



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



NATIONAL UNIVERSITY OF MONGOLIA
DEPARTMENT OF
POLITICAL SCIENCE

МОНГОЛ ДАХЬ ЗАСАГЛАЛ, ИНСТИТУТ, ОРОЛЦОО, ТЭГШ БАЙДЛЫН ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ, ЦААШДЫН ХАНДЛАГА

СУДАЛГААНЫ ҮР ДҮН, БОДЛОГЫН ЗӨВЛӨМЖ



NATIONAL UNIVERSITY OF MONGOLIA
DEPARTMENT OF
POLITICAL SCIENCE

“МОНГОЛ ДАХЬ ЗАСАГЛАЛ, ИНСТИТУТ, ОРОЛЦОО, ТЭГШ БАЙДЛЫН ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ, ЦААШДЫН ХАНДЛАГА”

Ерөнхий редактор Профессор Ж.Төртогтох
МУИС-ийн Шинжлэх Ухааны Сургуулийн
Улс төр судлалын тэнхимийн эрхлэгч,
Ардчилал судлалын төвийн захирал

Редактор С.Ганзаяа
Монгол Улс дахь Конрад-Аденауэр-Сангийн
Хөтөлбөрийн менежер

Монгол Улс дахь Конрад-Аденауэр-Сан болон МУИС-ийн ШУС-ийн Улс төр судлалын тэнхим хамтран үүсгэн байгуулсан “Төрийн Байгуулалтын Экспертийн Зөвлөл” – өөс эрхлэн гаргав.

Зохиогчийн эрх @ Монгол Улс дахь Конрад-Аденауэр-Сангийн Суурин төлөөлөгчийн газар

КАС-ИЙН ДЭРГЭДЭХ ТӨРИЙН БАЙГУУЛАЛТЫН ЭКСПЕРТИЙН ЗӨВЛӨЛ

ЗӨВЛӨХ БАГ



ЙОХАНН ФУРМАНН

Монгол Улс дахь
Конрад-Аденауэр-
Сангийн Суурин
төлөөлөгч



**Профессор
Ц.ГАНБОЛД**

Монгол Улсын гавьяат
багш, МУИС-ийн
Шинжлэх Ухааны
Сургуулийн Улс төр
судлалын тэнхимийн
зөвлөх профессор



**Профессор
Ж.ТӨРТӨГТОХ**

МУИС-ийн Шинжлэх
Ухааны Сургуулийн
Улс төр судлалын
тэнхимийн эрхлэгч,
Ардчилал судлалын
төвийн захирал



С.ГАНЗАЯА

Монгол Улс дахь
Конрад-Аденауэр
Сангийн Хөтөлбөрийн
менежер

ХҮНДЭТ ЗӨВЛӨХ



Профессор Н.БУРМАА

МУИС-ийн ОУХНУС-ийн
профессор

ТӨСЛИЙН БАГИЙН НАРИЙН БИЧИГ



Э.СУНДУЙ

Судлаач

СУДЛААЧИД



Доктор Б.ЭРДЭНЭДАЛАЙ

МУИС-ийн Улс төр
судлалын тэнхимийн
ахлах багш



Доктор О.ХАТАНБОЛД

Шинжлэх Ухааны
Академийн Философийн
хүрээлэнгийн Улс төр, эрх
зүйн салбарын эрхлэгч



Д.УРТНАСАН

МУИС, Ардчилал судлалын
төвийн судлаач, Улс төр
судлалын докторант



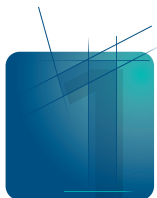
Т.ЭЛБЭРЭЛ

Судлаач

Агуулга

Мэндчилгээ 6

Өмнөх үг 7-8



Монгол дахь улс төрийн намуудын санхүүжилтийн тулгамдсан асуудал, цаашдын хандлага

Б.Эрдэнэдалай

9-50



Монголын улс төрийн хүрээн дэх авлигын нөхцөл байдлын шинжилгээ

О.Хатанболд

51-176



Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засаг: хүний хөгжилд суурилсан нийгмийн хамгаалал болон зах зээлийн эдийн засгийн бодлогын уялдаа

Д.Уртнасан

177-236



Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн тэгш байдлыг хангах талаарх төрийн бодлогын асуудал, шийдэл

Т.Элбэрэл

237-265

Бодлогын нэгдсэн зөвлөмж 266-272

Мэндчилгээ



Хүндэт уншигчид аа,

Конрад-Аденауэр-Сангийн түнш, дэмжигчдээ,

Конрад-Аденауэр-Сангийн дэргэдэх Төрийн байгуулалтын экспертийн зөвлөл нь 2017 оноос жил бүр эрдэм шинжилгээний иж бүрэн судалгаа, түүний эмхэтгэлийг МУИС-ийн Улс төр судлалын тэнхимтэй хамтран 5 дахь жилдээ хэвлэн, нийтэлж олон нийтэд хүргэж байна. Судалгааны зорилго нь Улс төр болон захиргааны шинжлэх ухааны салбарын орчин үеийн судалгааны шинэ тутам арга зүйг нэвтрүүлэх, цаашид хөгжүүлэхэд оршино. 2021 оны судалгааны сэдвүүд ТБЭЗ-өөс болон судлаачдын хамтран тодорхойлсны дагуу “Монгол дахь улс

төрийн намуудын санхүүжилтийн тулгамдсан асуудал, цаашдын хандлага”, “Монголын улс төрийн хүрээн дэх авлигын нөхцөл байдлын шинжилгээ”, “Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засаг: Хүний хөгжилд суурилсан нийгмийн хамгаалал болон зах зээлийн эдийн засгийн бодлогын уялдаа” болон “Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн тэгш байдлыг хангах талаарх төрийн бодлогын асуудал, шийдэл” сэдвүүдээс бүрдэж байна. Эдгээр сэдвүүд нь сүүлийн жилүүдэд Монгол Улсын хувьд ч Герман Улсын хувьд ч хамгийн их хөндөгдөж, хэлэлцэгдэж байгаа асуудлууд бөгөөд хамтдаа нийгмийг хэрхэн шударга, тогтвортой болгох вэ гэсэн асуултыг хөндсөн явдал юм.

Конрад-Аденауэр-Сан нь уг эрдэмтдийн багийн үйл ажиллагааг дэмжиж, хувь нэмэр оруулж байгаадаа баяртай байна. Учир нь аливаа нийгэмд эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажил тасралтгүй хийгдсэнээр шинжлэх ухаан зогсолтгүй хөгжих зам нээлттэй байдаг билээ. Ийм ч учраас энэ жилийн иж бүрэн судалгааны үр дүнг зөвхөн шинжлэх ухааны салбарт төдийгүй бусад салбарынхан шимтэн, уншиж судлана хэмээн найдаж байна.

Төрийн байгуулалтын экспертийн зөвлөлийн зөвлөхүүд, судлаачид болон МУИС-ийн Улс төр судлалын тэнхимийн эрхлэгч, Профессор Ж.Төртогтоход талархлаа илэрхийлье.

ЙОХАНН ФУРМАНН

Монгол Улс дахь Конрад-Аденауэр-
Сангийн Суурин төлөөлөгч

Өмнөх үг



ХБНГУ-ын Конрад-Аденауэр-Сангийн Монгол дахь суурин төлөөлөгчийн газар ба МУИС-ийн Шинжлэх Ухааны Сургуулийн Улс төр судлалын тэнхимийн хамтран зохион байгуулж, төрийн бодлогын экспертийн зөвлөлийн арга зүйн нэгдсэн удирдлаганд хэрэгжүүлсэн “Монгол дахь засаглал, институт, оролцоо, тэгш байдлын тулгамдсан асуудал, цаашдын хандлага” сэдэвт бодлогын судалгаа нь нээлттэй сонгон шалгаруулалтаар шалгарсан судлаачдын судалгааны тодорхой сэдэв ба экспертүүдийн саналын томъёолол зэрэгт тулгуурлан бичигдсэн агуулга, үр дүн, дүгнэлт, зөвлөмжөөс бүрдэж байгаа бөгөөд дараах тодорхой асуудлуудыг хамарсан болно. Үүнд:

Нэг. Монгол дахь улс төрийн намуудын санхүүжилтийн тулгамдсан асуудал, цаашдын хандлага

Хоёр. Монголын улс төрийн хүрээн дэх авлигын нөхцөл байдлын шинжилгээ

Гурав. Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засаг: хүний хөгжилд суурилсан нийгмийн хамгаалал болон зах зээлийн эдийн засгийн бодлогын уялдаа

Дөрөв. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн тэгш байдлыг хангах талаарх төрийн бодлогын асуудал, шийдэл

Энэ удаагийн сонгон шалгаруулалтанд шалгарсан судлаач бүрийн үзэл бодол, итгэл үнэмшил, судалгааны арга зүйн ур чадвар зэргийн олон талт байдал нь бодлогын судалгааны нэгтгэл ба нэгдсэн зөвлөмжид ямар нэг хэмжээгээр нөлөөлсөн болно. Үүнийг бодлогын судалгааны нэгдсэн зөвлөмжөөр нэгтгэн илэрхийлсэн бөгөөд зөвлөмжийн нарийвчилсан агуулга нь судалгааны чухам ямар дүгнэлтээр дамжин илэрхийлэгдсэн болохыг мэдэхийн тулд судалгаа тус бүрийн агуулгатай танилцана уу хэмээн зөвлөж байна.

Энэхүү бодлогын судалгааны үйл явцыг бүхэлд нь зохион байгуулалтаар хангаж, судлаач, зөвлөхүүдийн хамтран ажиллах нөхцөл бололцоог ХБНГУ-ын Конрад-Аденауэр-Сангийн Монгол дахь суурин төлөөлөгчийн газраас бүрдүүлж ажилласан явдалд талархал илэрхийлье. Цаг үеийн хөл хорио, хязгаарлалтын нөхцөл байдлаас шалтгаалан судалгааны сэдвийн болон явцын хэлэлцүүлгүүдийг тухай бүр цахим хэлбэрээр зохион байгуулж, олон нийтийн нээлттэй хэлэлцүүлэг зохион байгуулахгүйгээр үр дүнгээ гаргасан зэрэг нь энэ удаагийн судалгааны нийт гүйцэтгэл, үр дүнд ямар нэг байдлаар

нөлөөлсөн байх талтай боловч судлаачдын болон зөвлөхүүдийн судалгааны ажлын туршлага, ур чадвар, ажил хэрэгч чанар, судалгааны нэгдсэн үр дүн гаргахад оруулсан хүчин чармайлт зэргийн үрээр судалгаа бүхэлдээ тодорхой үр өгөөж болохуйц үр дүн, дүгнэлтэнд хүргэсэн гэдгийг онцлох нь зүйтэй юм.

Товчдоо, судлаач бүрийн хариуцан бие даан хийж гүйцэтгэсэн судалгаа нь судлаач ба зөвлөхийн хамтын үйл ажиллагааны үр дүнд үндэслэсэн гэдгийг дурьдах нь зүйтэй. Монгол дахь засаглал, институт, оролцоо, тэгш байдлын тулгамдсан асуудал, цаашдын хандлагын талаарх зарим тодорхой асуудлуудыг хөндсөн энэхүү бодлогын судалгаа нь цаашид тухайн асуудлуудаар лавшруулан судлаж болохуйц олон олон судалгааны төсөл, үйл ажиллагаа, үр дүн, дүгнэлт, хэлэлцүүлгээр улам баяжих бүрэн бололцоотой бөгөөд зохистой гэдгийг эцэст нь тэмдэглэж байна.

