд улс төрийн хүрээн дэх авлигын төсөөллийн индекс 3.93 гарлаа. Өмнөх оны үзүүлэлттэй харьцуулахад 0.06 баллаар буурсан буюу ач холбогдол өгөх хэмжээнд өөрчлөлт гарсангүй. Тус судалгаа хийгдэж ирсэн өнгөрсөн 11 жилийн үзүүлэлтийг харьцуулан харахад авлигын төсөөллийн индексийн дундаж 3.87 байгаа ба 2008 оны анхдагч үзүүлэлтээс 0.5 хүртэл баллаар буурч байсан 2013-2016 онуудыг эс тооцвоос өндөр түвшинд 4 баллын орчимд тогтвортой хэлбэлзэх хандлага илэрч байна.

График 2. Улс төрийн авлигын түвшин, 2008-2018 онд.



ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТҮҮД

Улс төрийн авлигын түвшинг тогтоохдоо дараах үндсэн дөрвөн шалгуур үзүүлэлтийг ашигладаг: цар хүрээ, хэлбэр, шалтгаан нөхцөл, хор уршиг/үр дагавар.

Үндсэн шалгуур үзүүлэлт тус бүрийн хувьд ч 2018 оны судалгаагаар ач холбогдол өгмөөр өөрчлөлт төдийлөн гарсангүй.

Улс төрийн авлигын цар хүрээ нь өмнөх оноос 0.01 пунктээр нэмэгдсэн бол авлигын хэлбэр 0.11 пунктээр, авлигын шалтгаан нөхцөл 0.06 пунктээр, хор уршиг, үр дагавар 0.10 пунктээр тус бүр буурсан байна.

График 3. Шалгуур үзүүлэлтийн үнэлгээ.¹



¹ Авлигын цар хүрээний үзүүлэлт 2017 онд улс төр болон шүүх, хууль хяналтыг хүрээг нэгтгэсэн байдлаар 3.94 гарсан (нэг дүгээр багана). Хэрэв 2018 оны судалгааны аргачлалын дагуу шүүх, хууль хяналтын хүрээний үзүүлэлтүүдийг хасч, зөвхөн улс төрийн үзүүлэлтийг тооцвол 4.00 гэсэн индекс гарч байгаа юм (нэг дүгээр багана, ногоон өнгөөр тэмдэглэсэн үзүүлэлт).

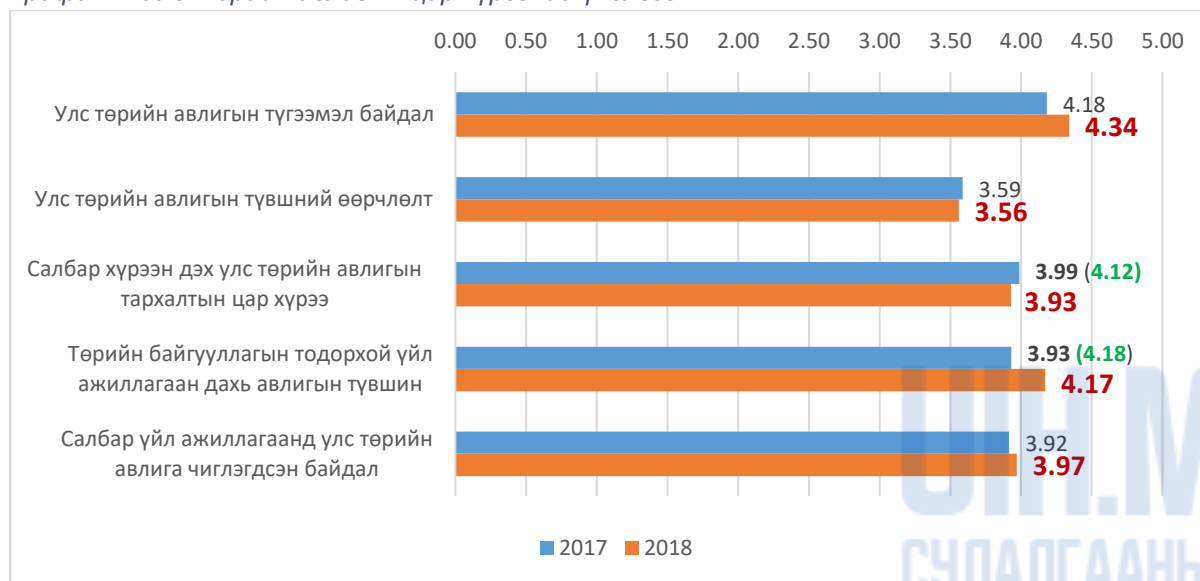
ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТ 1. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ЦАР ХҮРЭЭ

Улс төрийн хүрээний авлигын цар хүрээний үнэлгээ 3.99 гарч, өмнөх оны албан ёсны дүнгээс 0.05 пунктээр илүү гарсан хэдий ч бодитоор 0.01 пунктээр буурсан (2017 онд улс төр, хууль хяналтын хүрээний нэгтгэсэн албан ёсны дүн 3.94, зөвхөн улс төрийг хүрээг тусд нь тооцвол 4.00) буюу өөрчлөлтгүй байна.

Улс төрийн авлигын цар хүрээг нийт 5 дэд үзүүлэлтийн хүрээнд тодорхойлох бөгөөд тус бүр дараах өөрчлөлт гарсан байна:

1. Улс төрийн авлигын түгээмэл байдал + 0.16;
2. Улс төрийн авлигын түвшний өөрчлөлт - 0.03;
3. Тодорхой салбар, хүрээн (төрийн институц) дэх улс төрийн авлигын тархалтын цар хүрээ + 0.06 (2017 оны улс төр, хууль хяналтын хүрээний нэгтгэсэн албан ёсны дүнтэй харьцуулахад) буюу - 0.19 (2017 оны зөвхөн улс төрийн хүрээний тусд нь тооцсон дүнтэй харьцуулахад);
4. Төрийн байгууллагын тодорхой үйл ажиллагаан дахь авлигын түвшин + 0.24 (2017 оны улс төр, хууль хяналтын хүрээний нэгтгэсэн албан ёсны дүнтэй харьцуулахад) буюу - 0.01 (2017 оны зөвхөн улс төрийн хүрээний тусд нь тооцсон дүнтэй харьцуулахад);
5. Тодорхой салбар, үйл ажиллагаанд улс төрийн авлига чиглэгдсэн байдал (буюу ямар салбар, үйл ажиллагаатай улс төрийн авлига хэр холбогдсон болох) + 0.05.

График 4. Улс төрийн авлигын цар хүрээний үнэлгээ.²



² 2017 онд “салбар хүрээн дэх авлигын тархалтын цар хүрээ” дэд үзүүлэлтийн дүн улс төр болон шүүх, хууль хяналтыг хүрээг нэгтгэсэн байдлаар 3.99 гарсан (5-р багана). Хэрэв 2018 оны судалгааны аргачлалын дагуу шүүх, хууль хяналтын хүрээний үзүүлэлтүүдийг хасч, зөвхөн улс төрийн үзүүлэлтийг тооцвол 4.12 гэсэн индекс гарч байгаа юм (5-р багана, ногоон өнгөөр тэмдэглэсэн үзүүлэлт).

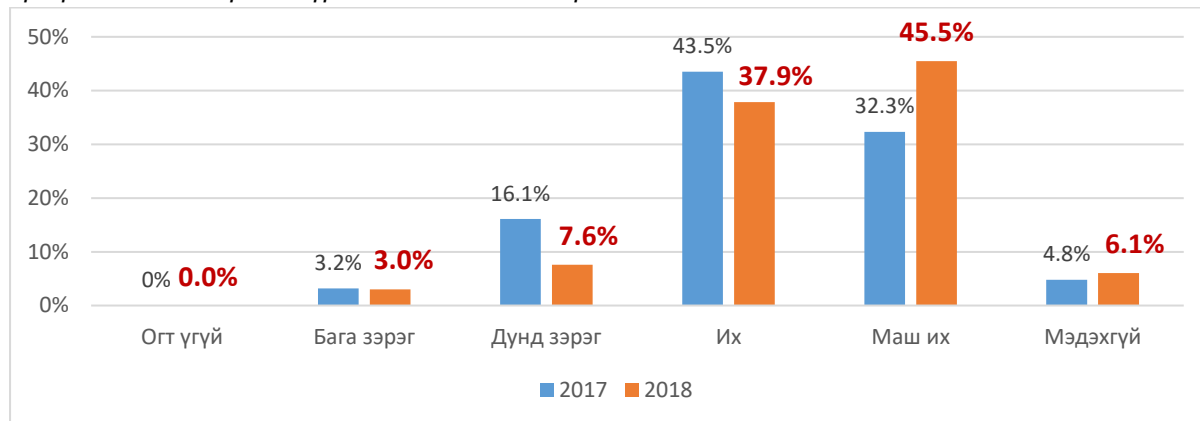
2017 онд “төрийн байгууллагын үйл ажиллагаан дахь авлигын түвшин” дэд үзүүлэлтийн дүн улс төр болон шүүх, хууль хяналтыг хүрээг нэгтгэсэн байдлаар 3.93 гарсан (7-р багана). Хэрэв 2018 оны судалгааны аргачлалын дагуу шүүх, хууль хяналтын хүрээний үзүүлэлтүүдийг хасч, зөвхөн улс төрийн үзүүлэлтийг тооцвол 4.18 гэсэн индекс гарч байгаа юм (7-р багана, ногоон өнгөөр тэмдэглэсэн үзүүлэлт).

Дэд үзүүлэлт 1. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ТҮГЭЭМЭЛ БАЙДАЛ

Улс төрийн авлигын түгээмэл байдлын үнэлгээ 4.34 гарч өмнөх оныхоос 0.16 пунктээр (2017 онд 4.18) өссөн байна.

Ингэхдээ шинжээчдийн 83.4% нь Монголын улс төрийн хүрээнд авлига их болон маш их түгээмэл гэж үнэлсэн. Харьцуулахад 2017 онд тус хоёр үзүүлэлтийн нийлбэр 75.8%-тай гарч байжээ.

График 5. Улс төрийн хүрээнд дэх авлигын түгээмэл байдал.

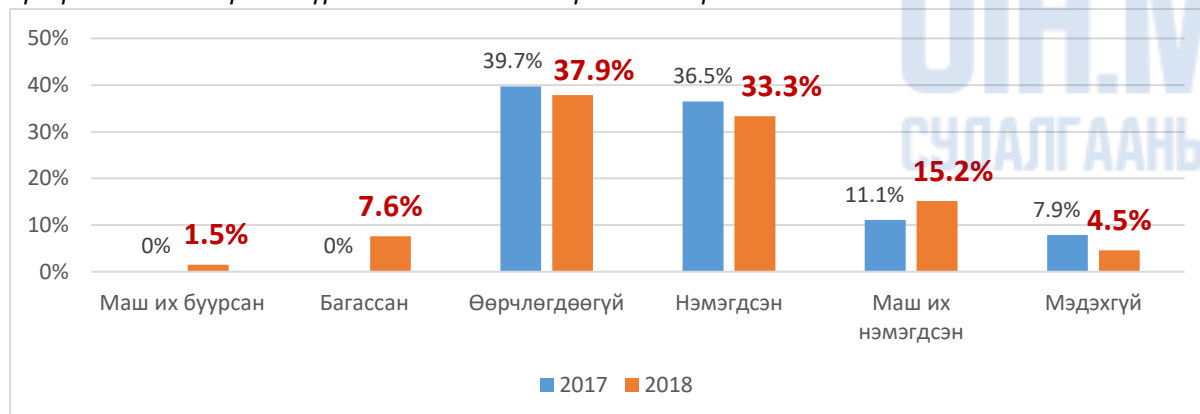


Дэд үзүүлэлт 2. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ТҮВШНИЙ ӨӨРЧЛӨЛТ

Улс төрийн хүрээнд дэх авлигын түвшин өөрчлөгдсөн байдалд өгсөн үнэлгээ 3.56 гарч өмнөх оноос 0.03 пунктээр (2017 онд 3.59) өссөн дүнтэй буюу өөрчлөлтгүй байна.