Профессор Жанарын ТӨРТОГТОХ

МУИС-ийн ШУС-ийн Улс төр судлалын тэнхмийн эрхлэгч,
Ардчилал судлалын төвийн захирал



Б.ЭРДЭНЭДАЛАЙ

МУИС-ийн Улс төр судлалын тэнхимийн ахлах багш, доктор

**МОНГОЛ ДАХЬ УЛС ТӨРИЙН
НАМУУДЫН САНХҮҮЖИЛТИЙН
ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ,
ЦААШДЫН ХАНДЛАГА**

Судалгааны үндэслэл

Улс төр ба мөнгөний хэт хамаарлыг багасгах, улс төрийн намын санхүүжилтийн эрх зүйн зохицуулалтыг дэлхийн улс орнуудад чухалчилсаар ирсэн. Олон улсын байгууллагууд улс төр ба мөнгөний хамаарлыг тодорхойлох, ардчилал болон улс төрийн нам, сонгуулийн санхүүжилтийн тогтолцоог сайжруулах, ил тод, хяналттай болгох, улс төрд нөлөө бүхий этгээдийг тодруулах, өндөр түвшний авлигаас сэргийлэх зэрэг асуудлаар бодлогын судалгаа хийж, зөвлөмж боловсруулж байна. Улс төрийн намын санхүүжилтийг практикт хэрхэн зохицуулж буй туршлагыг харьцуулан, өөрийн орны онцлог, нөхцөл байдалд зохицуулан хэрэглэх нь зүйтэй гэж судлаачид үзэж байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд “Монгол Улсын иргэн төрийн байгууллагад сонгох, сонгогдох эрхтэй” гэж заасан хэдий ч сүүлийн хэдэн удаагийн Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, аймаг, сум, дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулиудад улс төрийн нам, нэр дэвшигчдийн зарцуулж буй зардлын хэмжээ ихээр өсөн нэмэгдэж байгаатай холбоотойгоор төрийн байгууллагад сонгох, сонгогдох эрх зөрчигдөж байна. Эрх мэдлийн төлөө их хэмжээний хөрөнгө, мөнгө зарцуулж гарч ирсэн бол эргээд зарцуулсан хөрөнгөө хэд дахин “үржүүлэн” олж авахын төлөө бизнесийн ашиг сонирхолд нийцсэн хууль, шийдвэр гаргах, ийм шийдвэр гаргуулахаар дарамт, шахалт үзүүлэх, үүнтэй холбоотойгоор улс төрийн хүрээний авлигын асуудал ихсэх зэрэг хууль бус үйлдлүүд гарсаар байгаа нь судалгаануудаас харагддаг.

Монгол Улс 1990 онд “Улс төрийн намуудын тухай” хуулийг анх баталсан бол 2005 онд тус хуулийг шинэчлэн найруулж “Улс төрийн намын тухай” хуулийг УИХ-аас баталснаар улс төрийн намын үйл ажиллагаа явуулах эрх зүйн орчинд нэлээдгүй өөрчлөлтүүд гарч намын санхүүжилтийн ил тод байдал, тайлагнах зарчмын асуудлыг тодорхой түвшинд зохицуулж ирсэн. Гэвч өнөөдөр нийгмийн хөгжлийн аясаар энэхүү хуулийг шинэчлэх зайлшгүй хэрэгцээ шаардлага гарч байна. Учир нь Монголын улс төрийн өрнөл, өөрчлөлт нь мөнгө улс төр хоёрыг хэт ойртуулж, “мөнгөнөөс хараат улс төр”-ийг бий болгох эрсдэлийг дагуулж байна. Энэ нь улс төрийн намын санхүүжилтийн эрх зүйн орчин сул байгаатай шууд холбоотой. Энэхүү шаардлагаар 2015 оноос уг хуулийг шинэчлэх ажлын хэсгийг хэд хэдэн удаа байгуулж хуулийн төсөл боловсруулсан ч УИХ-ын чуулган бүрийн хэлэлцэх асуудлын эхэнд ордог ч уг төслийг хэлэлцэхгүй, батлахгүй байгаа нь Монгол дахь улс төрийн намын санхүүжилтийн бохир, ил тод бус, хяналтгүй тогтолцоог өөрчлөх боломж хомс байгааг харуулж байна. Иймээс улс төрийн намын санхүүжилтийн чиглэлээр судалгаа хийдэг судлаачийн хувьд Монгол дахь улс төрийн намын санхүүжилтийн асуудалд дүгнэлт хийж, одоо байгаа нөхцөл байдлыг үнэлэн, цаашид сайжруулах, засах боломжийг санал болгон ажиллахыг энэхүү судалгаагаар хийх болно.

Судалгааны зорилго, зорилт

Энэхүү судалгааны зорилго нь Монгол дахь улс төрийн намын санхүүжилтийн асуудлыг улс төрийн шинжлэх ухааны онол арга зүйн үүднээс авч үзэн улс төр-эрх зүйн шинжилгээ хийж улс төрийн намын санхүүжилтийг ил тод, нээлттэй болгох, цаашид ардчиллыг бэхжүүлэхэд нөлөө үзүүлэх арга замыг дэвшүүлэхэд оршино.

Дээрх зорилгод хүрэхийн тулд дараах зорилтуудыг дэвшүүллээ. Үүнд:

- Улс төрийн намын санхүүжилтийн мөн чанар, арга зүйн хандлагуудыг судлах;
- Монгол дахь улс төрийн намын санхүүжилтийн өнөөгийн байдлын шинжилгээг хийх;
- Монгол дахь улс төрийн намын санхүүжилтийн хяналт, хариуцлагын асуудлыг шинжилж, тулгамдаж буй асуудлыг тодорхойлон санал дэвшүүлэх.

Судалгааны арга зүй

Орчин үеийн улс төрийн шинжлэх ухаанд намыг улс төрийн системийн тогтвортой байдлыг хангах, ардчиллыг бэхжүүлэх өвөрмөц үүрэгтэй институт болох талаас нь институционал арга зүйг ашиглан судаллаа. Уг арга зүй нь “улс төрийн үйл ажиллагаа явуулдаг институтууд, тухайлбал төр, улс төрийн нам, байгууллага, холбоонууд, засгийн газрын хөтөлбөр ба улс төрийн бусад үйл ажиллагааг зохицуулагч байгууллагуудыг судлах, түүний оновчтой тогтолцоог төлөвшүүлэхэд чиглэгддэг”¹. Институционал аргын үүднээс улс төрийн намын санхүүжилтийн ил тод, хяналттай байдлыг бий болгохын тулд улс төрийн намуудын санхүүжилтийн мөн чанар, зохицуулалтын олон улсын туршлага, чиг хандлагыг илрүүлэх, санхүүжилттэй холбоотойгоор улс орны нийгэм, эдийн засгийн амьдралд тулгамдаж буй асуудлуудыг шийдвэрлэх зарим саналыг дэвшүүлсэн.

Институт болон түүний өөрчлөлтийн уг шалтгаан, үр дагаврыг задлан шинжлэх боломж олгож, нийгэмд гүйцэтгэх институтийн үүргийг ойлгох, тайлбарлах үндэс болдог тул институционал арга зүйг ашиглан судалгааны анхдагч болон хоёрдогч эх сурвалжийн агуулгад дүн шинжилгээ хийх, ингэхдээ ажиглалт, контент анализын шинжилгээнд тулгуурлах, задлан шинжлэх, нэгтгэн дүгнэх болон харьцуулах аргуудыг голлон хэрэглэлээ. Судалгааны ажилдаа улс төрийн шинжлэх ухааны болон бодлого судлалын сүүлийн үеийн судалгааны бүтээлүүдийг ашигласан болно.

1 МУИС. Улс төрийн шинжлэх ухаан. УБ., 2010. 33 дахь тал

1. Улс төрийн намын санхүүжилтийн онол, арга зүйн үндэс

1.1 Улс төрийн намын санхүүжилтийн онол, арга зүйн хандлагууд

Улс төрийн нам нь нийгмийн харилцаанд улс төрийн үнэт зүйлсийг түгээн дэлгэрүүлэх үүрэгтэй байгууллага бөгөөд улс төрийн системийн гол бүрдүүлэгч юм. Энэ асуудалд Д.Истон “улс төрийн системийн гол зорилго бол нийгмийн бүлгүүдийн ашиг сонирхлоос үүдэлтэй гарч ирдэг зөрүүтэй үзэл санааг аль болох хурцатгалгүй тухайн цаг үед шийдэх нь чухал. Үүний тулд юуны өмнө нийгмийн баялгийг зөв, зохистой хуваарилах асуудал тавигддаг. Энэ нь улс төрийн системийн хийх ёстой үндсэн үүрэг”² гэж тодорхойлсон. Эндээс аливаа орны нийгмийн тогтвортой хөгжилд намууд голлох үүрэг гүйцэтгэж байдаг учраас ардчилал, улс төрийн хөгжлийн гол хэмжүүрийг чөлөөт сонгууль, төлөвшсөн намын бодлого, үйл ажиллагаагаар дүгнэдэг нь харагдаж байна.

Улс төрийн нам сонгуульд амжилттай оролцож засгийн эрхийг авахын төлөө улс орныг хөгжүүлэх “бодлого, мөрийн хөтөлбөр”-ийг сонгогчдод санал болгодог улс төрийн институт юм. Сонгуульд амжилттай оролцох, сонгуулийн бус үед улс төрийн үйл ажиллагаа явуулж улс орны хөгжлийн бодлогыг тодорхойлох, намын бүтцийг тогтвортой ажиллуулах, үүний тулд тухайн улс төрийн намын бүх түвшний гишүүд намын шийдвэрлэх ёстой аливаа асуудалд санал бодлоо чөлөөтэй илэрхийлдэг, оролцдог, бүх төлөөлөх түвшний сонгуулиудад хүйс харгалзахгүйгээр нэр дэвшин өрсөлдөх, нэр дэвшигчид саналаа өгөх, намын үйл ажиллагааны болон санхүүгийн тайлантай танилцах, хянах зэргээр намын үйл ажиллагаанд оролцдог хариуцлагатай гишүүдтэй байх нь намын төлөвшил, дотоод ардчиллыг тодорхойлно. Германы судлаач К.Насмахер “Орчин үеийн Өрнөд Европ, Умард Америкийн ардчиллын түүх бол үндсэндээ нам төвт ардчиллын туршлага бөгөөд улс төрийн намгүйгээр ардчиллыг бүтээн байгуулах оролдлогууд амжилтгүй болж байсан”³ гэжээ. Тийм учраас аливаа улс орны улс төрийн тогтолцоо, тэр дундаа ардчилалд шилжиж буй орнуудад улс төрийн нам, намын төлөвшил чухал үүрэгтэй юм.

Нөгөө талаараа улс төрийн намын хөгжил бэхжилтийн нэг суурь нөхцөл нь түүний санхүүжилтийн асуудал. Улс төрийн шинжлэх ухааны олон улсын толь бичигт “улс төрийн намын санхүүжилт”-г улс төрийн санхүүжилтийг бүрдүүлж буй хамгийн гол ойлголт гэж тайлбарласан. Намын санхүүжилтэд намын өдөр тутмын үйл ажиллагаа болон сонгуулийн кампанит ажил зохион байгуулахтай холбоотой үүсдэг санхүүгийн асуудлууд орно⁴. Мөн Нийгмийн болон үйл байдлын шинжлэх ухааны олон улсын толь бичигт “Ардчилсан

2 Easton, D.A. 1967. Systems analysis of Political life. New York. pp.21

3 Nassmacher, Karl-Heinz. “Introduction: Political Parties, Funding and Democracy” Chapter 1 in Funding of Political Parties and Election Campaigns: Handbook Series. International IDEA., 2003. p.6-7

4 Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser, Leonardo Morlino. International Encyclopedia of Political Science. 2011.

улс бүрт улс төр дэх мөнгөний нөлөөг багасгахыг зорьж байгаа ч хамгийн зохистой шийдлийг олж чадахгүй байна. Улс төрийн санхүүжилт гэдэгт бодлого боловсруулагчдад өгч буй татаас бөгөөд, хандивын хязгаарыг тогтоох, зарцуулалтад хяналт тавих, сонгуулийн кампанит ажлын үеийн санхүүгийн тайлан зэргийг ил тод нээлттэй байлгах”⁵-ыг хэлжээ. Намын байгууллагын хувьд дотоод зохион байгуулалт, хүний нөөц, намын мөрийн хөтөлбөр, бодлогын шийдэл боловсруулах, олон шатны сонгуульд нэр дэвшүүлэх, сонгуулийн кампанит ажлыг зохион явуулах, сонгуулийн ба сонгуулийн бус үед санхүүжилт чухал шаардлагатай байдаг.

Орчин үеийн ардчилсан нийгэмд өрсөлдөөний явцад нийгмийн бүлэг зохион байгуулалтад орж, нам болж гарч ирэхэд ямар нэгэн саад тотгор байх ёсгүй гэж үзэх хандлага байх боловч тэдгээрийг нам гэж үзэхэд шаардагдах үндсэн шалгууруудыг (хандивлагчдын тоо, гишүүдийн тоо гэх мэт) заавал тогтоож өгөх нь бий. Шинээр зохион байгуулагдан гарч ирж буй намуудад хамгийн багадаа байх ёстой тэгш байдлын боломжуудыг хангаж өгөх нь чухал. Үүнд тухайлбал, саналын хуудсанд бичигдэх эрх, олон нийтэд зориулсан сурталчилгаа хийх боломжууд, гудамж, талбайг ашиглан сурталчилгаа хийх, олон нийтийн радио, телевизийн цагийг ашиглах гэх мэт мөнгөөр хэмжигддэггүй олон тэгш боломжуудыг олгох нь чухал ач холбогдолтой байдаг байна.

Улс төрийн намын санхүүжилтийн талаар судлаачид, судалгааны байгууллагууд эрдэм судлалын ажлуудыг хийж, өнөөдөр улс орнуудад дээрх асуудалтай холбоотойгоор үүсээд байгаа хууль эрх зүйн орчин, бодит нөхцөл байдалд үнэлэлт, дүгнэлт өгсөөр байна. Улс төрийн шинжлэх ухааны олон улсын холбооны Судалгааны хороо 1985 оны Парисын конвенцоос Улс төрийн авлигад ихээр нөлөөлж буй хүчин зүйл нь улс төрийн намын санхүүжилтийн асуудал хэмээн тодорхойлоод энэ талаар судалгаа хийдэг эрдэмтдээр харьцуулсан судалгаанууд хийлгэх шийдвэр гарч “Улс төрийн санхүүжилт, харьцуулсан судалгаа 1980-аад онд”⁶ номыг эмхлэн гаргажээ. Мөн Сонгуулийн системийн олон улсын сан (IFES)-аас 2013 онд гаргасан “Улс төрийн санхүүжилтийн хяналт” гарын авлагад санхүүжилтийн ил тод байдлыг дэлгэрэнгүй мэдээлэхийг авч үзэн тодорхойлжээ.

Ардчилал, сонгуульд туслах олон улсын хүрээлэн (IDEA)-ээс 2003⁷, 2014⁸ онуудад гаргасан “Улс төрийн намын болон сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилт” гарын авлагад дэлхийн улсуудын улс төрийн намын санхүүжилтийн асуудлыг зохицуулдаг хууль эрх зүйн орчин, түүний хэрэгжилт,

5 International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences. 2001, p.11681–11684

6 International Political Science Association. Ed. Herbert E. Alexander, Joel Federman. 1989. Comparative Political Finance in the 1980s. New York

7 Austin, R. and Tjernstrom. 2003. The International IDEA Handbook series: Funding of Political Parties and Election Campaigns. Sweden

8 IDEA. Falguera E, Jones S, Ohman M. 2014. “Funding of Political Parties and Election Campaigns”. A Handbook on Political Finance. Sweden

бодит нөхцөл байдлыг авч үзсэн нь энэ чиглэлд хийгдсэн бодлогын томоохон судалгаанууд юм.

Дэлхийн банкнаас улс төрд нөлөө бүхий этгээдийг тодруулах, өндөр түвшний авлигаас сэргийлэх зэрэг асуудлаар бодлогын судалгаанууд хийж, зөвлөмж боловсруулж байна. Тухайлбал, Дэлхийн банкнаас 2014 онд гаргасан “Хулгайлагдсан мөнгийг олж авах нь” гарын авлага, Дэлхийн эдийн засгийн форумаас жил бүр хийдэг улс орнуудын өрсөлдөх чадварыг үнэлэх “Бизнес эрхлэгчдийн төсөөллийн судалгаа”-ны 2014, 2019 оны судалгаануудыг энэхүү судалгаанд ашигласан болно. Энд улс төрийн нам, намын систем дөнгөж төлөвшиж, хөгжиж буй орнуудын хувьд намын системийн хөгжилд анхаарах нь чухал ач холбогдолтойг дурджээ. Гэхдээ улс төрийн намын санхүүжилтийг практикт хэрхэн зохицуулж буйг харьцуулан үзэж, өөрийн орны онцлог, нөхцөл байдалд зохицуулан хэрэглэх нь зүйтэй талаар гарын авлагад тусгасан бөгөөд хэдий 2021 он гарсан ч дээрх судалгааны байгууллагуудын гаргасан дүгнэлт, зөвлөмжүүд үр дүнтэй хэвээр ба үнэ цэнээ алдалгүй, зарчмын шинжтэй зүйлсийг агуулсаар байна.

Улс төрийн намын санхүүжилтийн асуудлаар судлаач Насмахер “Улс төрийн нам, санхүүжилт ба ардчилал” судалгааны бүтээл⁹-дээ, Ардчиллын тогтвортой шинж нь улс төрийн үйл ажиллагааны санхүүжилтийн цэвэр ба ил тод байдлаас хамаардаг гэж үзсэн бол судлаач Даунс “Ардчиллын эдийн засгийн онол” бүтээл¹⁰-дээ улс төрийн намын санхүүжилтийн асуудлыг авч үзэх ялгаатай хандлагууд байдгийг тодорхойлсон. Судлаач Палтийл “Кампанит ажлын санхүүжилт: Ялгаатай практикууд ба шинэчлэл” бүтээл¹¹-дээ санхүүгийн дэмжлэг үзүүлнэ гэдэг нь улс төрийн тэгш эрхийн асуудлыг хөнддөг. Судлаач Пуаре “Улс төрийн санхүүжилтийн онолын элементүүд” бүтээл¹²-дээ улс төрчид карьераа ахиулах хүсэл зорилгодоо хүрэх үйл ажиллагаагаа улс төрийн намаар дамжуулан санхүүжүүлэх үйл явцыг хамааруулж үзсэн нь улс төрийн санхүүжилтийн эрэлтийг түлхүү авч үзэхэд хүргэжээ.

Дээрхээс ялгаатай байр суурийг Фергусон “Хөрөнгө оруулалтын алтан дүрэм: Улс төрийн намын өрсөлдөөн, улс төрийн системийг мөнгө хөтөлж явуулдаг” бүтээл¹³-дээ дэвшүүлж, улс төрийн намын санхүүжилтийг хөрөнгө оруулалттай адилтгаж үзсэн. Өөрөөр хэлбэл, хаана мөнгө, санхүү байна тэнд л сонгуулийн хувь заяа шийдэгдэж байдаг гэж үздэг байна.

9 Nassmacher, Karl-Heinz. 2003. “Introduction: Political Parties, Funding and Democracy” Chapter 1 in *Funding of Political Parties and Election Campaigns: Handbook Series*. p.1

10 Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper Collins

11 Paltiel, K.Z. 1981. “Campaign Finance: Contrasting Practices and Reforms.” In *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Comparative National Elections*, edited by David Butler et al. Washington D.C. American Enterprise Institute

12 Poire, A. 2006. “Elements for a Theory of Political Finance” in *Faculty Research Working Papers Series*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University

13 Ferguson. 1995. *Golden Rule: The Investment Theory of Party Competition and the Logic of Money-Driven Political Systems*, University of Chicago Press

Судлаач Каспер, Стрейт нарын “Институтийн эдийн засаг” бүтээл¹⁴-дээ: ерөнхийдөө ихэнх улс төрийн намын сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр нийт сонгогчдын сайн сайхны төлөө байдаг боловч, эцсийн эцэст тэд иргэдээс хэр дэмжлэг авахаас их зүйл хамаардаг. Хэрвээ олонхийн дэмжлэг авч чадахгүй бол тэр бодлого нь төрийн бодлого буюу нийтийн сонголт болж чадахгүй. Тиймээс олонхийн дэмжлэг авахын тулд улс төрийн намууд сонгуулийн кампанит ажилд их хэмжээний мөнгө, нөөц зарцуулах хэрэгтэй болно, энэ нөөцийг цөөн тооны хандивлагчаас бүрдүүлнэ гэж үзжээ.

Санхүүжилтийн эх үүсвэрийг судлаач Шайвли “Улс төрийн шинжлэх ухааны удиртгал: Засаглал ба сонголт” бүтээл¹⁵-дээ улсаас санхүүжих, гишүүдийн татвар хандив, авлига, сонирхлын бүлгийн хандив, намын эзэмшиж буй компани бизнесээс олох ашиг, гадаад орноос ирэх санхүүжилт гэх мэтээр ангилж үзсэн байна.

Судлаачдын дээрх байр сууриас гадна улс төрийн намын санхүүжилтийг зарим салбарууд хэрхэн судалдаг болохыг харж болохоор байна.

- Улс төрийн шинжлэх ухаан: Ардчиллын үнэ цэн, сонгох, сонгогдох эрхийн асуудал, улс төрийн гарааны болон өрсөлдөөний тэгш нөхцөл, улс төрийн нам дахь ардчилал, ил тод байдал гэх мэт.
- Хууль зүйн шинжлэх ухаан: Улс төрийн намын санхүүжилттэй холбоотой хуулийн бүх зохицуулалт ойлгомжтой, хийдэлгүй, санхүүжилтийг ил тод, хяналттай байлгахад чиглэсэн, хариуцлагын оновчтой тогтолцоог хангасан байх гэх мэт.
- Нийгмийн шинжлэх ухаан: Санхүүжилтийн зөв буюу бодлогын зохицуулалтыг бий болгох, ингэхдээ санхүүжилтийн сайн жишгээс гарч буй давуу талуудыг нийгэм хэрхэн хүлээн авч байна, санхүүжилттэй холбоотойгоор үүсэж буй сөрөг асуудлуудын нийгэмд үзүүлэх нөлөөг судлах, багасгах гэх мэт.
- Эдийн засгийн шинжлэх ухаан: Хязгаарлагдмал нөөцөөр хязгааргүй хэрэгцээг хангах боломжгүйтэй адил улс төрийн намын санхүүжилтэд орж буй орлого, түүний зарцуулалтын зохицуулалт чухал. Ингэхдээ санхүүжилтийн нөөц боломжийг сайн төлөвлөх, зөв зарцуулах, эдийн засагт хэрхэн нөлөөлж буйг судлах гэх мэт байна.