Ингэхдээ шинжээчдийн 48.5% нь улс төрийн хүрээнд авлига нэмэгдсэн болон маш их нэмэгдсэн гэж үнэлсэн. Харьцуулахад 2017 оны тус хоёр үзүүлэлтийн нийлбэр болох 47.6%-иас бараг өөрчлөгдсөнгүй.

График 6. Улс төрийн хүрээнд дэх авлигын түвшний өөрчлөлт.



Дэд үзүүлэлт 3. ТӨРИЙН ИНСТИТУЦ ДЭХ УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ТАРХАЛТЫН ЦАР ХҮРЭЭ

Төрийн институт дэх улс төрийн авлигын тархалтын үзүүлэлт 3.93 пункттэй гарч өмнөх оны үнэлгээтэй харьцуулахад 0.06 буюу 0.19 пунктээр буурсан байна (2017 оны улс төр болон шүүх, хууль хяналтын хүрээний нэгтгэсэн дүн 3.99; зөвхөн улс төрийн хүрээний үзүүлэлтийг салгаж тооцсон дүн 4.12).

Ингэхдээ ерөнхийлөгчийн засаглалын хүрээ, Улсын Их Хурал, улс төрийн намуудын үзүүлэлт 0.27-0.38 пунктээр буурсан бол бусад институцын хувьд өөрчлөлт бараг гарсангүй. Засгийн газар, түүний харъяа байгууллага болон улс төрийн намууд урьдын адил авлига хамгийн түгээмэл институцууцээр тооцогдсон хэвээр байна.

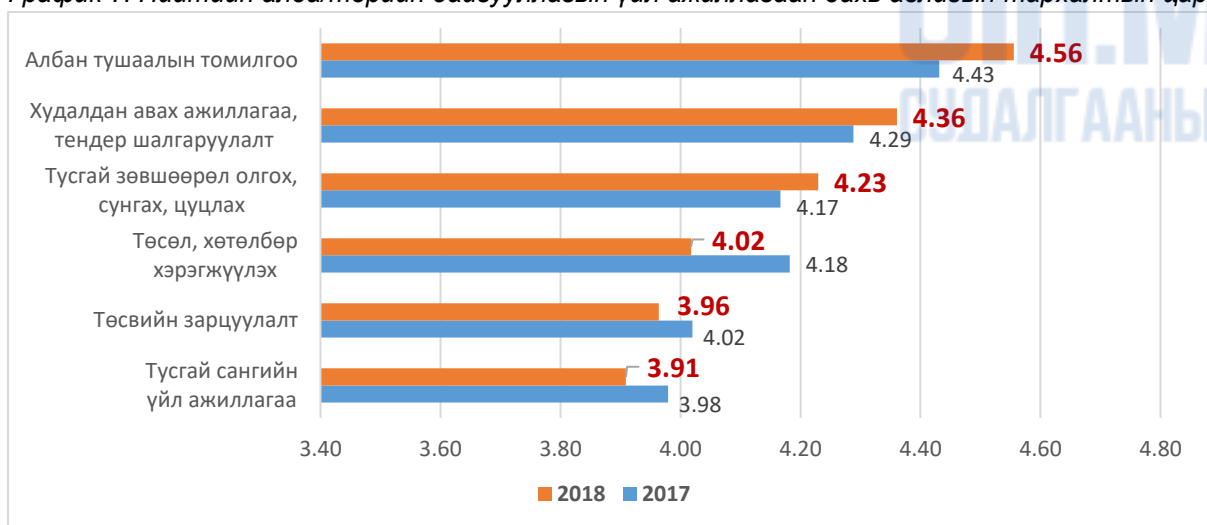
Хүснэгт 1. Салбар хүрээн (төрийн институт) дэх авлига тархсан байдал.

	2017	2018	Өөрчлөлт
1 Засгийн газар /яам, агентлаг/	4.27	4.23	-0.04
2 Улс төрийн намууд	4.48	4.21	-0.27
3 Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг дарга, ЗДТГ	3.93	3.97	+0.04
4 Монгол Улсын Их Хурал	4.25	3.87	-0.38
5 Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага /аймаг, нийслэл, сум дүүргийн ИТХ/	3.89	3.75	-0.14
6 Ерөнхийлөгчийн засаглалын хүрээ	3.90	3.57	-0.34

Дэд үзүүлэлт 4. ТӨРИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААН ДАХЬ УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ТАРХАЛТЫН ЦАР ХҮРЭЭ

Төрийн үйл ажиллагаан дахь авлигын цар хүрээг (шүүх, хууль хяналтын үйл ажиллагаанс бусад) 6 тодорхой чиглэлээр авч үнэлүүлэхэд үзүүлэлт 4.17 гарч, өмнөх оны албан ёсны үзүүлэлттэй харьцуулахад 0.24 пунктээр өссөн буюу бодитоор өөрчлөлтгүй (+ 0.01) байна (2017 оны улс төр болон шүүх, хууль хяналтын хүрээний нэгтгэсэн албан ёсны дүн 3.93; зөвхөн улс төрийн хүрээний үзүүлэлтийг салгаж тооцсон дүн 4.18).

График 7. Нийтийн алба/төрийн байгууллагын үйл ажиллагаан дахь авлигын тархалтын цар хүрээ.



Дэд үзүүлэлт 5. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН НӨЛӨӨЛӨЛ, ЧИГЛЭЛ

Улс төрийн авлига бусад салбар хүрээний үйл ажиллагаа руу хэр чиглэж байгаа буюу нөлөөллийн (авлигын чиглэл буюу аль салбар, үйл ажиллагаатай хэр холбогдсон байдал) үнэлгээний үзүүлэлт 3.97 гарч өмнөх оны үнэлгээнээс 0.05 пунктээр өссөн буюу бараг өөрчлөлтгүй байна (2017 оны үзүүлэлт 3.92).

Нийт 11 салбар, үйл ажиллагааны хүрээнд үнэлгээг гаргасан ба тэдгээр дотроо дараах өөрчлөлтүүд гарсан байна.

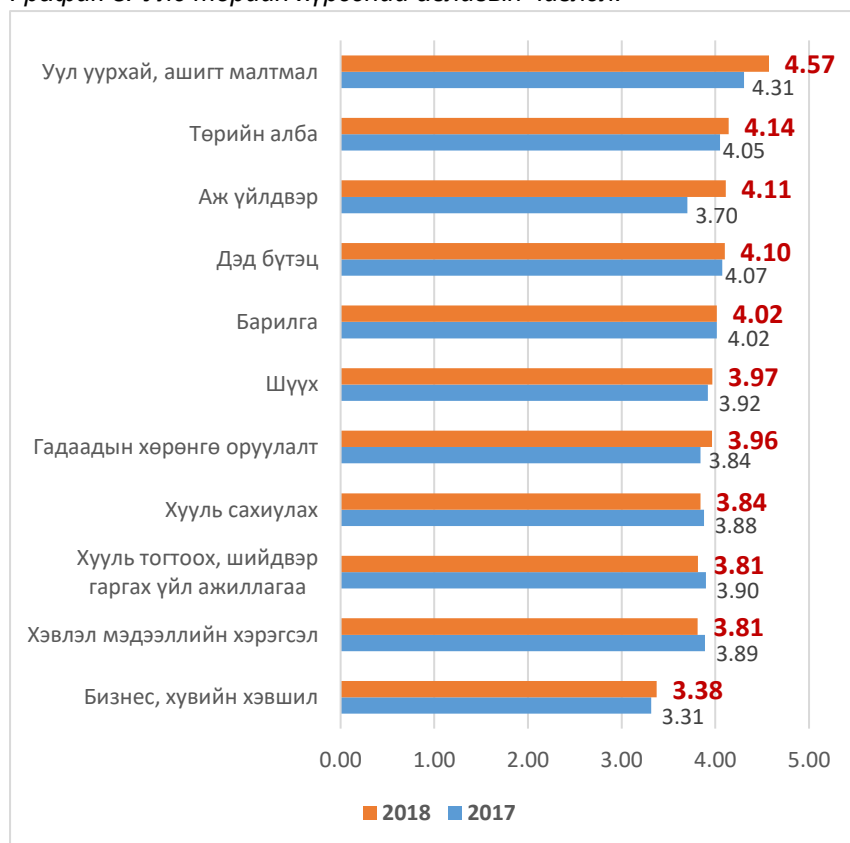
Ач холбогдол өгмөөр хэмжээнд өссөн салбарууд:

- аж үйлдвэр + 0.41,
- уул уурхай, ашигт малтмал + 0.26,
- гадаадын хөрөнгө оруулалт + 0.12.

Бага хэмжээний өөрчлөлт гарсан эсвэл өөрчлөлт гараагүй салбарууд:

- төрийн алба + 0.09
- бизнес, хувийн хэвшил + 0.07,
- шүүх + 0.05,
- дэд бүтэц + 0.03,
- барилга 0.00,
- хууль сахиулах - 0.04,
- хэвлэл, мэдээллийн хэрэгсэл - 0.08,
- хууль тогтоох, шийдвэр гаргах үйл ажиллагаа - 0.09.

График 8. Улс төрийн хүрээний авлигын чиглэл.



UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

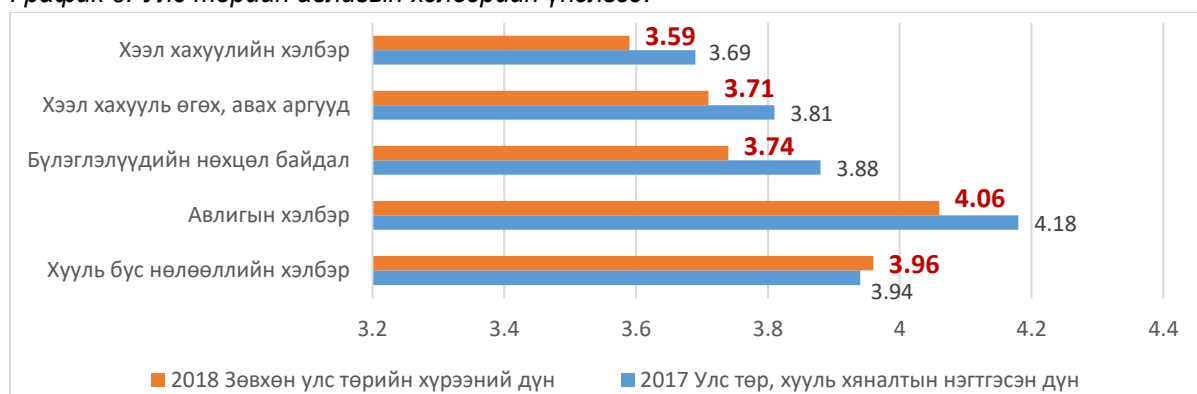
ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТ 2. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ХЭЛБЭР

Улс төрийн хүрээн дэх авлигын хэлбэрийн үнэлгээ 3.81 гарч өмнөх оны үнэлгээнээс 0.11 пунктээр буурсан байна (2017 оны үзүүлэлт 3.92).

Улс төрийн авлигын хэлбэрийг нийт 5 дэд үзүүлэлтийн хүрээнд тодорхойлох бөгөөд тус бүр дараах өөрчлөлт гарсан байна.

1. Хээл хахуулийн хэлбэр - 0.10;
2. Хээл хахууль өгөх, авах аргууд - 0.10;
3. Бүлэглэлүүдийн нөхцөл байдал - 0.22;
4. Авлигын хэлбэр - 0.12;
5. Хууль бус нөлөөллийн хэлбэр + 0.02.

График 9. Улс төрийн авлигын хэлбэрийн үнэлгээ.



Дэд үзүүлэлт 1. ХЭЭЛ ХАХУУЛИЙН ХЭЛБЭР

Улс төрийн хүрээн дэх хээл хахуулийн хэлбэрийн үнэлгээ 3.59 гарч өмнөх оноос 0.10 пунктээр буурсан бага зэргийн эерэг үзүүлэлттэй байна (2017 оны үзүүлэлт 3.69).

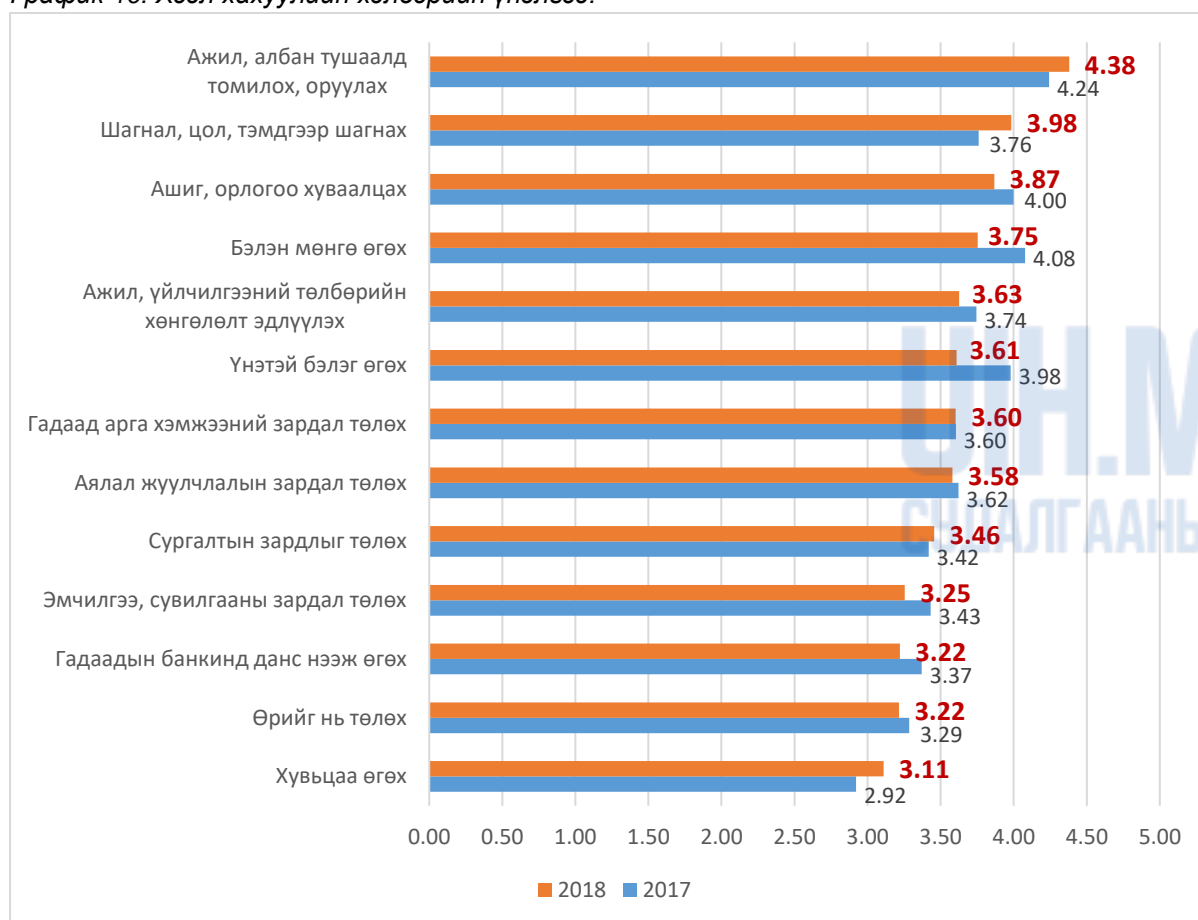
Хээл хахуулийн олон хэлбэр байгаагаас хамгийн түгээмэл гэж үзсэн дараах хэлбэрийг сонгон үнэлүүлсэн (зураг 10). Улс төрийн авлигын хүрээн дэх хээл хахуулийн 13 хэлбэрээс 3 хэлбэрийн үнэлгээ өссөн сөрөг дүнтэй гарсан бол бол 7 хэлбэрийн үзүүлэлт буурсан эерэг үзүүлэлт гарч, 3 хэлбэрийн хувьд (бараг) өөрчлөлт гарсангүй. Ингэхэд дараах хэлбэрүүдийн хувьд үзүүлэлт өссөн:

- ажил, албан тушаалын томилгоо + 0.14,
- шагнал, цол, тэмдгээр шагнах + 0.22,
- хувьцаа өгөх + 0.19.

Харин дараах хэлбэрүүдийн хувьд үзүүлэлт буурсан байна:

- ашиг, орлого хуввалцах - 0.13,
- бэлэн мөнгө өгөх - 0.33,
- ажил, үйлчилгээний төлбөрийн хөнгөлөлт үзүүлэх - 0.11,
- үнэтэй бэлэг өгөх - 0.37,
- эмчилгээ, сувилгааны зардлыг төлөх - 0.18,
- гадаадын банкинд данс нээж өгөх - 0.15,
- өрийг нь төлөх - 0.05.

График 10. Хээл хахуулийн хэлбэрийн үнэлгээ.

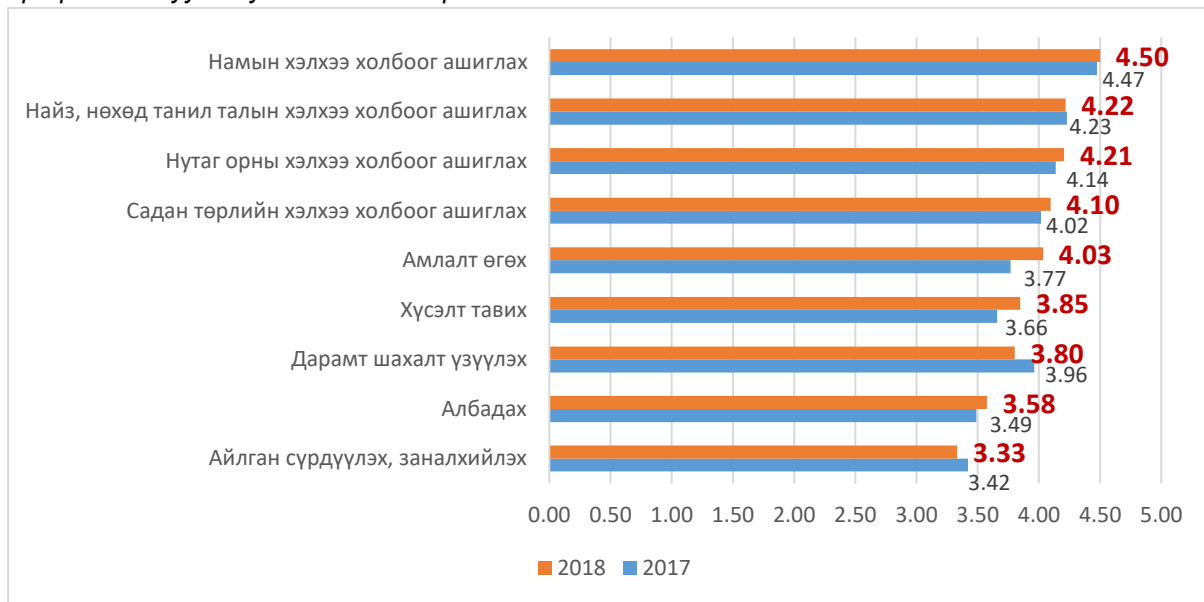


Дэд үзүүлэлт 2. ХУУЛЬ БУС НӨЛӨӨЛЛИЙН ХЭЛБЭР

Улс төрчид, өндөр албан тушаалтнууд хувийн зорилгоор төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд нөлөөлөх нөлөөллийн үнэлгээ нь 3.66 гарч өмнөх оноос 0.02 пунктээр өссөн буюу өөрчлөлтгүй байна.

Хууль бус нөлөөллийг тогтоох 9 дэд үзүүлэлтээс 5 дэд үзүүлэлтийн үнэлгээ өссөн бөгөөд үүнд амлалт өгч нөлөөлөх хэлбэр 0.26 пункт, хүсэлт тавих хэлбэр 0.19 пункт, албадах хэлбэр 0.09 пункт, нутаг орны хэлхээ холбоог ашиглах хэлбэр 0.07 пункт, садан төрлийн хэлхээ холбоог ашиглах хэлбэр 0.08 пунктээр өссөн. Харин дарамт, шахалт үзүүлэх хэлбэр 0.16 пунктээр, айлган сүрдүүлэх хэлбэр 0.09 пунктээр буурсан байна.

График 11. Хууль бус нөлөөллийн үнэлгээ.



Дэд үзүүлэлт 3. УЛС ТӨРИЙН НАМ, БҮЛЭГЛЭЛ, УЛС ТӨР, БИЗНЕС, ГЭМТ ХЭРГИЙН БҮЛЭГЛЭЛҮҮДИЙН ХАРИЛЦАА ХАМААРАЛ

Төрийн өндөр албан тушаалтнууд, улс төрчид болон улс төрийн нам, бүлэглэл, гадаад дотоод бизнесийн бүлэглэл, гэмт бүлэглэлийн харилцаа хамаарлын үнэлгээ 3.74 гарч өнгөрсөн оноос 0.14 пунктээр буурсан байна (2017 оны үзүүлэлт 3.88).

Нийт 11 нөхцөл байдлын үзүүлэлтээс 2 үзүүлэлтийн үнэлгээ бага зэрэг өсч, 5 үзүүлэлтийн үнэлгээ бага зэрэг, 1 үзүүлэлтийн үнэлгээ 0.21 пунктээр буурсан байна.

Индексийн үзүүлэлтээс гадна шинжээчдийн өгсөн хариултыг дурдвал 83.3% “улс төр, бизнесийн бүлэглэлүүд нэгдсэн”, 74.2% нь “бизнесийн бүлэглүүд улс төрчдийг эрхшээлдээ оруулсан”, 68.2% нь “улс төрчид бизнесийн бүлэглэлүүдийг эрхшээлдээ оруулсан” болон 74.2% нь “улс төрчид шүүгч болон хууль сахиулах байгууллагын албан тушаалтнуудтай хууль бус ашиг сонирхлоор нэгдсэн” гэж үзэж байгаа нь (“их” болон “маш их” хэмжээнд) анхаарал татна. Түүнчлэн 75.8% нь улс төрийн хүрээний авлига илүү далд хэлбэр рүү шилжсэн гэж үзэж байна.

Хүснэгт 2. Бүлэглэлүүдийн харилцаа хамаарал, нөхцөл байдлын үнэлгээ.