14 Kasper, W, Streit, M.E. 2000. “Institutional Economics: Social order and Public policy”. Edward Elgar Publishing

15 Shively, W. 2003. Power and Choice: An Introduction to Political Science, Eight edition

1.2 Улс төрийн намын санхүүжилт, нөлөөлөх хүчин зүйлс

Улс төрийн намын санхүүжилтийн ач холбогдол нь улс орнуудад улам бүр нэмэгдэж, улс төрийн намууд болон нэр дэвшигчдийн санхүүжилтийн зөв жишгийг бий болгох, шударгаар өрсөлдөх, санхүүжилтийн зохистой хувилбарыг бодлогын хувьд сонгох хэрэгцээ шаардлага тулгарч байна. Ялангуяа, улс төрийн нам болон нэр дэвшигчдийн санхүүжилт нээлттэй, ил тод байх нь авлигатай тэмцэх, иргэдийн улс төрд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэхэд маш чухал нөлөөтэй. Ил тод байдлыг хангаснаар улс төрчдөд зүй бусаар нөлөөлөх аливаа үйлдлийг илрүүлэх, зохих хариуцлага тооцох, хууль бус аргаар олсон мөнгө улс төрд нэвтрэхээс хамгаалах, намууд болон нэр дэвшигчид хуулиа баримтлан ажиллах хөшүүрэг бүрдэх бөгөөд улмаар өрсөлдөөний талбар ижил тэгш болоход нөлөө үзүүлнэ. Улс төр дэх мөнгөний нөлөөг тодорхой болгох ил тод байдлын шаардлагыг олон улсад хүлээн зөвшөөрч, улмаар Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Авлигын эсрэг конвенцид оролцогч улсууд нь “төрийн сонгуульт албан тушаалд нэр дэвшигчид, мөн шаардлагатай гэж үзвэл улс төрийн намуудын санхүүжилтийн ил тод байдлыг дээшлүүлэх ... зорилгоор хууль тогтоох болон захиргааны зохих арга хэмжээг авч хэрэгжүүлнэ”¹⁶ гэж заажээ.

Ийм ч учраас олон улс оронд улс төрийн намын санхүүжилтийг хянах асуудлыг хуулиар зохицуулдаг. Ингэж зохицуулснаараа санхүүжилт олох ба зарцуулах процесс дахь улс төрийн авлигыг зогсоох, урьдчилан сэргийлэх ач холбогдолтой юм. Санхүүжилтийг хянах оновчтой систем нь улс төрийн намын санхүүжилтийг нэмэгдүүлэх, ингэхдээ улс төрийн намуудын санхүүжилтийн задаргаа ба зарцуулалтын хувьд олон нийтийн өмнө нээлттэй, ил тод байдлыг олж авах боломж олгодог байна.

Судлаач Пинто-Душинский¹⁷ намын санхүүжилтийн асуудлыг ил тод зарлах зохицуулалтыг авч үзсэн. Улс төрийн намын санхүүжилтийн ил тод байдал нь улс төрийн үйл ажиллагааны бүхий л түвшин дэх болон, ялангуяа сонгуулийн үеэр зарцуулж буй хөрөнгө мөнгөний хэмжээ, санхүүжүүлэх эх сурвалж, зарцуулалт зэргийг үндэслэлтэй тайлагнах, энэ талаарх мэдээллийг олон нийтэд нээлттэй бөгөөд хүртээмжтэй хүргэх зэрэг асуудлыг илэрхийлж байдаг. Ил тод байдал нь улс төр дэх мөнгөний хэмжээ, эх сурвалж, зарцуулалтыг нарийвчлан тайлагнах, ингэхдээ юуны өмнө тайлан олон нийтэд хүрэх бололцоог авч үздэг. Ил тод байдал нь бүрэн утгаараа улс төрийн намууд болон нэр дэвшигчдийг өөрийн орлого ба зарлагаа олон нийтэд дэлгэрэнгүй танилцуулах, ингэхдээ:

- хандивлагчид, түүнийг хүлээн авч зарцуулагчдын нэрсийн жагсаалт
- ямар хэмжээний хандивыг хэн өгсөн

¹⁶ НУБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх алба, 2005, 7.3. дугаар зүйл

¹⁷ Pinto-Duschinsky, “Financing Politics: A Global View” in Journal of Democracy Vol. 13, Number 4, October 2002, p. 69-86

- бусад хэлбэрээр ямар орлого олсон
- тэрхүү хөрөнгийг ямар бараа, үйлчилгээ худалдан авахад болон бусад ямар үйл ажиллагаанд зарцуулсан зэргийг нарийвчлан мэдээлэхийг хэлнэ.

Энэхүү ил тод байдал нь иргэдэд тодорхой мэдээллийг түүн дотроо улс төрчдөд юмуу намд ямар хэмжээний мөнгө хэн өгсөн, түүнийг хэрхэн зарцуулсныг мэдэх боломжийг олгох ёстой байна. Чухамдаа ийм орчин л улс төр дэх мөнгөний нөлөөлөл хууль бус мөнгө болон санхүүжилтээс сэргийлдэг байна. Ялангуяа олон нийтийн байгууллагын хяналтын гол үндэс нь мэдээллийг ил тод болгох явдал юм.

Улс төрчид хууль бус эх үүсвэрээс мөнгө авах байдлаар авлига хамгийн их тохиолддог. Бохир, хууль бус эх сурвалжаас гарсан мөнгө улс төрийн эргэлтэд орох нь улс орнуудад олон тохиолддог байна. Зарим улсад хууль бус мөнгө сонгуулийн кампанид ашиглагдах явдал нэлээд газар авсан үзэгдэл болж байна. Хууль бус мөнгөний тусламжтай гарч ирсэн улс төрч ард түмэндээ гэхээсээ, өөрийг нь санхүүжүүлсэн бүлэгт л үйлчилдэг болохыг судлаачид тогтоожээ¹⁸. Мөн гэмт хэргийн бүлэглэлүүд сүүлд нь өөрийн санхүүжүүлсэн улс төрчөөр хамгаалуулдаг тогтолцоо хүртэл байдаг.

Ил тод болгох хугацаа

Ил тод мэдээлэл нь тодорхой үед олон нийтэд хүрэх ба үүнийг хуулиар зохицуулах ёстой. Ихэнхдээ сонгуулийн кампани ажлын санхүүг сонгуулийн санал хураалтын өмнөх өдөр зарлах бөгөөд энэ нь сонгогчдын үзэл бодолд нөлөөлж болох талтай. Энэ шалгуурыг цөөхөн улс орнууд хэрэглэж байна. Зарим орнуудад намууд авсан хандиваа улирал тутам тайлагнадаг бол сонгуулийн үед долоо хоног бүр хандив болон зардлаа тайлагнах үүрэг хүлээдэг улс орнууд ч бий.

Сонгуулийн системийн олон улсын сан (IFES)-аас 2013 онд гаргасан “Улс төрийн санхүүжилтийн хяналт” гарын авлагад ил тод байдлыг¹⁹ улс төрийн намууд, нэр дэвшигчдэд өөрийн орлого, зарлагаа олон нийтэд дэлгэрэнгүй танилцуулах, хандивлагчид, түүнийг хүлээн авсан зарцуулагчдын нэрсийн жагсаалт, ямар хэмжээний хандивыг хэн, ямар байгууллага өгсөн, бусад ямар орлого олсон, тэрхүү хөрөнгийг ямар бараа, үйлчилгээ худалдан авах болон бусад үйл ажиллагаанд зарцуулсан болохыг дэлгэрэнгүй мэдээлэхийг хэлнэ гэж тодорхойлжээ.

18 УИХ-ын Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны захиалгаар, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн санхүүжилтээр МУИС-ийн Орчин үеийн улс төрийн судалгааны төвийн гүйцэтгэсэн “Улс төрийн санхүүжилт ба намын хөгжлийн хандлага” судалгааны тайлан. УБ.,2012

19 International Foundation for Electoral Systems. Training in Detection and Enforcement (TIIDE). Political Finance Oversight Handbook. Washington D.C.,2013. p.63

Улс төрийн намын санхүүжилтийн хүрээнд яригддаг гол асуудлуудын нэг нь санхүүжилтийн ил тод байдал, түүнийг зохицуулсан хууль, эрх зүйн баримт бичиг юм гэдгийг дээр дурдсан. Эдгээрээс үзэхэд, улс төрийн намын санхүүжилтийн тухай хууль нь дараах дөрвөн тусдаа асуудлыг зохицуулсан байх ёстой болж байна.

- Ил тод байдал: Улс төрийн намууд санхүүгийн баримт, тайлангаа нээлттэй байлгах ёстой бөгөөд түүнд нь хандивлагчын нэр, мөнгөний хэмжээ, зарцуулалтыг тодорхой гаргах;
- Мэдээлэх: санхүүгийн тайлангаа олон түмэнд болон тодорхой байгууллагуудад мэдээлэх;
- Мониторинг: бие даасан этгээдийн зүгээс намын санхүүгийн тайланд хяналт шинжилгээ хийх;
- Хуулийн хэрэгжилт: улс төрийн намын санхүүжилтийн тухай хуулийг зөрчсөн тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэдэг байх зэрэг болно.

1.3 Улс төрийн намын санхүүжилтийн зохицуулалт, олон улсын туршлага

Улс төрийн намын санхүүжилтийн хяналтад санхүүжилтийн ил тод байдал, хуулийн хэрэгжилт, улс төрийн намын дотоод хяналт, иргэний нийгмийн байгууллагуудын оролцоо чухал юм. АНУ-ын Олон Улсын Хөгжлийн Агентлагаас 118 оронд хийсэн судалгааны дүнгээс үзэхэд 1/3 буюу 32% нь улс төрийн нам юмуу нэр дэвшигчдээс өөрийн хандивлагчийн нэрийг олон нийтэд зарлахыг шаарддаг хуультай байжээ. Энэхүү судалгаанд хамрагдсан улсуудын жишгээс харахад, үр дүнтэй улс төрийн намын санхүүжилтийн системийг дараах байдлаар тодорхойлж болно.

- Сонгуульд өрсөлдөх, оролцох тэгш боломжоор хангасан;
- Улс төрд оролцогчдыг улсын өмчийг зүй бусаар ашиглах замаар сонгуулийн үйл явцад дангаар ноёрхох, санал худалдан авах замаар сонгуулийг булхайтай болгохоос сэргийлсэн;
- Албадлагын механизмыг сөрөг хүчний эсрэг ашиглахаас сэргийлсэн;
- Улс төрийн нам нэр дэвшигчдийг мөнгийг хэрхэн цуглуулж, зарцуулж буйгаа ил тод мэдээлэхийг шаарддаг байх ёстой.

Улс төрийн намын санхүүжилтийн хяналтад санхүүжилтийн ил тод байдал, хуулийн хэрэгжилт, улс төрийн намын дотоод хяналт, иргэний нийгмийн байгууллагуудын оролцоо чухал юм. Ардчилал, Сонгуулийн

Туслалцааны Олон Улсын Хүрээлэнгээс 2014 онд гаргасан судалгааны гарын авлагад дэлхийн 180 оронд улс төрийн намын санхүүжилтийн орлогоо ямар эх үүсвэрүүдээс бүрдүүлдэг, хэрхэн зарцуулдаг зэргийг авч үзсэн нь энэ чиглэлд хийгдсэн судалгааны томоохон гарын авлага юм. Дараах хүснэгтэд судалгаанд хамрагдсан улс орнуудын улс төрийн санхүүжилтийн зохицуулалтын түвшинг бүс нутгуудаар харьцуулан гаргажээ.