#	Бүлэглэлүүдийн нөхцөл байдал	2017	2018	Өөрчлөлт
1	Улс төр, бизнесийн бүлэглэл нэгдсэн	4,27	4,35	+0,09
2	Бизнесийн бүлэглэл улс төрчдийг эрхшээлдээ оруулсан	4,31	4,20	-0,11
3	Улс төрийн авлига нь илүү далд хэлбэрт шилжсэн	4,29	4,19	-0,10
4	Улс төрчид шүүгч болон хууль сахиулах байгууллагын албан тушаалтнуудтай хууль бус ашиг сонирхлоор нэгдсэн	4,29	4,15	-0,14
5	Улс төрчид бизнесийн бүлэглэлийг эрхшээлдээ оруулсан	3,79	3,80	+0,01
6	Гадны бизнесийн бүлэглэл Монголын улс төрийн нам /бүлэглэл/-ыг эрхшээлдээ оруулсан	3,68	3,75	+0,08
7	Гадны улс төрийн бүлэглэл Монголын улс төрийн нам /бүлэглэл/-ыг эрхшээлдээ оруулсан	3,53	3,42	-0,10
8	Гадны бизнесийн бүлэглэл Монголын улс төрийн нам /бүлэглэл/-тай нэгдсэн	3,47	3,40	-0,07
9	Улс төрийн нам /бүлэглэл/ гэмт бүлэглэлийг эрхшээлдээ оруулсан	3,40	3,36	-0,04
10	Гэмт бүлэглэл улс төрийн нам /бүлэглэл/-ыг эрхшээлдээ оруулсан	3,50	3,29	-0,21
11	Гадны улс төрийн бүлэглэл Монголын улс төрийн нам /бүлэглэл/-тай нэгдсэн	3,31	3,27	-0,03

Дэд үзүүлэлт 4. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ХЭЛБЭЭ

Улс төрийн авлигын хэлбэрийн үнэлгээ 4.06 гарч өнгөрсөн оноос 0.12 пунктээр буурсан үзүүлэлттэй байна (2017 оны үзүүлэлт 4.18).

Нийт 15 дэд үзүүлэлтийн 2 дэд үзүүлэлтэд тодорхой хэмжээний өсөлт гарсан:

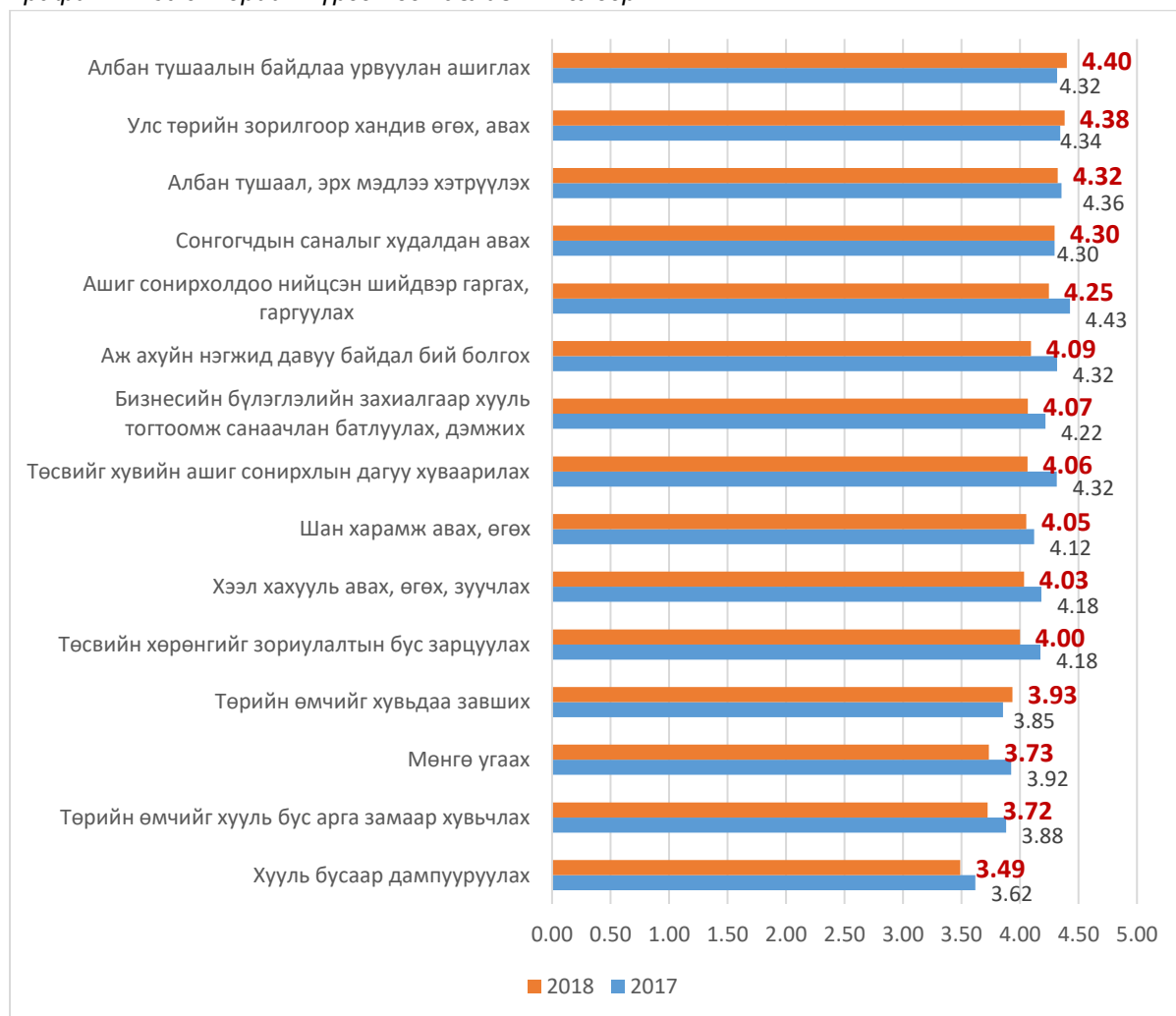
- албан тушаалаа урвуулан ашиглах + 0.08,
- төрийн өмчиг хувьдаа завших + 0.08.

Харин 9 үзүүлэлтүүдийн хувьд тодорхой хэмжээнд бууралт ажиглагдсан:

- төсвийг хувийн ашиг сонирхлын дагуу хуваарилах - 0.26,
- аж ахуйн нэгжид давуу байдал бий болгох - 0.23,
- мөнгө угаах - 0.19,
- ашиг сонирхолдоо нийцүүлэн шийдвэр гаргах, гаргуулах - 0.18,
- төсвийн хөрөнгийг зориултын бус зарцуулах - 0.18,
- төрийн өмчиг хууль бус арга замаар хувьчлах - 0.16,
- бизнес бүлэглэлийн захиалгаар хууль тогтоомж санаачлан батлуулах, дэмжих - 0.15,
- хээл хахууль өгөх, авах, зуучлах - 0.15,
- хууль бусаар дампууруулах - 0.13.

УИХ.МН
СҮДАЛГААНЫ САН

График 12. Улс төрийн хүрээн дэх авлигын хэлбэр.



Дэд үзүүлэлт 5. УЛС ТӨРИЙН ХҮРЭЭН ДЭХ ХЭЭЛ ХАХУУЛЬ ӨГӨХ, АВАХ АРГА

Улс төрийн хүрээний хээл хахууль өгөх, авах аргуудыг хэрэглэсэн байдлын үнэлгээ 3.71 гарч өмнөх оноос 0.10 пунктээр буурсан байна (2017 оны үзүүлэлт 3.81).

Нийт 11 түгээмэл үзүүлэлтийн 6 үзүүлэлтийн үнэлгээ буурсан эерэг үзүүлэлттэй байгаа бол 4 үзүүлэлтийн үнэлгээ өссөн сөрөг үнэлгээтэй гарчээ.

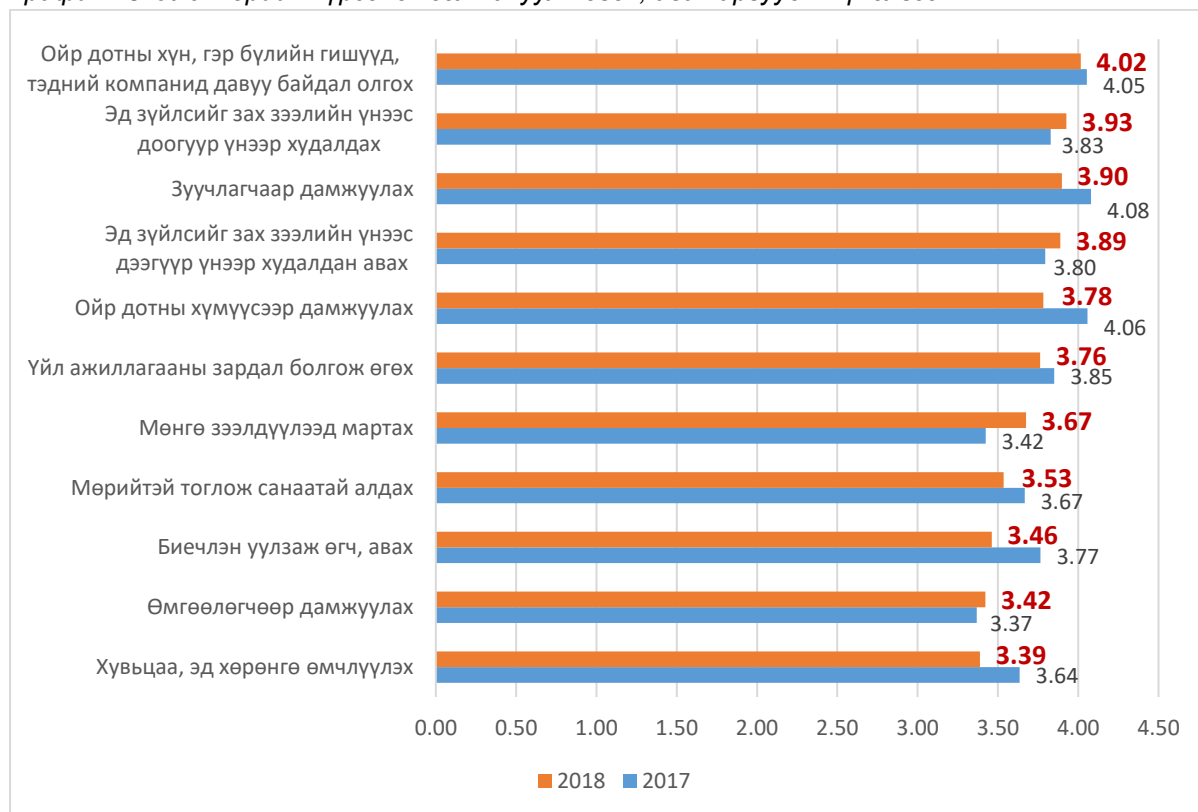
Дараах үзүүлэлтийн үнэлгээ өссөн:

- мөнгө зээлдүүлж мартах + 0.25,
- эд зүйлсийг зах зээлийн үнээс доогуур үнээр худалдах + 0.10,
- эд зүйлсийг зах зээлийн үнээс дээгүүр үнээр худалдаж авах + 0.09,
- өмгөөлөгчөөр дамжуулах + 0.05.

Харин дараах үзүүлэлтийн үнэлгээ буурсан:

- биечлэн уулзаж өгч авах – 0.33,
- ойр дотны хүмүүсээр дамжуулах – 0.28,
- зуучлагчаар дамжуулах – 0.18,
- үйл ажиллагааны зардал болгож өгөх – 0.09,
- мөрийтэй тоглож санаатай алдах – 0.04.

График 13. Улс төрийн хүрээнд хээл хахууль өгөх, авах аргуудын үнэлгээ.



ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТ 3. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ШАЛТГААН, НӨХЦӨЛ

Улс төрийн авлигын шалтгаан нөхцөлийн үзүүлэлт 2018 онд 4.09 гарч өнгөрсөн оноос 0.06 пунктээр буурсан байна (2017 оны үзүүлэлт 4.15). Шалтгаан, нөхцөлийн үзүүлэлтийн өсөлтөд нөлөөлж буй хүчин зүйлийг тодруулах зорилгоор 3 дэд үзүүлэлтийн хүрээнд шинжилгээ хийж тодорхойлов.

Улс төрийн авлигын шалтгаан, нөхцөлийн үзүүлэлтээс бүлэглэл, хүрээллүүдийн нөхцөл байдлын үзүүлэлт 0.19 пунктээр буурч, харин авлигад нөлөөлөх хүчин зүйлс (- 0.01) болон авлигын түвшинд нөлөөлөх дутагдал, доголдолын үзүүлэлтэд (+ 0.03) бараг өөрчлөлт гарсангүй.

График 14. Авлигын шалтгаан, нөхцөл.



Дэд үзүүлэлт 1. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГАД НӨЛӨӨЛСӨН ХҮЧИН ЗҮЙЛС

Улс төрийн авлигад нөлөөлсөн хүчин зүйлсийн үнэлгээ 4.24 гарч өнгөрсөн оноос 0.01 пунктээр буурсан буюу өөрчлөлтгүй байна.

Улс төрийн авлигын нөлөөллийг 11 дэд хүчин зүйлсээр хэмжсэн бөгөөд үүний 5 дэд хүчин зүйлсийн үнэлгээ буурсан эерэг үнэлгээтэй байгаа бол 3 дэд хүчин зүйлсийн үнэлгээ өссөн сөрөг дүн гарсан байна.

Албан тушаалын томилгоо болон сонгуулийн өнөөгийн тогтолцоо үзүүлэлт 0.20 болон 0.23 пунктээр тус бүр хамгийн их өссөн бол хууль хяналтын байгууллагын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил (- 0.20), ИТХ-ын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил (- 0.18), хуулийн байгууллагын шийдвэр гаргах үйл явц (- 0.15)-ад хамгийн их бууралт гарсан байна.

Хүснэгт 3. Улс төрийн авлигад нөлөөлсөн хүчин зүйлсийн үнэлгээ.

	Авлигад нөлөөлөх хүчин зүйлс	2017	2018	Зөрүү
1	Албан тушаалын томилгоо (нам дотор болон төрийн албанд)	4,55	4,74	+0,20
2	Намын санхүүжилтийн механизм	4,56	4,58	+0,02
3	Улс төрийн хүрээн дэх бизнес бүлэглэлүүдийн ашиг сонирхлын зөрчил	4,49	4,52	+0,02
4	Сонгуулийн санхүүжилтийн механизм	4,42	4,43	+0,01
5	Сонгуулийн өнөөгийн тогтолцоо	4,02	4,25	+0,23
6	Засгийн газрын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил	4,26	4,21	-0,05
7	УИХ-ын хууль санаачлах, тогтоох, хэрэгжилтэд нь хяналт тавих үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил	4,23	4,19	-0,04
8	Хууль хяналтын байгууллагын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил	4,25	4,05	-0,20
9	Төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны зохион байгуулалт	3,93	4,02	+0,08
10	ИТХ-ын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил	4,07	3,90	-0,18
11	Хуулийн байгууллагын шийдвэр гаргах үйл явц	3,96	3,81	-0,15

Дэд үзүүлэлт 2. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ТҮВШИНД НӨЛӨӨЛЖ БҮЙ ТӨРИЙН АЛБАН ДАХЬ ДУТАГДАЛ, ДОГОЛДОЛ

Улс төрийн авлигад нөлөөлөх төрийн үйл ажиллагааны дутагдал, доголдолын нөлөөллийн үнэлгээ 4.13 гарч өнгөрсөн оноос 0.03 пунктээр өссөн буюу бараг өөрчлөлтгүй байна (2018 оны үзүүлэлт 4.10).

Төрийн үйл ажиллагааны дутагдал, доголдлыг 12 дэд үзүүлэлтэд хамааруулж хэмжсэн бөгөөд үүний 7 дэд үзүүлэлтийн үнэлгээ өсөлттэй буюу сөрөг гарчээ. Ингэхдээ төрийн албан хаагчийн ур чадварын дутмаг байдал, олон давхар шатлага, хийдэл, мэдээллийн нээлттэй, ил тод бус байдал болон албан тушаалтны үзэмжээр асуудлыг шийдвэрлэх боломжийн нөлөөлөл хамгийн их өссөн байна. Харин төрийн үйлчилгээний хүртээмж муу гэсэн үзүүлэлт 0.17 пунктээр хамгийн их буурсан байна.

Хүснэгт 4. Улс төрийн авлигын түвшинд нөлөөлж буй төрийн албан дахь дутагдал, доголдол.

	Хариулт	2017	2018	Зөрүү
1	Хуулийн хэрэгжилтэд тавих хяналт сул	4,33	4,27	- 0,06
2	Хууль, журам зөрчсөн албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэдэггүй байдал	4,35	4,26	- 0,10
3	Албан тушаалтны үзэмжээр асуудлыг шийдвэрлэх боломж	4,13	4,24	+ 0,11
4	Олон шат дамжлага, давхардал, хийдэл	4,03	4,21	+ 0,18
5	Төсвийн хөрөнгийн төлөвлөлт, зарцуулалтад тавих хяналт сул	4,21	4,21	0,00
6	Шийдвэр гаргах ажиллагааны ил тод байдал дутмаг	4,11	4,19	+ 0,08
7	ТАХ-ийн ур чадвар дутмаг	3,94	4,19	+ 0,25
8	Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн доголдол	4,14	4,17	+ 0,04
9	Мэдээлэл нээлттэй, ил тод бус	4,00	4,11	+ 0,11
10	Хүнд суртал	4,10	4,08	- 0,02
11	Албан хаагчийн цалин, орон сууц, нийгмийн баталгаа хангалтгүй	3,89	3,97	+ 0,08
12	Төрийн үйлчилгээний хүртээмж муу	3,85	3,68	- 0,17

Дэд үзүүлэлт 3. УЛС ТӨРИЙН ХҮРЭЭН ДЭХ ХҮРЭЭЛЛҮҮДИЙН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ

Улс төрийн хүрээн дэх тодорхой ашиг сонирхолд хөтлөгдсөн хүрээллийн нөхцөл байдал буюу ямар төрлийн хүрээллүүд түгээмэл байгаа талаарх үнэлгээ 3.89 гарч өнгөрсөн оноос 0.19 пунктээр буурсан байна (2017 оны үзүүлэлт 4.08).

Нийт 7 дэд үзүүлэлтээс 4 дэд үзүүлэлтийн үнэлгээ буурсан, 1 үзүүлэлтийн үнэлгээ өссөн дүнтэй гарчээ. Хувийн эрх ашгийг илүүд үзсэн, нэг хүнийг тойрсон хүрээллийн үзүүлэлт 0.09 пунктээр өссөн бол хувийн эрх ашгийг илүүд үзсэн найз нөхдийн хүрээллийн үзүүлэлт 0.24 пунктээр, хувийн эрх ашгийг илүүд үзсэн бизнесийн хүрээллийн үзүүлэлт 0.09 пунктээр, хувийн эрх ашгийг илүүд үзсэн нэг нутаг, аймгийн хүрээллийн үзүүлэлт 0.07 пунктээр буурсан. Харин нийтийн эрх ашгийн төлөө хүрээллийн үнэлгээ 1.03 пунктээр буурсан нь анхаарал татаж байгаа ч 2015 болон 2016 оны үзүүлэлттэй ижил түвшинд байна.

График 15. Улс төрийн хүрээн дэх хүрээллүүдийн нөхцөл байдал.



ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТ 4. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ХОР УРШИГ, ҮР ДАГАВАР

Улс төрийн авлигын түвшний шалгуураас авлигын хор уршиг, үр дагаврын үзүүлэлт 2018 онд 3.81 гарч өнгөрсөн оноос 0.10 пунктээр буурсан байна.

Хор уршиг, үр дагаврын үзүүлэлтэд нөлөөлж буй хүчин зүйлийг хоёр дэд үзүүлэлтийн хүрээнд тодорхойлов. Ингэхэд улс төрийн авлигын хор уршиг, үр дагаврын үзүүлэлт 0.15 пунктээр буурч, харин авлигаар олсон хөрөнгийн зарцуулалтын үзүүлэлт 0.05 пунктээр нэмэгдсэн байна.

График 16. Улс төрийн авлигын хор уршиг, үр дагавар.



Дэд үзүүлэлт 1. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ХОР УРШИГ

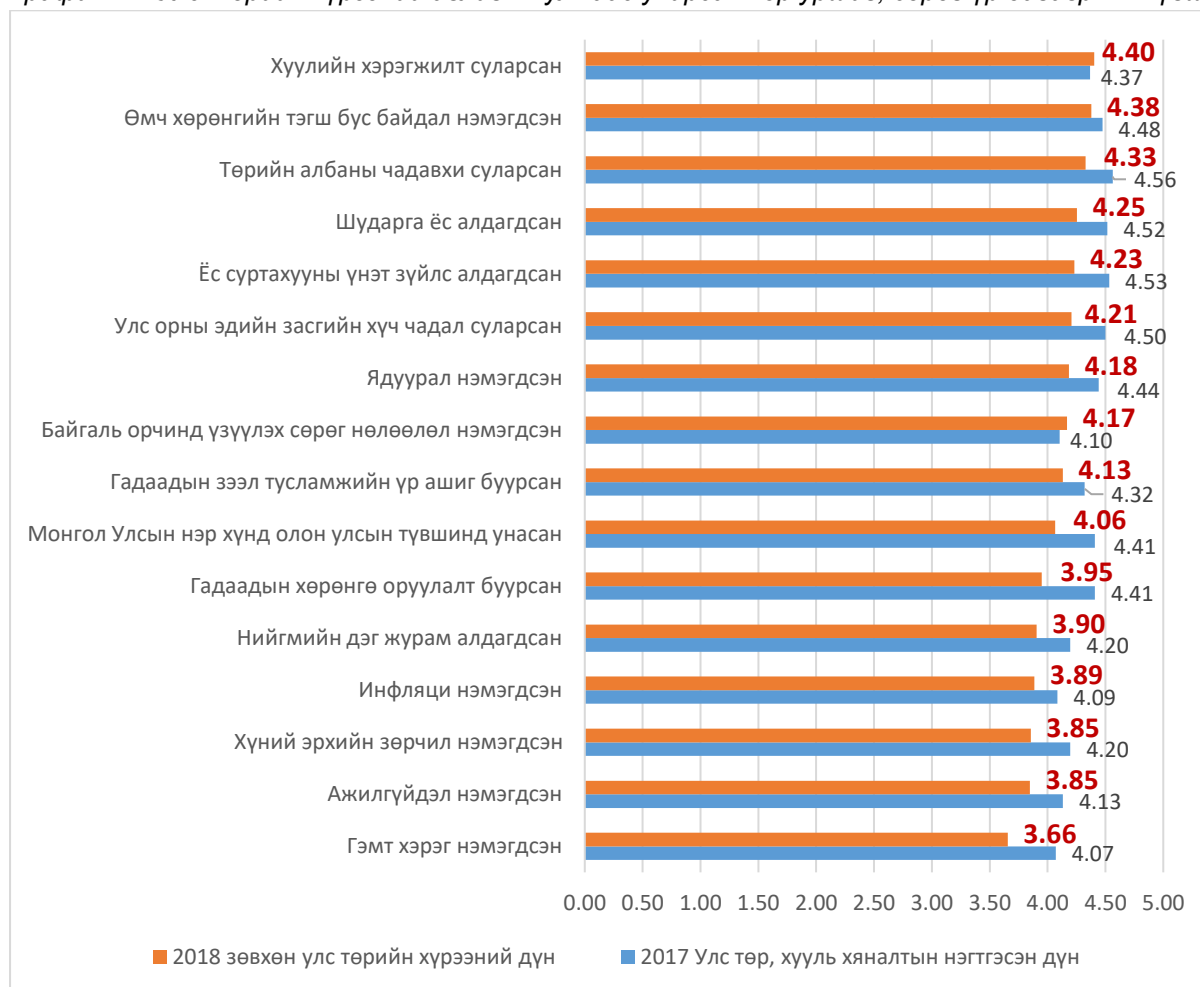
Улс төрийн авлигын хор уршигийн үзүүлэлтийн үнэлгээ 4.09 болж өнгөрсөн оноос 0.25 пунктээр буурсан байна (2017 оны үзүүлэлт 4.34).