Хүснэгт 1. Улс төрийн намын санхүүжилтийн зохицуулалтын түвшин²⁰

Улс орнуудын зохицуулалтын түвшин	Африкийн улс орнууд	Америкийн улс орнууд	Азийн улс орнууд	Дорнод Европ, Төв Европ, Зүүн Европ, Төв Азийн орнууд	Баруун Европ	Англофон улс орнууд	Дундаж
Зохицуулалт сул байдаг	22%	11%	55%	0%	38%	17%	22%
Зохицуулалт дунд зэрэг байдаг	53%	28%	5%	28%	33%	33%	38%
Зохицуулалт хүчтэй байдаг	24%	61%	40%	72%	29%	50%	40%

Дээрх судалгааны дүнгээс үзэхэд төв Европ, дорнод Европ, Төв Азийн орнуудад улс төрийн намын санхүүжилтийн харилцааг зохицуулсан зохицуулалт хамгийн хүчтэй (72%) байна. Харин Ази тивийн улс орнуудад улс төрийн намын санхүүжилтийн асуудлыг зохицуулсан зохицуулалт хамгийн сул буюу 55% байгаа нь хууль эрхзүйн орчин сул байгаатай холбоотой. Энэтхэг, Бангладеш зэрэг харьцангуй тогтвортой ардчилсан орнуудад хүртэл хуулийн зохицуулалт нь ардчилсан улс төрийн системийн гол институт болох улс төрийн намуудад биш харин нэр дэвшигч хувь хүн дээр илүүтэй төвлөрсөн байдаг. Ардчилал, Сонгуулийн Туслалцааны Олон улсын хүрээлэнгээс явуулсан судалгаанд тэмдэглэсэнээр Өмнөд Азид ганцхан Шри Ланкад л улс төрийн намуудыг төрөөс санхүүжүүлдэг бол Зүүн Өмнөд Азид энэ зохицуулалтыг Индонез, Малайз, Тайландад хэрэглэдэг ажээ. Филиппинд намыг төрөөс санхүүжүүлдэггүй буюу улс төрд орж буй мөнгөний их урсгалыг хянах хуулийн зохицуулалт байдаггүй.

Судлаач В.Бейзиний “Улс төрийн намын ба сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилт” гарын авлагад улс төрийн намын санхүүг төрөөс хянахад анхаарах асуудлуудыг дэвшүүлжээ. Үүнд санхүүгийн тайланг ил тод мэдээлдэг байдал, хувийн ба компани аж ахуйн нэгж, гадны хандивлагчдаас өгөх хандивт ямар нэгэн хязгаарлалт байдаг эсэх, хандивын зарцуулалтад хязгаарлалт тавьдаг эсэхийг судалсныг дараах хүснэгтэд үзүүллээ.

20 [1] IDEA. Falguera E, Jones S, Ohman M. “Funding of Political Parties and Election Campaigns”. A Handbook on Political Finance. Sweden.,2014. p. 3

Хүснэгт 2. Улс төрийн намын санхүүг төрөөс хянаж буй байдал²¹

Улс	Санхүүжилтийн хууль	Ил тод, мэдээлэх байдал	Хувийн хандив дахь хязгаар	Компаний хандив дахь хязгаар хориг	Гадны хандив дахь хязгаар хориг	Зарцуулалтанд хязгаарлалт тавьдаг эсэх (сонгууль, нам)
Албани	Тийм	Үгүй	Үгүй	Үгүй	Тийм	Үгүй
Австри	Тийм	Тийм	Үгүй	Үгүй	Үгүй	Үгүй
Бельги	Тийм	Тийм	Тийм	Хориглоно	Үгүй	Тийм
Дани	Тийм	Байхгүй	Үгүй	Үгүй	Байхгүй	Байхгүй
Эстони	Тийм	Тийм	Үгүй	Үгүй	Тийм	Үгүй
Финланд	Үгүй	Үгүй	Үгүй	Үгүй	Үгүй	Байхгүй
Франц	Тийм	Тийм	Тийм	Хориглоно	Тийм	Тийм (сонгууль)
Гүрж	Тийм	Тийм	Тийм	Тийм	Тийм	Тийм
Герман	Тийм	Тийм	Үгүй	Үгүй	Тийм	Үгүй
Итали	Тийм	Тийм	Үгүй	Үгүй	Үгүй	Тийм (сонгууль)
Польш	Тийм	Тийм	Үгүй	Үгүй	Хориглоно	Үгүй
ОХУ	Тийм	Тийм	Тийм	Үгүй	Хориглоно	Тийм
Словени	Тийм	Тийм	Тийм	Тийм	Хориглоно	Байхгүй
Испани	Тийм	Тийм	Тийм	Тийм	Тийм	Тийм (сонгууль)
Швейцар	Тийм	Үгүй	Үгүй	Үгүй	Үгүй	Үгүй
Украйн	Тийм	Тийм	Тийм	Байхгүй	Хориглоно	Тийм
Их Британи	Тийм	Тийм	Үгүй	Үгүй	Үгүй	Тийм (сонгууль)

Дээрх хүснэгтээс дүгнэхэд төрөөс санхүүжилт авдаггүй Дани, Швейцар зэрэг улсуудад улс төрийн намууд санхүүгийн мэдээгээ ил тод мэдээлдэггүй, бүх төрлийн хандивт ямар нэгэн хязгаарлалт тавьдаггүй болох нь харагдаж байна. Бодит амьдрал дээр санхүүжилтийн ил тод байдлыг тухайн хуулинд зохицуулж өгөхдөө юуг мэдээлэх, мэдээлэл нь хэвлэгдэн гарах, ямар байгууллага эрх мэдэлтэнд мэдээлэх, хууль зөрчсөн тохиолдолд ямар шийтгэл хүлээхийг тодорхой зааж өгөх хэрэгтэй.

Санхүүжилтийн ил тод байдал

Улс төрийн намын санхүүжилтийг ил тод болгохын тулд дараах зүйлсийг анхаарах хэрэгтэй болдог. Үүнд:

- Орлого болон зарлагыг хооронд нь ялган авч үзэх;
- Доод хэмжээг даван гарсан хандив мэдээлэгддэг байх;
- Хандив нь нэр төрлөөрөө тодорхой стандарт, ангилалд орсон байх;
- Ил тод болгох явц нь улс төрийн намын санхүүжилт болон нэр дэвшигчийн санхүүжилтийг ялгаж өгөх;
- Сонгуулийн үеийн болон ердийн үеийн санхүүжилтийг тусад нь авч үзэх;

21 [1] Ingrid van Biezen. Financing Political parties and election campaigns – guidelines. 2003. p.52-53

- Үндэсний хэмжээний болон орон нутгийн намын байгууллагын тайланг хоёуланг нь оруулах;
- Ил тод болгох явдал нь хандивлагч болон хандивыг авч буй нам, нэр дэвшигчийн үүрэг хариуцлагын асуудал байна;
- Тайлан нь тогтмол, өргөн хүрээтэй мэдээллийг агуулсан, ард иргэдэд ойлгомжтой байх ёстой байдаг.

1984 оноос хойш Германы улс төрийн намууд нь санхүүгийн тайлан мэдээг яаж гаргах ёстой вэ гэдэг сайн загварыг нэвтрүүлсэн түүхтэй. Үүнд орлого, зарлага, өр болон бүх түвшний намын байгууллагуудын эд хөрөнгийн мэдээлэл багтаж байв. Нэг стандартын дагуу бичигдсэн, өргөн мэдээллийг агуулсан тайлан нь улс төрийн намуудыг хянах чухал хэрэгсэл болсон юм.

Сонгуулийн системийн олон улсын сан(IFES)-аас 2013 онд гаргасан “Улс төрийн санхүүжилтийн хяналт” гарын авлагад улс төрийн нам, нэр дэвшигчид санхүүгийн тайлангаа сонгуулийн санал хураах өдрөөс хойш дээд тал нь 30 хоногийн дотор өгөх ёстой²² болохыг дурджээ. Уг гарын авлагад дэлхийн 58 улсад санхүүгийн тайлангаа эрх бүхий байгууллагад хэдий хугацаанд гаргаж өгдгийг харьцуулан судалжээ. (Хүснэгт 3-аас харна уу)

Хүснэгт 3. Санхүүгийн тайлангаа эрх бүхий байгууллагад өгөх хугацаа²³

Улсын нэр	Санал хураах өдрөөс хойш	Сонгуулийн дүнг зарласнаас хойш	Улсын нэр	Санал хураах өдрөөс хойш	Сонгуулийн дүнг зарласнаас хойш
Ангол		60	Либериа	15	
Антигуа ба Барбуда		42	Македон	1	
Азербайжан		10	Мавритани		40
Бангладеш	90		Молдав		30
Бельги	45		Монакко		90
Бенин	60		Монгол	15	
Бутан	30		Монтенегро	45	
Босни-Герцеговин	30		Мозамбик		60
Ботсван	90		Непал		35
Болгар	30		Шинэ Зеланд		50
Буркино Фасо		180	Нигер		180
Кабо Верде		90	Папуа Шинэ Гвинейн		90

22 International Foundation for Electoral Systems. Training in Detection and Enforcement (TIDE). Political Finance Oversight Handbook. Washington D.C.,2013. p.62

23 International Foundation for Electoral Systems. Training in Detection and Enforcement (TIDE). Political Finance Oversight Handbook. Washington D.C.,2013. p. 63

Хорват		15	Парагвай	60	
Кипр	45		Польш	90	
Доминиканы БНУ	90		ОХУ		30
Эстон	30		Сан Марино	10	
Этиоп		90	Сан Том ба Принцип		90
Гүрж		30	Серби		30
Гана	180		Сейшелийн арлууд		45
Грек	60		Сиера Лиона		60
Гвиней		30	Словак	3	
Гвиней-Бисау		60	Испани	110	
Гайти		30	Судан		30
Унгар	60		Танзани	240	
Израиль		85	Тайланд		90
Йордан		5	Того	30	
Киргистан	10		Украйн	15	
Латви		30	Уругвай	90	
Лесото	50		Венесуэл	60	

Энэхүү судалгаанд хамрагдсан 58 улсын 29 буюу 50 хувь нь сонгуулийн санал хураасан өдрөөс хойш тооцож санхүүгийн тайлангаа өгдөг. Харин үлдсэн 29 улс буюу 50 хувь нь сонгуулийн дүнг зарласнаас хойш тооцож санхүүгийн тайлангаа тайлан хүлээж авдаг эрх бүхий байгууллагад өгдөг байна. Судлаачийн зүгээс санхүүгийн тайлангаа тайлан хүлээн авдаг институтэд хүлээлгэн өгдөг хугацааг харгалзан дараах байдлаар бүлэглэн авч үзлээ.

- **Улаан** буюу санхүүгийн тайлангаа маш удаан хугацаанд 110-240 хоногийн дараа өгдөг 5 улс (9%) байна.
- **Ягаан** буюу санхүүгийн тайлангаа удаан хугацаанд 85-90 хоногийн дараа өгдөг 12 улс (21%) байна.
- **Шар** буюу санхүүгийн тайлангаа удаан хугацаанд 35-60 хоногийн дараа өгдөг 18 улс (31%) байна.
- **Бүдэг ногоон** буюу санхүүгийн тайлангаа зохих хугацаанд 15-30 хоногийн дараа өгдөг 17 улс (29%) байна.
- **Тод ногоон** буюу санхүүгийн тайлангаа маш хурдан хугацаанд 1-10 хоногийн дараа өгдөг 6 улс (10%) байна.