Нийт 16 дэд үзүүлэлтээс 14 үзүүлэлтийн үнэлгээ буурсан байна. Ингэхэд дараах үзүүлэлтийн үнэлгээ хамгийн их буурсан:

- гадаадын хөрөнгө оруулалт буурсан - 0.46,
- гэмт хэрэг нэмэгдэх - 0.42,
- хүний эрхийн зөрчил нэмэгдэх - 0.35,
- нийгмийн дэг журам алдагдах - 0.30,
- улс орны эдийн засгийн хүч сулрах - 0.29,
- ажилгүйдэл нэмэгдэх - 0.28,
- шударга ёс алдагдах - 0.27,
- ядуурал нэмэгдэх - 0.26,
- Монгол улсын нэр хүнд олон түвшинд унах - 0.25,
- Төрийн албаны чадвар сулрах - 0.23,
- Ёс суртахууны үнэт зүйлс алдагдах - 0.20.

Харин байгаль орчинд үзүүлэх сөрөг нөлөөлөл 0.07 пунктээр, хуулийн хэрэгжилт суларсан 0.03 пунктээр нэмэгдсэн байна.

График 17. Улс төрийн хүрээний авлигын улмаас учирсан хор уршиг, сөрөг үр дагаврын түвшин.



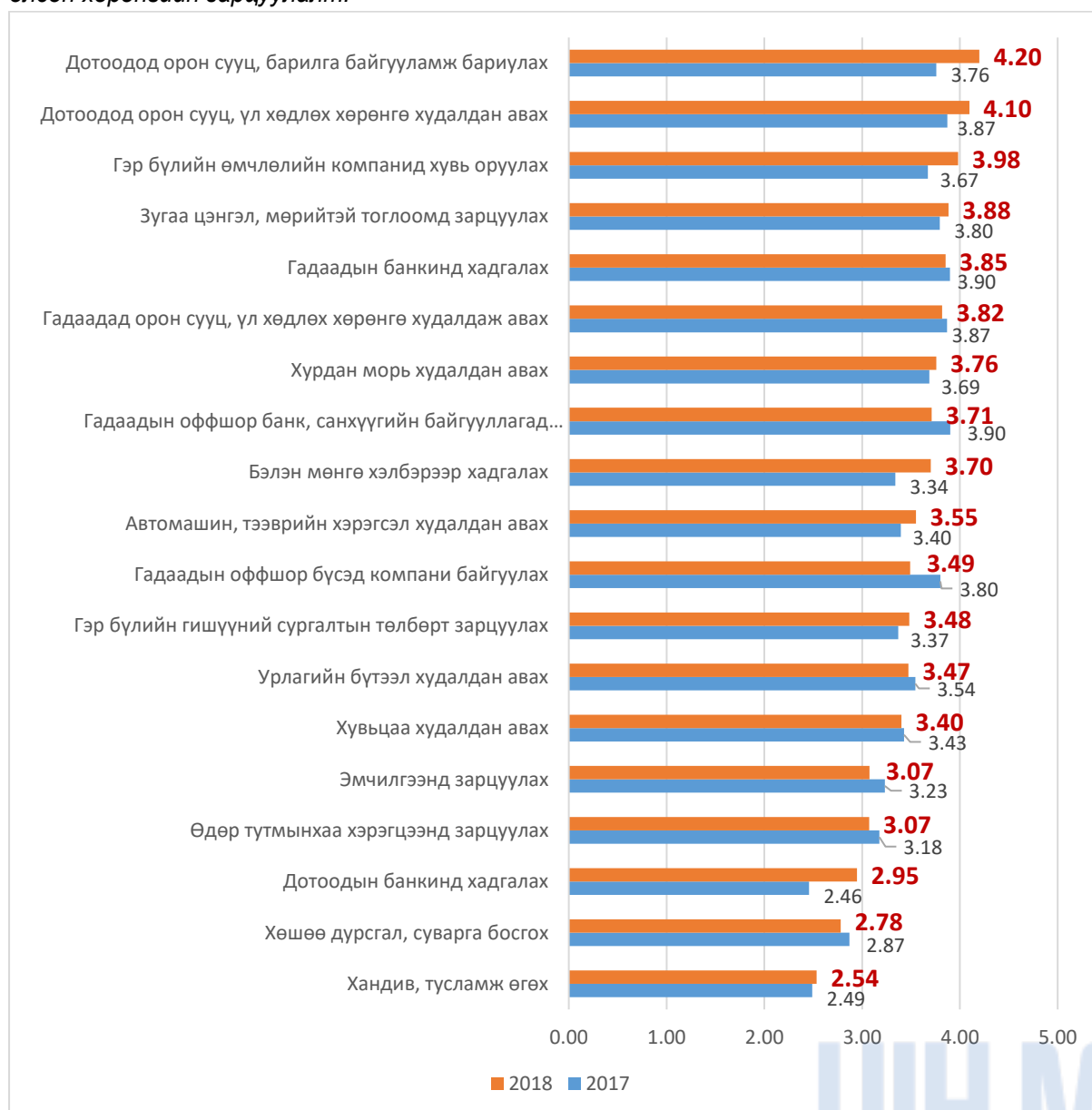
Дэд үзүүлэлт 2. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГААР ОЛСОН ХӨРӨНГИЙН ЗАРЦУУЛАЛТ

Улс төрийн авлигаар олсон хөрөнгийн зарцуулалтын үнэлгээ 3.52 гарсан нь өнгөрсөн оноос 0.05 пунктээр өссөн байна (2017 оны үзүүлэлт 3.47).

Уг үзүүлэлт хамаарах 19 дэд үзүүлэлтийн 10 үзүүлэлтийн үнэлгээ ямар нэг хэмжээнд өссөнөөс дотоодын банкинд хадгалах (+0.49), дотоодод орон сууц, барилга байгууламж бариулах (+0.44), бэлэн мөнгө хэлбэрээр хадгалах (+0.36), гэр бүлийн өмчлөлийн компанид хувь оруулах (+0.31), дотоодод орон сууц, үл хөдлөх хөрөнгө худалдаж авах (0.023) хэлбэрүүдийн үнэлгөө хамгийн их өссөн.

Харин 9 үзүүлэлтийн үнэлгээ буурснаас гадаадын оффшор бүсэд компани байгуулах (-0.31), гадаадын оффшор банк, санхүүгийн байгууллагад хадгалах (-0.19), эмчилгээнд зарцуулах (-0.16), өдөр тутмын хэрэгцээнд зарцуулах (-0.11) хэлбэрүүдийн үнэлгээ хамгийн их буурсан байна.

График 18. Улс төрийн (түүнчлэн шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээний) авлигаар олсон хөрөнгийн зарцуулалт.



ОИХ.МН
СУДАЛГААНЫ САН

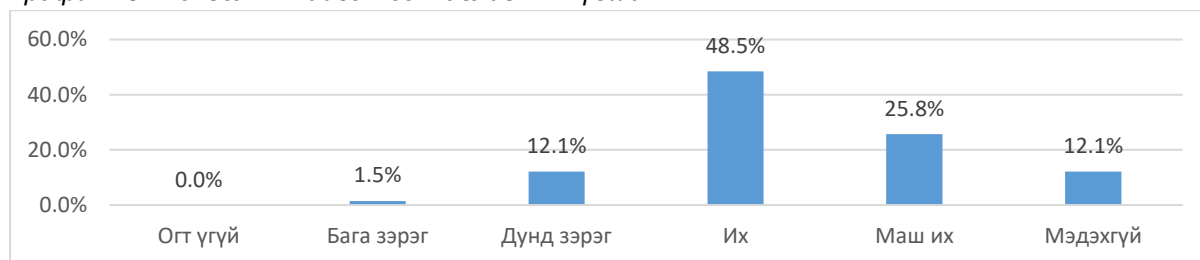
ХОЁР. БУСАД ҮЗҮҮЛЭЛТ

Энэ бүлгийн хүрээнд улс төрийн авлигын үндсэн үнэлгээнээс гаднах бусад үзүүлэлтүүдийн байдлаар авлигын ерөнхий ойлголт, төсөөллийг дэлгэрүүлж гаргаж ирэхийг зорьсон болно.

АВЛИГЫН ТҮВШИН

Судалгааны хүрээнд улс төрийн хүрээгээр хязгаарлалгүй Монголын нийгэм дэх авлигын ерөнхий хандлага, түгээмэл байдлыг шинжээчдээр үнэлүүлэхэд 74.3 хувь нь их болон маш их гэж үнэлсэн байгаа юм.

График 19. Монголын нийгэм дэх авлигын түвшин.



УЛС ТӨРИЙН НАМУУДЫН АВЛИГАД АВТСАН БАЙДАЛ

Судалгаанд оролцсон шинжээчдийн үнэлгээгээр 2018 онд улс төрийн намуудын авлигад автсан байдлыг тус бүрд нь тооцож үзвэл Монгол Ардын Нам болон Ардчилсан нам хоёр ижил хэмжээнд тус бүр 36.4 хувьтайгаар авлигад хамгийн их автагдсанаар тооцогдож байна. Удаагаар Монгол Ардын Хувьсгалт Нам 18.2 хувьтай, Иргэний Зориг-Ногоон нам 6.1 хувьтай үнэлэгдэж байна.

График 20. Монгол Улс дахь улс төрийн намуудын авлигад автсан байдал.



АВЛИГЫН ХҮРЭЭНИЙ ТҮГЭЭМЭЛ БАЙДАЛ

Монголын нийгэм дэх авлигын ерөнхий хандлагын зэрэгцээ цар хүрээгээр нь тодорхойлохыг зорьсон юм. Улс орны авлига ямар түвшинд байгаа нь цар хүрээний тархацтай шууд холбоотой юм. Нийт 11 дэд хүрээнээс засгийн газар болон улс төрийн намын хүрээн дэх авлигын тархалтын үзүүлэлт хамгийн өндөр гарч, удаагаар шүүх, прокурор, Улсын Их хурал байгаа бол төрийн бус байгууллага, хувийн хэвшлийн хүрээнд харьцангуй бага пункттэй гарчээ. Түүнчлэн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн “их” болон “маш их” гэсэн үнэлгээний нийлбэр 57.6 хувьтай байгаа нь анхаарал татаж байна.

Хүснэгт 5. Сүүлийн нэг жилийн хугацаан дахь авлигын нөхцөл байдал (%).

		Огт үгүй	Бага зэрэг	Дунд зэрэг	Их	Маш их	(“их, маш их”-ийн нийлбэр)
1	Засгийн газар (яам, агентлаг)	0,0	3,0	4,5	50,0	36,4	(86,4)
2	Улс төрийн нам	0,0	4,5	9,1	30,3	42,4	(72,7)
3	Шүүх	0,0	4,5	12,1	40,9	28,8	(69,7)
4	Прокурор	1,5	4,5	12,1	36,4	25,8	(62,1)
5	Улсын Их Хурал	0,0	6,1	12,1	33,3	25,8	(59,1)
6	Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл	1,5	7,6	16,7	28,8	28,8	(57,6)
7	Орон нутгийн төрийн захиргааны удирдлага	0,0	6,1	25,8	30,3	24,2	(54,5)
8	Төрийн/орон нутгийн өмчит, өмчийн оролцоотой ААН	3,0	6,1	16,7	30,3	24,2	(54,5)
9	Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага	3,0	10,6	24,2	22,7	19,7	(42,4)
10	Хувийн хэвшил	15,2	21,2	10,6	18,2	7,6	(25,8)
11	Төрийн бус байгууллага	15,2	27,3	16,7	6,1	1,5	(7,6)

АВЛИГЫН ТҮВШИНД НӨЛӨӨЛСӨН ГОЛ ХҮЧИН ЗҮЙЛС

Судалгааны хүрээнд Монгол Улс дахь авлигын түвшинд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийн талаар шинжээчдээс нээлттэй хэлбэрээр асуухад нийт 115 хариулт өгөгдсөнийг нэгтгэн боловсруулахад 24 төрлийн хүчин зүйл дурдагдсан юм. Тэдгээрийн эрэмбэлэхэд дараах дүр зураг харагдаж байна.