Санхүүгийн мэдээг ил болгох нь зарим талаараа тодорхой эрсдлийг дагуулдаг. Тухайлбал, 1999 оны Украины ерөнхийлөгчийн сонгуулийн үеэр ерөнхийлөгч Кучма сөрөг хүчний нэр дэвшигчийг санхүүжүүлсэн байгууллагуудыг цагдаа, гаалийн алба, татварын байцаагч нарыг ашиглан дарамталсан тохиолдол гарсан байдаг²⁴.

Санхүүгийн тайланг ил гаргах нь хувь хүний саналаа нууцаар өгөх эрхийг зөрчиж байна гэсэн үзэл хүчтэй байдаг. Энэ үзлийг дэмжиж Шведийн дээд шүүхээс улс төрийн намууд хандивлагчдынхаа нэрийг нууцалж болно гэсэн шийдвэрийг гаргаж байв. Хөшигний цаана байх сонирхолтой хандивлагчдын хувьд тэдний хандив өгөх хүслийг бууруулж, эсвэл хууль бус замаар хандив өгөх сонголтод хүргэж болох талтай.

Хяналтын тогтолцоо

Хууль сахиулах, хянах тогтолцоо нь хяналтын байгууллагаас гадна мөрдөн шалгалт, шүүхийн мөрдлөг, шүүхийн шийдвэр, шийтгэлээс бүрдсэн иж бүрэн системээс бүрэлдэнэ. Энэ талаарх харьцуулсан судалгаануудаас: Сонгуулийн системийн олон улсын сан (IFES)-гаас 2007 онд гаргасан гарын авлагад дурдсанаар, улс төрийн намын санхүүжилтийн хяналтыг хэрэгжүүлдэг байгууллагатай улс орнуудын 63 хувь нь энэхүү үүргийг сонгуулийн ерөнхий хороонд хариуцуулсан байдаг бол 28 хувь нь төрийн бусад байгууллагад, тухайлбал, дотоод явдлын, хөдөлмөрийн болон шүүх яам, татварын ерөнхий газарт даалгажээ. Түүнээс гадна парламент, үндсэн хуулийн шүүх, бүх шатны шүүхэд уг үүргийг хариуцуулж болно²⁵ гэжээ.

Харин Ардчилал, Сонгуулийн Туслалцааны Олон Улсын Хүрээлэнгээс 2014 онд гаргасан судалгаанд дэлхийн 209 орныг улс төрийн нам санхүүгийн тайлангаа ямар институтэд өгдөг эсэхийг харьцуулан дүгнэсэн.

Зураг 1. Санхүүгийн тайлангаа өгдөг эсэх?²⁶



24 Office of Democracy and Governance. Money in Politics Handbook: A guide to increasing transparency in emerging democracies. Washington, DC. 2003. p.25

25 International Foundation for Electoral Systems. Challenging the Norms and Standards of Election Administration. Washington D.C 2007. p.84

26 25 IDEA. Falguera E, Jones S, Ohman M. "Funding of Political Parties and Election Campaigns". A Handbook on Political Finance. Sweden.,2014. p.31

Дээрх дүнгээс санхүүгийн тайлангаа өгдөггүй 41 улс буюу судалгаанд хамруулсан 209 улсын 22,8 хувь нь санхүүжилтийн асуудлыг ил тод, нээлттэй бус байлгах ашиг сонирхол байгааг харуулж байна. Энэ дүнгээс санхүүгийн тайлангаа ямар институтэд өгдөгийг Зураг 2-т харууллаа.

Зураг 2. Санхүүгийн тайлангаа ямар институтэд өгдөг вэ?²⁷



Тайлангаа өгдөг улсуудын хувьд, Сонгуулийн ерөнхий хороонд 61 улс, Аудитын байгууллагад 25 улс, санхүүгийн тайлан авдаг бие даасан институтэд 16 улс өгдөг байна. Ингэхдээ санхүүгийн тайланг хүлээн авч байгаа дээрх институтүүдэд эрх баригч намын төлөөлөл зонхилох ёсгүй, харин санхүүгийн тайланд аудит шалгалт хийх мэргэжлийн чадвар бүхий төрийн болон төрийн бус байгууллагууд, иргэдийн төлөөлөл ордог байна.

Улс төрийн намын санхүүжилтийн хяналтыг хэрэгжүүлэгч байгууллага нь хууль зөрчсөн үйлдлийг дараах гурван үе шатыг дамжин илрүүлж тогтоодог.

1. Мониторинг. Аудитын тусламжтайгаар санхүүгийн тайланг судлах;
2. Хуулийн байгууллагад мэдээлэх. Хувь хүн, улс төрийн нам, иргэний нийгмийн байгууллагууд хууль зөрчсөн үйлдлийн тухай мэдээлэл өгөх нь түгээмэл;
3. Мэдээлэл шилжүүлэх. Хууль зөрчсөн үйлдлийг илрүүлэн тогтоосон бусад байгууллагууд тэр тухай мэдээллийг хяналтын төв байгууллагад илгээнэ.

27 IDEA, Falguera E, Jones S, Ohman M. "Funding of Political Parties and Election Campaigns". A Handbook on Political Finance. Sweden.,2014. p.31

Шилжилтийн үедээ байгаа улс орнуудын улс төрийн намын санхүүжилтийн хяналтад тулгарч байгаа асуудлууд бол²⁸:

1. Тодорхой бус хууль. “Хандив”, “сонгуулийн кампаний зарцуулалт”, “сонгуулийн кампаний үргэлжлэх хугацаа”, “санхүүжилтийн тайланг мэдээлэх” гэсэн нэр томъёонууд нь ихэвчлэн тодорхой бус эсвэл тодорхой заагаагүй байдаг.
2. Шийтгэлийг тодорхой заалгүй орхих эсвэл оновчгүй шийтгэл оноох. Хуулиар буруутай үйлдэл хийсэн нь тогтоогдсон хэдий ч ямар нэгэн шийтгэл оноолгүй үлдээх тохиолдол гардаг.
3. Хяналтын байгууллагын эрх мэдлийн хязгаарлагдмал байдал. Хяналтын байгууллагад үр дүнтэй үйл ажиллагаа явуулахад шаардлагатай аудит хийх, мөрдөн шалгах эсвэл шийтгэл оноох эрх мэдэл дутагдах тохиолдол бий.
4. Улс төрийн шахалт дарамт. Хяналтын байгууллагын ажилтнууд хувийн айдас, байгууллагын ирээдүйгээ бодсондоо эрх баригч намтай сөргөөцөлдөхийг хүсдэггүй.

Энэ бүхнээс хяналтын байгууллагын санхүүгийн болон үйл ажиллагааны бие даасан байдал хамгийн чухал бөгөөд засгийн эрхэнд хэн байгаагаас үл хамааран үүргээ биелүүлэх ёстой.

Мэргэжлийн аудиторуудаар санхүүгийн тайлан мэдээллийг шалгуулах нь санхүүжилтийг хянах бас нэг арга юм. Дараах түвшний аудитын хяналтууд байж болно. Үүнд:

1. Сонгуулийн кампанийг хариуцсан албан газар дээр нь очиж хээрийн аудит хийх. Эндээс сонгуулийн кампани хуулийн дагуу явагдаж, санхүүгийн баримтууд зохих ёсоор хадгалагдаж байгаа эсэхийг хянахаас гадна бусад ажиглалтуудыг хийж болно.
2. Албан ёсны санхүүгийн тайланд аудит хийх.
3. Эх баримтуудыг нягтлах. Чек, мөнгөн шилжүүлгийн баримтууд нь тайланд байгаа тоотой тохирч байгаа эсэхийг шалгах.
4. Сонгуулийн кампанид ерөнхийд нь үнэлэлт өгөх. Болж өнгөрсөн сонгуулийн кампанит ажлыг өмнөх кампанитай харьцуулах. Ямар нэгэн хэт их зарцуулалт ажиглагдсан эсэхийг анхаарах.

28 УИХ-ын Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны захиалгаар, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн санхүүжилтээр МУИС-ийн Орчин үеийн улс төрийн судалгааны төвийн гүйцэтгэсэн “Улс төрийн санхүүжилт ба намын хөгжлийн хандлага” судалгааны тайлан. УБ.,2012

Аудитыг хэзээ хийх нь их чухал. Сонгуулийн өмнө аудитын шалгалтыг явуулж алдаа, дутагдлыг эрт тогтоож, залруулснаар сүүлд гарах асуудлуудаас сэргийлж чадна.

Улс төрийн намын санхүүжилтийг хянах байгууллагад дээр дурдсан шинж, зарчмууд хангагдах ёстой ч “Ардчилал, сонгуульд туслах олон улсын хүрээлэн”-ийн 2014 оны гарын авлагад дараах нийтлэг шинжүүдийг дурджээ.

- Чиг үүрэг, бүрэн эрх нь хангалттай, бусад байгууллагатай давхцаагүй, ойлгомжтой байх;
- Удирдлагын томилгоо улс төрийн дарамт шахалтаас ангид, олон нийтийн итгэлийг хангасан оролцоотой, ил тод хийгддэг байх;
- Удирдлага болон албан хаагчдын ажлын байр нь баталгаатай, зүй бус нөлөөллөөс хамгаалагдсан байх;
- Хангалттай төсөвтэй, төсвөө өөрөө шийдэх эрхтэй байх;
- Ил тод, төвийг сахисан байдлаар үйл ажиллагаагаа явуулж, хуулийг сахин биелүүлэх, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх талаар оролцогч талуудтай бүхий л боломжоороо хамтран ажиллах хандлагыг байгууллагадаа төлөвшүүлэх.

Иргэний нийгмийн хяналт

Хууль хяналтын байгууллагууд хууль зөрчсөн үйлдлийг өөрийн дотоод хяналтын хэлтсийн гаргасан мэдээ баримтан дээр тулгуурлаж олж тогтоодог. Улс төрийн намын санхүүжилтийн хяналтыг илүү үр дүнтэй болгохын тулд хөндлөнгийн хяналт буюу иргэний нийгмийн байгууллагуудыг татан оруулах хэрэгтэй. Төрийн бус байгууллага, сэтгүүлчид, хувь хүн хүртэл хууль зөрчсөн үйлдэл гарсан, гарах гэж байгааг мэдсэн бол албан ёсны хяналтын байгууллагад нь мэдээлэх ёстой. Тухайлбал, Аргентиний Подер Сидуана улс төрчид хэр их зар сурталчилгаа явуулж байгааг судлаад телевиз, радиогийн сурталчилгааны тарифыг тооцож тэдний гаргаж өгсөн хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг, санхүүгийн тайлантай нь харьцуулан шинжилдэг.

Шилжилтийн үеийн улс орнуудад хууль зөрчсөн үйлдлийн талаар мэдээлэл өгөхөөс хүмүүс үргэлж айж байдаг бөгөөд учир нь эргээд өөрт нь ямар нэгэн зүйл тохиолдож болно гэсэн айдастай байдаг. Хувь хүмүүсийг мэдээллээ хуваалцах сэдлийг төрүүлэхийн тулд мэдээлэгчийн аюулгүй байдлыг хангаж, нууцыг чандлан хадгалах хэрэгтэй.

Шийтгэл

Хууль зөрчсөн тохиолдолд оноох шийтгэл нь тухайн хийсэн хэргээс хамаарч янз бүр байж болно. Шийтгэл хэт хөнгөн, бас хэт хүнд байж болохгүй. Хууль бус үйл ажиллагаа явуулсан, зөрчсөн нам, нэр дэвшигч, албан тушаалтныг дараах байдлаар шийтгэж болно.

- Торгууль оноох
- Хууль бус санхүүжилтийг хураах
- Төрийн санхүүжилтийг зогсоох
- Сонгуулийн зардлыг нөхөн олгохдоо хасаж өгөх
- Ирээдүйд төрөөс санхүүжилт авах боломжийг хаах
- Парламентын суудлыг хүчингүйд тооцох
- Ирээдүйд болох сонгуульд орох эрхийг хасах
- Төрийн албан хаагч байх эрхийг хасах
- Шоронд хорих
- Намыг тараах
- Сонгуулийн үр дүнг хүчингүйд тооцох

Санхүүгийн ил тод байдалтай холбоотой хэрэгт харьцангуй хөнгөн ял тухайлбал, бага болон дунд хэмжээний торгууль оноох нь илүү оновчтой байдаг. Учир нь эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх, гишүүний суудлаас чөлөөлөх зэрэг нь урт хугацааны турш үргэлжлэх шүүх хуралдаанд хүргэж зардал их гардаг байна. Үүнээс гадна хүнд шийтгэл нь шинэ туршлагагүй улс төрийн нам, нэр дэвшигчдэд хүнд цохилт болно. Энэ нь туршлагатай намуудад сонгуулийн талбарт үлдэж, шинэ оролцогчдыг оролцохоос татгалзахад хүргэх магадлалтай. Гэхдээ хөнгөн ял нь хуулийг үл тоох, торгуулиа төлөөд яваад байх нөхцөл байдалд оруулж болох юм. Иймд санхүүгийн аливаа зөрчилтэйд тооцох хуулийн хариуцлага нь өмнөх эрх зүйн туршлага болон нийгэм, улс төрийн хөгжлийн цаашдын хандлагатай уялдсан байх учиртай байна.

2. Монгол дахь улс төрийн намын санхүүжилтийн тулгамдсан асуудал (1990 оноос хойш)

2.1 Монголын эдийн засаг, нийгэм улс төрийн нөхцөл байдлын өөрчлөлт

1990 онд Монгол Улс ардчилсан тогтолцоонд шилжсэнээс хойш 31 жил өнгөрч байна. Монгол Улсын Зөвлөлт Холбоот Улсаас авах тусламж зогсож, либералчлах шинэчлэл хэрэгжүүлсний дараагаар шилжилтийн эдийн засагтай бүхий л улсуудын нэгэн адилаар эдийн засаг огцом “агшсан”. Улмаар 1990-ээд оны дунд үеэс эдийн засаг сэргэж эхэлсэн ч өрийн хуримтлалаас үүдэн 1990-ээд оны сүүлээр дахин уналтад орж эхэлсэн. 2008 оны дэлхийн санхүүгийн хямрал болох хүртэл өсөлт эрчимтэй байсан бөгөөд энэ нь ОУВС-ийн шинэ хөтөлбөр эхлэх үндэс болсон. Гэсэн хэдий ч дээрх эдийн засгийн өсөлт нь V хэлбэрийн хямрал байсан бөгөөд 2011-2013 онуудад уул уурхайн салбар огцом өсөлт үзүүлж, мөн БНХАУ-ын хурдтай өсөлт тасралтгүй үргэлжилсээр байснаас үүдэн эдийн засаг 3 жил дараалан хоёр оронтой тоогоор өссөн. Улмаар тухайн үед Монгол Улс зурвасхан хугацаанд дэлхийн хамгийн хурдтай өсөлттэй эдийн засагтай улсын тоонд багтаж байсан. Гэхдээ энэ эдийн засгийн өсөлт тогтвортой байсангүй. 2016 он гэхэд өсөлтийн түвшин 1% хүртлээ унаж, эдийн засгаа дахин сэргээхийн тулд олон улсын хөтөлбөрт хамрагдахаас өөр аргагүй болж²⁹ байсан.

Монголын эдийн засагт уул уурхай, олборлох салбарын нөлөө их бөгөөд түүнээс хамааралтай байсаар байна. Уг салбарын бүтээгдэхүүний үнэ олон улсын зах зээл дээр унахад түүнийг дагаад дотоод зах зээл дээр гадаад валютын ханш чангарч, төгрөгийн ханшийг сулруулж, инфляци нэмэгдэж, эдийн засгийг царцаадаг бол гадаад зах зээл дээр манай уул уурхай, олборлох салбарын түүхий эд, бүтээгдэхүүний үнэ өсөхөд дотоод зах зээл дээр гадаад валютын ханш суларч, төгрөгийн ханшийг чангаруулж, инфляци буурч, эдийн засгийн өсөлт нэмэгддэг зүй тогтолтой болоод байна. Ийм байдал нь манай улсын эдийн засгийг гадаад зах зээлээс ихээхэн хамааралтай эмзэг болгож, эргээд гадаадын хөрөнгө оруулалт орж ирэхэд саад учруулж байна. Зарим талаараа Монголд явагдаж буй улс төрийн сонгуулийн дүн, аль нам засгийн эрхийг барих нь уул уурхайн салбарт барьж буй төрийн бодлогыг тодорхойлдог буюу хөрөнгө оруулагчдыг Монголд хөрөнгө оруулахад нөлөөлдөг байдал ажиглагдаж байна.

2000-аад оны эхээр Монгол Улсын өрийн хэмжээ болон өрийн бүрэлдэхүүнд томоохон өөрчлөлт гарсан. Энэ өөрчлөлтөд уул уурхайн эрчимтэй тэлэлт, зээлийн эх үүсвэрээр зарим хэсгийг нь санхүүжүүлсэн гадаадын хөрөнгө оруулалт болон хувийн хэвшлийн үсрэнгүй хөгжил гол түлхэц үзүүлсэн. 2010

29 Азийн хөгжлийн банк. Монгол Улсын эдийн засгийн хэтийн төлөв: Хоёр гүрний дунд орших арвин баялаг бүхий орон. УБ., 2020. 14 дэх тал

он гэхэд хувийн салбарын гадаад өр нийт өрийн хамгийн том бүрэлдэхүүн хэсэг болж, 2012 оны байдлаар нийт өрийн талаас илүү хувийг эзлэх болсон. Улмаар нийт дотоод өр нь манай улсын урсгал тэнцлийн ихээхэн алдагдалтай зэрэгцэн огцом нэмэгдэж, 2009 онд ДНБ-д эзлэх хувь 12.5% байснаас 2016 онд 161% болж өссөн байна. Монгол банкны өр төлбөрийг оруулж тооцсоноор улсын секторын нийт өр 2011-2017 онуудад ДНБ-ий 95 хувьтай тэнцэх хэмжээнд хүрч, бараг гурав дахин өссөн. Засгийн газар болон хувийн хэвшлийн энэ их өрийн ачааллыг бууруулахын тулд Монгол Улс үндсэндээ өр дарах арга замыг эрэлхийлэх шаардлагатай байв. Ингэхийн тулд төсвийн нэгдсэн удирдлагыг хэрэгжүүлэх томоохон алхам хийх, ялангуяа төсвийн зарцуулалтыг илүү няхуур болгоход хүрнэ. 2010 онд батлагдсан Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд төсвийн алдагдлыг ДНБ-ий хоёр хувиас илүүгүй байлгахаар заасан байдаг. Гэсэн хэдий ч төсвийн орлого, ДНБ-ий өсөлтийг хэт өөдрөгөөр төлөвлөж, үүнээс ихэвчлэн зайлсхийсээр ирсэн.

Монгол банк, Хөгжлийн банк зэргээр дамжуулан төсвөөс гадуурх зарцуулалт хийж байсан. Төсвийн бодлого нь мөн мөчлөг дагасан хандлагатай байсаар ирсэн бөгөөд эдийн засгийн тэлэлтийн үед төрийн үйлчилгээний цалингийн сан (албан хаагчдын тоо, цалингийн хэмжээ хоёулаа), нийгмийн халамжийг нэмэгдүүлдэг ч, өсөлт удаашрахад тэдгээрийг аль алиныг нь буцаан хумьдаггүй. Засгийн газар гадаад бондын эргэн төлөлт хийх томоохон бэрхшээлтэй тулгарсан 2016-2017 оны эдийн засгийн хүндрэлтэй үед тухайн үеийн ДНБ-ий 50 орчим хувьтай тэнцэх 5.5 тэрбум долларын санхүүжилт бүхий ОУВС тэргүүтэй хандивлагчдын багц (Монголбанк, Хятадын Ардын Банк хоорондын своп хэлцлийн шугамыг оруулаад)-ын дэмжлэгийг авсан. Төсвийн үндсэн тэнцэл 2016 онд 17% алдагдалтай байсныг 2018 онд 3%-ийн ашигтай болгож, ДНБ-ий 20 орчим хувьтай тэнцэх хэмжээний төсвийн томоохон нэгтгэлийг хийж чадсан.

Энэ нь тухайн үеийн ОУВС-гийн хамгийн үр дүнтэй хөтөлбөрүүдийн нэг байсан. Засгийн газар үр ашиг муутай зардлыг ихээр танаж (жишээлбэл, Хөгжлийн банкны том багц), төрийн албан хаагчдын цалингийн зардлыг царцааж, донорын бус санхүүжилттэй дэд бүтцийн төслүүдийг түр зогсоож, нийгмийн хамгааллын гол хөтөлбөрийг үргэлжлүүлэхийн зэрэгцээ зарим албан татварыг нэмсэн. Түүхий эдийн үнэ өндөр байсан, экспортын орлого их хэмжээгээр нэмэгдсэн, гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт сэргэсэн зэрэг нь уг тохируулгын алхмуудыг хөнгөвчилж өгсөн. Гэвч төсвийн энэхүү хянамгай байдал нь хөтөлбөр дуусгавар болсны дараа, мөн 2020 болон 2021 оны сонгуулийн дараа хадгалагдах эсэх нь тодорхой бус байна.

Дээрх эдийн засгийн нөхцөл байдал улс төрийн бодлого, шийдвэрүүдтэй нягт холбоотой. Эдийн засгийг сэргээх олон улсын хөтөлбөрүүдэд хамрагдсан, мөн олон удаа бонд босгож хөрөнгө оруулалт хийсэн хэдий ч урт хугацааны

үр дүн тааруу, улс төрийн зорилгоор ашигладаг, Ковид-19 цар тахалтай холбоотойгоор улсын нийгэм эдийн засагт үзүүлж буй хүндрэл бэрхшээлүүдийг цаашид хэрхэн даван туулах, халдвар авсан хүмүүсийн тоо болон нас баралт огцом нэмэгдэж байгаа энэ цаг үед авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээнүүд оновчтой байх нь засгийн эрх барьж буй улс төрийн нам, тэдэнд хяналт тавьж буй сөрөг хүчин, иргэний нийгмийн зүгээс хариуцлагатай ажиллах шаардлагатайг харуулж байна.