Хүснэгт 6. Монгол Улсын авлигын ерөнхий түвшинд нөлөөлсөн гол нөхцөл байдал.

	-	Хувь	Тохиолдол
1	Улс төрийн намуудын гажуудсан байдал	7,83%	9
2	Хариуцлагын тогтолцооны хомсдол	7,83%	9
3	Албан тушаалын томилгоо/наймаа	7,83%	9
4	Засаглалын тогтворгүй/залгамжгүй байдал	6,96%	8
5	Шунал, ёс суртахууны доройтол	6,96%	8
6	Хүн амын-эдийн засгийн байдал	6,09%	7
7	Сонгуулийн тогтолцоо	6,09%	7
8	Төрийн албаны тогтворгүй байдал	6,09%	7
9	Хууль эрх зүйн алдаа дутагдал	6,09%	7
10	Төрийн албаны чадамж	4,35%	5
11	Төрийн худалдан авалт (тендер, концесс)	4,35%	5
12	Иргэд, иргэний нийгмийн сул байдал	3,48%	4
13	Мэдээллийн ил тод бус/замбараагүй байдал	3,48%	4
14	Төрийн үйл ажиллагааны ил тод байдал	2,61%	3
15	ОНМХ-ийн сул/хараат байдал	2,61%	3
16	Нийгмийн хүлээн зөвшөөрсөн/дөжирсөн хандлага	2,61%	3
17	Шүүх засаглалын сул тал, гажуудал	2,61%	3
18	Эдийн засгийн тогтворгүй байдал	2,61%	3
19	Авлигын эсрэг бүтцийн сул байдал/гажуудал	1,74%	2
20	Авлигын эсрэг боловсролын хомсдол	1,74%	2
21	Авлигын эсрэг үйл ажиллагааны сул байдал	1,74%	2
22	Гадны улс/байгууллагын нөлөө	1,74%	2
23	Гэмт бүлэглэлүүдийн нөлөө	1,74%	2
24	Авлига илүү далд хэлбэр рүү шилжсэн	0,87%	1
	Нийт	100%	115

UIN.MN
СУДАЛГААНЫ САН

БИЗНЕС ЭРХЛЭГЧДИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ЯВЦАД ЗАРЦУУЛЖ БУЙ АВЛИГЫН ХЭМЖЭЭ

Бизнес эрхлэгчид үйл ажиллагааныхаа явцад өгч буй авлигын үнэлгээг дундаж үзүүлэлт болон хариултын хувиар тооцож үзвэл тендерийн шалгаруулалтад ялахад, тусгай зөвшөөрөл авахад, төсөл хөтөлбөрт хамрагдахад илүү өндөр авлига өгдөг гэжээ.

Хүснэгт 7. Бизнес эрхлэгчдээс авлигад зарцуулсан мөнгөний хэмжээ (%).

	<5 хувь	6-10 хувь	11-15 хувь	16-20 хувь	21< хувь
1. Төсөл, хөтөлбөрт хамрагдахад	6,1	25,8	16,7	19,7	13,6
2. Тендерт шалгаруулалтад ялахад	4,5	21,2	18,2	21,2	21,2
3. Зээл авахад	15,2	34,8	15,2	6,1	10,6
4. Өр төлбөр барагдуулах, иргэний нэхэмжлэл шийдвэрлүүлэхэд	12,1	25,8	16,7	4,5	6,1
5. Татвараас чөлөөлүүлэх, бууруулахад	9,1	21,2	18,2	9,1	13,6
6. Хяналт шалгалтаар зөрчил дутагдалгүй гарахад	13,6	18,2	22,7	9,1	12,1
7. Тусгай зөвшөөрөл авахад	4,5	15,2	19,7	16,7	25,8
8. Бараа, ажил, үйлчилгээ хүлээлгэн өгөхөд	10,6	21,2	15,2	16,7	12,1
9. Гадаадаас ажиллах хүч авахад	7,6	15,2	13,6	10,6	12,1

ХЭЭЛ ХАХУУЛЬД ЗАРЦУУЛСАН МӨНГӨНИЙ ХЭМЖЭЭ

Хээл хахуульд өгч буй мөнгөн дүнг дундаж үзүүлэлт болон хариултын хувиар тооцож үзвэл ашиг сонирхолдоо нийцүүлсэн хууль тогтоомж, шийдвэр гаргуулахад, шүүхэд хэргийг хэрэгсэхгүй болгоход, тусгай зөвшөөрөл авахад зэрэгт хамгийн их өгдөг гэж шинжээчид хариулжээ.

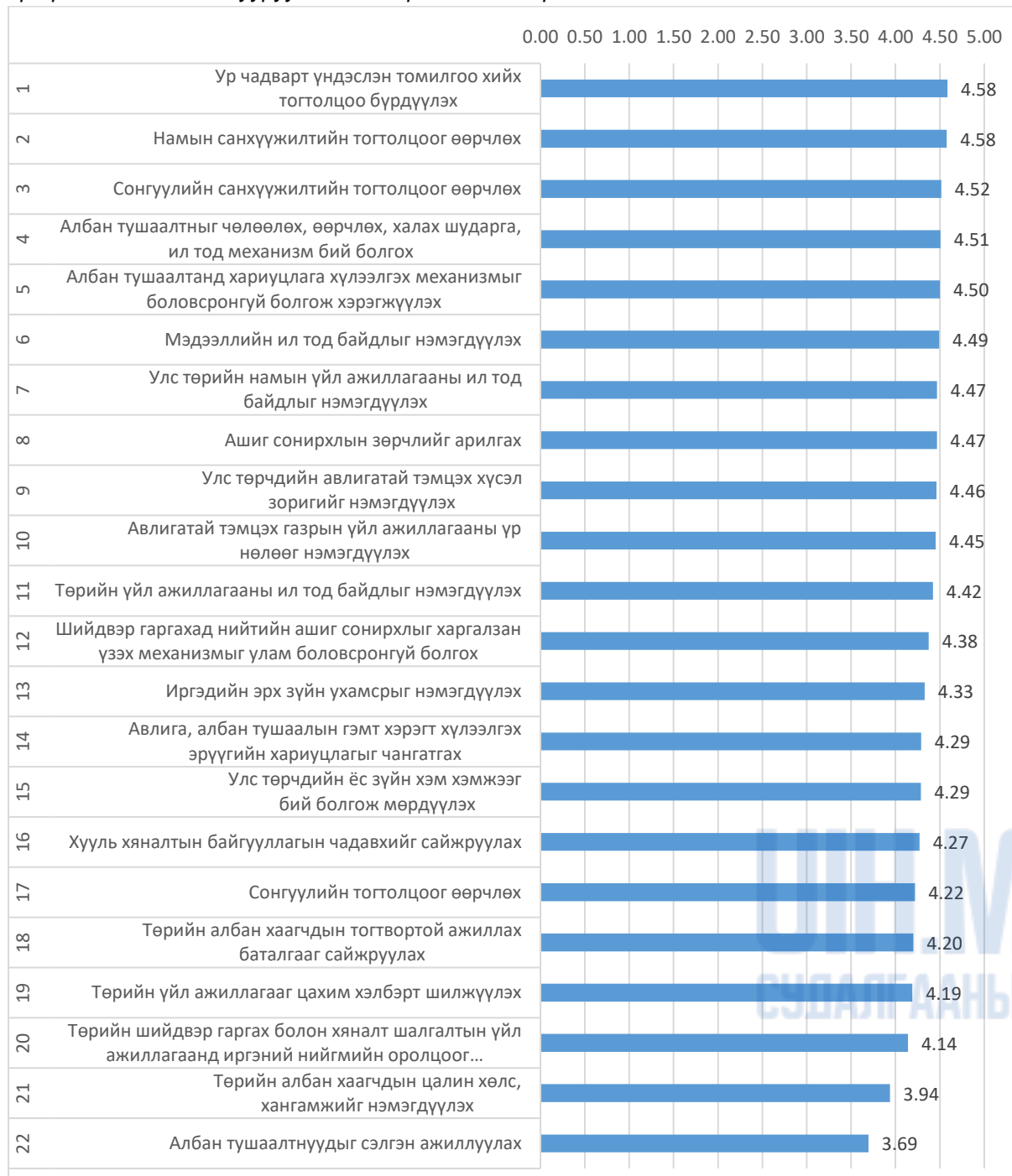
Хүснэгт 8. Бизнес эрхлэгчдээс авлигад зарцуулсан мөнгөний хэмжээ /зорилгоор/, сая төгрөгөөр.

	<1 сая	1-5 сая	5-10 сая	10-20 сая	20-50 сая	50 сая <
1 Ажил, албан тушаалд ороход	3,0	22,7	22,7	13,6	4,5	22,7
2 Тусгай зөвшөөрөл авахад	1,5	6,1	27,3	15,2	16,7	21,2
3 Ашиг сонирхолдоо нийцсэн хууль тогтоомж, шийдвэр гаргуулахад	1,5	0,0	1,5	6,1	12,1	51,5
4 Шүүхэд хэргийг хэрэгсэхгүй болгоход	0,0	3,0	6,1	13,6	13,6	36,4
5 Хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах шатанд хэргийг хэрэгсэхгүй болгоход	0,0	15,2	12,1	13,6	16,7	16,7
6 Эрүүгийн хэрэг үүсгэхэд	0,0	9,1	12,1	18,2	9,1	12,1
7 Гэмт хэрэг, зөрчлийг нуун дарагдуулахад	1,5	7,6	9,1	16,7	13,6	19,7
8 Хуурамч бичиг баримт үйлдэхэд	6,1%	21,2	13,6	15,2	7,6	6,1

ДЭЭД ТҮВШНИЙ АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА

Улс төрийн (дээд түвшний) авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны сэдэвтэй холбогдуулан шинжээчдээс хаалттай хэлбэрээр нийт 21 арга хэмжээний ач холбогдлын талаар асууж үнэлүүлсэн юм. Өгсөн ач холбогдлоор нь эрэмбэлэхэд дараах дүр зураг харагдаж байна.

График 21. Авлигыг бууруулахад шаардлагатай арга хэмжээ.



ГУРАВ. ШИНЖЭЭЧДИЙН ТАЛААРХ ЕРӨНХИЙ МЭДЭЭЛЭЛ

График 22. Шинжээчдийн хүйс.

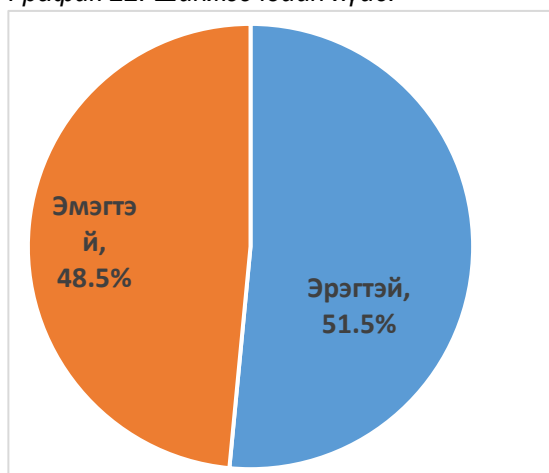


График 23. Шинжээчдийн нас.

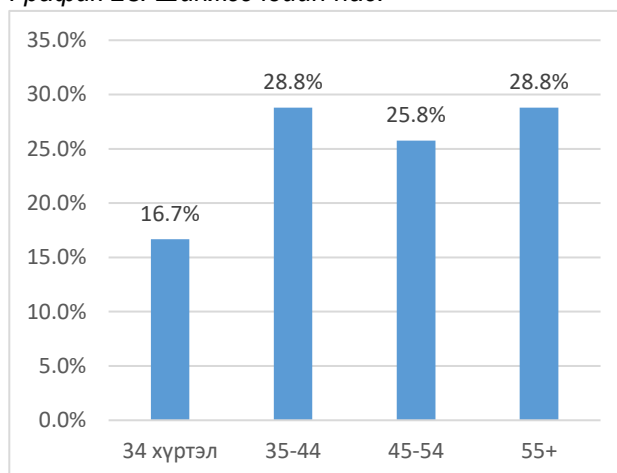


График 24. Шинжээчдийн салбарын хаярьяалал.



ДҮГНЭЛТ

Монголын улс төрийн хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгааны дүн 2018 онд өнгөрсөн оны буюу 2017 оны үзүүлэлттэй ойролцоо, өндөр түвшинд гарлаа. 2017 оны индекс 3.97 пункттай гарсан бол 2018 оных 3.93 буюу (-) 0.04 пунктын зөрүүтэй гарлаа.

Авлигын түвшний төсөөллийн индексийг бүрэлдүүлэх үндсэн (4) шалгуур үзүүлэлтийн түвшинд ч өөрчлөлт бараг гарсангүй (0.11 пункт болон түүнээс доош), зөвхөн үндсэн шалгуурыг бүрэлдүүлэх дэд үзүүлэлтийн түвшинд тодорхой хэмжээний өсөлт, бууралт ажиглагдлаа.

Тайлангийн эхэнд дурдагдсанаар тус судалгаа хийгдэж ирсэн өнгөрсөн 11 жилийн үзүүлэлтийг харьцуулан харахад авлигын төсөөллийн индексийн дундаж 3.87 байгаа ба 2008 оны анхдагч үзүүлэлтээс 0.5 хүртэл баллаар буурч байсан 2013-2016 онуудыг эс тооцвоос өндөр түвшинд 4 баллын орчимд тогтвортой хэлбэлзэх хандлага илэрч байна.

Энэ оны судалгааны хүрээнд анх удаагаа чанарын судалгааны хэлбэрийг нэмэлтээр ашигласан. Тоон судалгааны дүнтэй харьцуулахад дэлгэрэнгүй ярилцлагын хүрээнд оролцогчид илүү сөрөг үнэлгээг илэрхийлэх хандлага ажиглагдсан ба энэ нь экспертын түвшний оролцогчид эргэлзээтэй зүйлийг бага түвшинд үнэлэх эсвэл мэдэхгүй гэж хариулах хандлагаар тайлбарлагдана.

Шинжээчдийн давамгайлсан байр суурийг илэрхийлэхэд Монголын нийгэмд авлига бүх түвшин, нийгмийн амьдралын бараг бүх хүрээнд нэвтэрч өдөр тутмын, хэвийн мэт үзэгдэл болсон. Авлига зөвхөн хэмжээ, хэлбэрээрээ ялгагдана. Авлигыг хүссэн хүсээгүй хүлээн зөвшөөрсөн, өөрөөр хэлбэл дөжирсөн, бүх нийтийн уур амьсгал нь улс төрийн авлига цэцэглэх ерөнхий фон болдог.

Улс төрийн хүрээ бол авлигад хамгийн их идэгдсэн нийгмийн хүрээ. Улс төрийн авлига бол нийгмийн баялгийг хууль бусаар дахин хуваарилах асар том процесс. Авлигын үндсэн сэдэл бол шунал. Улс төрд хамгийн их баялгийг хуваарилах боломж байхаас гадна өөрөө “зарлагагүй бизнес” юм. Шуналыг хангах буюу хөрөнгөжих боломжийг улс төрийн эрх мэдэл бүрэлдүүлнэ. Улс төрийн эрх мэдлийн дээд түвшин бол засгийн эрх. Улс төрийн эрх мэдэлд хүрэх нь улс төрийн намаар дамжин өөрөө авлигын замаар явагдана. Улс төрийн нам бол авлигыг хэрэгжүүлэх үндсэн субъект.

Ингэхэд улс төрийн нам доторх эрх мэдлийн төлөө тэмцэл → нам → сонгууль → төр → эрх мэдэл → томилгоо гэсэн бүдүүвч тодорч харагдана.

Төрийн эрх мэдлийг авснаар авлигын замаар улс төрийн, албан тушаалын томилгоог явуулж, үүгээрээ цаашдын авлигын нөхцөл боломжийг бүрэлдүүлнэ. Томилгоо бол улс төрийн авлигын үндсэн хэлбэр. Харин авлигыг хэрэгжүүлэх үндсэн арга нь хуйвалдаан болно.

Нам улс төр-бизнесийн бүлэглүүдэд үйлчилдэг эсвэл намын удирдлагууд өөрсдөө тэдгээр бүлэглэлүүдийн нэг хэсэг байна. Улс төр-бизнесийн бүлэглэлүүд нам дамнасан зохион байгуулалттай. Шүүх болон хууль хяналтын байгууллагын авлигын хүрээллүүд тэдгээрийн нэг хэсэг буюу тэдгээртэй харилцан хамаарал, нөлөөлөлтэй харилцаанд байдаг.

Улс төрийн авлига байх үндсэн нөхцөл боломж нь төрийн тогтолцооноос үүдэлтэй. Энэ нь засаглалын хуваарилалт зүй зохистой хийгдээгүйгээс эхэлнэ. Ингэхдээ засаглалууд

нэг нэгнээ хянах бус, харин нэг нэгнийхээ эрх мэдэл, үйл ажиллагаанд оролцох, гацаах боломжоор хангагдсан. Ялангуяа гүйцэтгэх засаглалын эрх мэдэл хязгаарлагдмал байгаа нь түүний ажиллах, шийдвэрлэх чадварыг мохоож, эрх мэдлийн тодорхой бус орчинд авлига үүсэх, оршин тогтнох, цэцэглэх таатай орчныг бүрэлдүүлж байдаг.

Авлига хөгжих боломжийг олгож байгаа үндсэн зүйл бол мэдээллийн ил тод бус байдал болон хяналтын тогтолцоо байхгүй явдал. Хяналтын тогтолцоо гэдэг нь тодорхой үүрэг бүхий төрийн ямар нэгэн бүтэц гэхээс илүүтэй олон нийтийн хяналтыг хэлнэ. Харин олон нийтийн хяналт байхгүй байгаа. Учир нь олон нийтийн хяналтанд үндсэн үүргийг гүйцэтгэх олон нийтийн мэдээллийн хэрэгсэл энэ үүргээ гүйцэтгэх чадваргүй, өөрөө авлигын тогтолцооны нэг хэсэг болсон. Шалтгаан нь ОНМХ-ийг зохицуулаагүй, зүй ёсоор хөгжин бүрэлдэх боломж олгоогүй, тиймд өнөөгийн замбараагүй, завхарсан салбар болж бүрэлдсэн. Иргэдийн хандлага, иргэний нийгмийн ухамсар, хөгжил, идэвхийн түвшин ч үүнтэй багагүй хэмжээнд холбоотой.

Улс төрийн хүчний үйл ажиллагаа, юун түрүүнд санхүүжилтийн зохицуулалт алдаа дутагдалтай байгаа нь авлигын түвшинд маш сөргөөр нөлөөлнө. Энэ нь намуудын засгийн эрхийн төлөө үйл ажиллагаа буюу сонгуулийн үйл ажиллагаанд шууд нөлөөлдөг. Сонгуулийн ажиллагаа санхүүжилтээсээ эхлэн өндөр хэмжээнд авлигажсан. Үүнийг үргэлжлүүлэн тууштай бодоход авлигын замаар сонгуульд ялах нь төрийн эрх мэдлийг хууль бусаар авах явдал, тиймд төрийн эрх мэдлийг хууль бусаар авсан бол төр өөрөө хууль бус болно гэсэн гаргалгаа гарч ирнэ.

Цаашлан төрийн алба зүй зохистой ажиллах бүтцийн болон эрх зүйн орчин хангалтгүй. Төрийн ажлыг хийж гүйцэтгэх нөхцөл эрх зүйн хувьд хязгаарлагдмал. Энэ нь нэг талаас гүйцэтгэх засаглалд бүхэлдээ хангалттай эрх мэдэл өгөгдөөгүйтэй холбогдолтой ч нөгөө талаас доод, дунд түвшинд өдөр тутмын ажлыг шийдвэрлэхэд одоогийн эрх зүйн зохицуулалт их саад болдог. (Үүнтэй холбогдуулан “Захиргааны ерөнхий хууль”-ийг жишээ болгодог.)

Мөн хүчин төгөлдөр хууль, бусад эрх зүйн актын чанарын хангалтгүй байдал их хэмжээнд нөлөөлнө. Хууль өөрөө цоорхойтой, тодорхой бус, хоорондоо авцалдаагүй байдаг нь авлигын зорилгоор тайбарлах, ашиглах боломжийг бас бүрэлдүүлдэг.

Улс төрийн болон төрийн албаны хариуцлага тооцох үр дүнтэй тогтолцоо байхгүй явдал мөн улс төрийн авлигад таатай нөлөөлнө. Мөн авлигын томилгооны үр дүнд төрийн алба чадваргүйдсэн, ёс зүйн хувьд доройтсон нь өөрөө авлигыг цаашид дэлгэрүүлэх хүчин зүйл болсон.

Нийгмийн ерөнхий хандлага улс төрийн авлигыг өөгшүүлэхэд нөлөөлж байгаа гэж өмнө нь дурдсан. Хэрэв нийгмийн хэм хэмжээ уламжлал, ёс суртахуун, хууль гэсэн гурван зүйлийн хүрээнд тогтоогдож, тогтож байдаг бол эсрэгээр өнөөгийн нийгэмд авлигын үр дүнд аль аль нь зохих үүргээ гүйцэтгэх чадваргүй болсон.

Авлигатай тэмцэхтэй холбогдуулан хязгаарлагдмал шинжтэй саналууд илэрхийлэгдэх хэдий ч ихэнхи оролцогчдын хувьд “тогтолцоог нь нураахгүй бол” гэх гарцгүй, найдлагагүй хандлага давамгайлсан.

Тодорхой саналуудын хувьд засаглалын хуваарилалтыг сайн салгаж тодорхойлж өгөх, ингэхдээ гүйцэтгэх засаглалыг бэхжүүлэх, түүнчлэн хяналтын үүрэгтэй дээд танхим бүхий хоёр танхимтай парламенттай байх, үндсэн хуулийн шүүхтэй болох зэргийг

хамгийн түгээмэл дурдсан. Орон нутгийн удирдлагын түвшинд ч гүйцэтгэх засаглалын эрх мэдлийн бэхжүүлэхийн зэрэгцээ ИТХ-ын эрх мэдлийг эрс хязгаарлах саналууд илэрхийлэгдсэн.

Цаашлан улс төрийн намын санхүүжилтийг өөрөөр зохицуулах, сонгуулийн тогтолцоог өөрчлөх, ингэхдээ сонгуулийн ажиллагааг аль болох ил тод болгох, сурталчилгааны хугацааг эрс сунгах саналууд илэрхийлэгдсэн.

Мөн томилгооны асуудлыг зохицуулах, улс төрийн албан тушаалтан төрийн жинхэнэ албан хаагчийг томилох боломжийг хаах, улс төрийн болон төрийн албаны хариуцлагын үр дүнтэй тогтолцоотой болохын зэрэгцээ авлигын эсрэг соён гэгээрүүлэх ажлыг дэлгэрүүлэх, үүнийг бага сургуулийн боловсролоос эхлүүлэхийг шинжээчид чухалд үзсэн болно.