Аливаа улсын ардчиллын чанар, бэхжилтийг хангахад улс төрийн нам чухал үүрэгтэй. Монгол Улс 1992 онд шинэ Үндсэн хуулиа батлан олон намын тогтолцоонд шилжсэн цагаас хойш улс төрийн намуудын тоо тогтмол өссөөр эдүгээ Улсын Дээд шүүхэд 36 улс төрийн нам бүртгэгджээ. Мөн Улсын Их Хурлын, Ерөнхийлөгчийн ба Аймаг нийслэл, сум дүүргийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгууль тус бүр 7 удаа болжээ. Гэвч өнгөрсөн хугацаанд улс төрийн намуудын төлөвшил, чанарын асуудалд улс төр судлаачид төдийгүй нийгмийн зүгээс шүүмжлэлтэй хандсаар ирлээ. Энэ хугацаанд улс төрчдийн зүгээс, намуудын зүгээс ардчиллын наад захын зарчмуудыг хэрэгжүүлэхгүй, өөрсдөө л сонгогдож байвал сонгуулийг будлиантуулах, хууль бус арга хэрэглэх, өөрт ашигтай бизнесийн тендерийг авах, иргэдийн эрх ашгийг зөрчих, ядуурал, ажилгүйдлийг нэмэгдүүлэх, авлига хээл хахуульд автах, үйлдвэрлэлийг дэмжих бус баялгийг шууд борлуулах замаар эдийн засгийн өсөлтийг хангадаг зэрэг маш олон сөрөг үр дагавруудыг үүсгэж байгааг дурьдсаар байна. Эдгээрийн гол шалтгаан нь засгийн эрхэнд байгаа улс төрийн намууд дотоод ардчилалгүй, намын санхүүжилтийн далд, хяналтгүй байдал, эрх ашгийн төлөө улайран тэмцдэг, өндөр түвшний авлигатай холбогдсон зэрэг асуудлууд холбоотой.

Иргэдийн улс төрд хандах хандлага нь ийнхүү намуудын сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрийн биелэлт, эдийн засгийн байдлаас шууд хамааралтай байгаа нь Монголын улс төрийн ардчилал, түүнд тулгарч буй сорилт бэрхшээлүүдийг давахад улс төрийн намуудын бодлого хөтөлбөрийн шинэчлэлт, нийгэм дэх хэрэгжилт тэдгээрийг дагасан хөгжил, төлөвшилт чухал ач холбогдолтойг харуулж байна.

Монголын улс төрийн намуудын санхүүжилтийг Улс төрийн намын тухай болон Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн хууль, Аймаг, Сум, Дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн хууль, бусад холбогдох хууль, тогтоомжууд, намын дүрэм, санхүүжилтийн журмуудаар зохицуулж байгаа билээ. Улс төрийн намын тухай анхны хууль 1990 оны 5 дугаар сарын 10-ны өдөр батлагдсан бөгөөд уг хууль нь 5 бүлэг, 15 зүйлтэй байв. Тус хуулийн 4 дүгээр бүлэгт намын санхүү, хөрөнгийн тухай заасан. 10 дугаар зүйлд нам санхүүжих зарчим, 11 дүгээр зүйлд намын хөрөнгийн талаар, 12 дугаар зүйлд Улсын Их Хуралд суудал бүхий намд төрөөс үзүүлэх санхүүжилтийн хэмжээг тус тус зааж өгсөн.

Тус хуулийг намуудын эрх зүйн орчныг сайжруулах шаардлагын дагуу хүчингүй болгож, 2005 оны 1 дүгээр сарын 28-ны өдөр Улс төрийн намын тухай шинэ хуулийг баталсан. Энэ хууль таван бүлэг, хорин дөрвөн зүйлтэй. Уг хуулийн 4 дүгээр бүлэгт намын санхүүжилтийн заалтууд тусгагдсан. 16-р зүйлд намын хөрөнгө, орлого, 17 дугаар зүйлд намын орлогын зарцуулалт, 18 дугаар зүйлд гишүүний татвар, намд өгөх хандив, 19 дүгээр зүйлд төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг, 20 дугаар зүйлд намын санхүүгийн хяналт, 21 дүгээр зүйлд намын үйл ажиллагаанд тавих хяналт, 23 дугаар зүйлд намын үйл ажиллагааг зогсоох, намыг тараах, 24 дүгээр зүйлд хууль тогтоомж зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлагын тухай тус тус хуульчилсан нь улс төрийн намын үйл ажиллагаа явуулах эрх зүйн орчинд нэлээд өөрчлөлт гарсныг харуулдаг. Ялангуяа намын санхүүжилтийн ил тод байдал, тайлагнах зарчмыг олон улсын жишигт ойртуулах алхмуудыг хийсэн гэж үздэг. Гэвч цаашид улам боловсронгуй болгохыг өнөөгийн нийгэм, улс төрийн хөгжил шаардаж байна. Өнөөгийн Монголын нийгэмд тулгараад байгаа улс төр, мөнгөний харьцааг нарийн зохицуулсан хууль, эрх зүйн зохицуулалт шаардлагатай.

Учир нь намын санхүүжилтийг зохицуулж буй өнөөгийн эрх зүйн актуудын зарим зүйл, заалтууд хэт ерөнхий, “хийдэл” ихтэй, үйлчлэлийн механизмууд нь хоёрдмол утга агуулсан байгаа зэрэг нь тухайн хуулийн хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлж, намуудын төлөвшилт, сонгуулийн үйл явцад зарим саад бэрхшээл учруулж байгааг судлаачид, улс төрчид шүүмжилдэг. Иймээс ойрын хугацаанд улс төрийн намын тухай, сонгуулийн тухай хуулиудыг боловсронгуй болгох, ингэхдээ намуудын бүтэц, зохион байгуулалт, дотоод ардчилал, сонгуулийн үйл явцад оролцогч субъектүүдийн оролцоо, эрх үүрэг, сонгуулийн кампанит ажлын үе шат бүрийн нарийн чимхлүүр ажлууд, нам, сонгуулийн санхүүжилтийн ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцоог нэг бүрчлэн шинжилж хуулийн нарийн зохицуулалт хийх шаардлагатай. Ялангуяа монголын намуудын санхүүжилтийн эрх зүйн зохицуулалтад тавих хяналт, хариуцлагын тогтолцоо их сул байна. Үүний сөрөг үр дагавар нь улс төр дэх авилга, хээл хахуулийг өөгшүүлэх, тендер, хөтөлбөр сонгон шалгаруулахад эрх мэдэлтэй хүмүүс, бизнесийн бүлэглэлд давамгайл эрх олгох гээд олон сөрөг үр дагаврыг нийгэмд бий болгосоор байгааг харуулж байна.

2.2 Монгол дахь улс төрийн намын санхүүжилтийн өнөөгийн байдлын шинжилгээ

Фрийдом Хаус олон улсын судалгааны байгууллагаас Монголын ардчиллын төлөв байдлыг үнэлсэн судалгаагаар ардчилал бэхжсэн гэж дүгнэсэн боловч нийгмийн харилцааны гүнд ардчиллын үнэт зүйлс бүрэн шингэж төлөвшиж чадахгүй байна. Транспаренси интернейшнл, Азийн сан, Авлигатай тэмцэх газар зэрэг байгууллагуудын судалгаанаас Монголд улс төрийн намын санхүүжилттэй холбоотойгоор үүсч буй авлига, хээл хахуулийн хэргүүд гааль, шүүх, эмнэлэг, боловсролын байгууллага зэрэг бусад салбарт гардаг авлигын асуудлуудаас илүү олны анхаарлыг татах болсон.

Ялангуяа сонгуулийн үеэр нам, нэр дэвшигчдийн кампанит ажилд зарцуулах мөнгөний хэмжээ асар хурдан өсдөг тул үүнтэй холбоотойгоор иргэд, сонгогчдын улс төрийг үнэлэх үнэлэмж, хандлагад илэрхий сөрөг байр суурь давамгайлах болсныг иргэдийн санал бодол, судалгааны байгууллагуудын судалгааны дүнгүүд харуулах боллоо. Сонгуулиас сонгуульд сонгогчдын оролцоо буурсаар байгаа нь үүний нэг илрэл мөн.

Манай улсад болж өнгөрсөн УИХ-ын удаа дараагийн сонгуулийн үйл явцыг ажиглахад сонгуулийн компанийн санхүүжилтийн өртөг зардал улам өсөн нэмэгдэх хандлагатай байна. Сонгуулийн ерөнхий хороонд намуудын өгдөг тайлан нь сонгуульд зарцуулагдсан бүх зардлыг бүрэн тусган илэрхийлсэн хэрэг биш бөгөөд сонгуулийн кампанит ажлын зардлын маш багахан хэсэг гэж үзэж болохоор байна. 2014 онд Монгол дахь Транспаренси Интернэшнл байгууллагаас улс төрийн санхүүжилтийн асуудлаар судалгаа шинжилгээ хийдэг судлаач, экспертүүдээс авсан судалгааны дүнд, намууд нийт зардлынхаа 50 орчим хувийг санхүүгийн тайланд тусгадаггүй, нуудаг гэсэн дүн гарсан. Мөн Транспаренси интернэшнл байгууллагын дэлхийн улс орнуудыг хамруулан хийсэн авлигын индексийн судалгаагаар 2004-2020 онуудад Монгол Улс авлигад ихээр автсан улс орнуудын тоонд байнга орсон нь засаглалын тогтолцоо авлигад бүрэн автсаныг харуулж байна.

Хүснэгт 4. Авлигын индексээр Монгол Улсын эзэлсэн байр

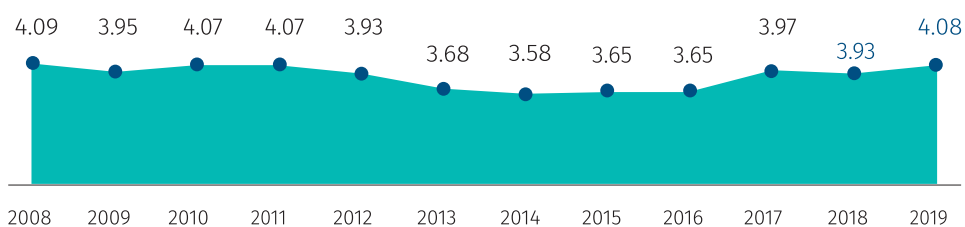
Он	Нийт улсуудын тоо	МУ-ын эзэлсэн байр
2004	146	85
2005	158	87
2006	163	99
2007	180	99
2008	180	102

2009	180	120
2010	178	116
2011	183	120
2012	198	94
2013	177	83
2014	175	80
2015	163	99
2016	177	87
2017	180	103
2018	180	93
2019	198	106
2020	180	111

Эх сурвалж: Transparency International. Corruption Perceptions Index. (2004-2020)

Монгол Улсад улс төрийн хүрээний буюу өндөр түвшний авлигын асуудлаар Авлигатай тэмцэх газар хэд хэдэн судалгааг гүйцэтгэж ирсэн. 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 бүххүрээнд бий болгох, хэвшүүлэх” 24 дүгээр зорилтын хэрэгжилтийг үнэлж дүгнэх нэг шалгуур болгож ирсэн байдаг.

Зураг 3. Улс төрийн авлигын түвшин. 2008-2019³⁰



Жил бүр Авлигатай тэмцэх газраас зохион байгуулдаг “Улс төрийн хүрээн дэх авлигын төсөөллийн судалгаа”-ны дүнгээр өндөр түвшний авлига түгээмэл байгаа бөгөөд олон жилийн дундаж үзүүлэлт буурахгүй байна. Судалгаанд “улс төрийн хүрээний авлига илүү их, эсвэл маш далд хэлбэрт шилжсэн болохыг шинжээчдийн 62.1 хувь нь хүлээн зөвшөөрч”, улс төрийн нэгдмэл ашиг сонирхол бүхий бүлэг болон бизнесийн нэгдмэл ашиг сонирхол

30 Максима консалтинг. Улс төрийн хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн 2019 оны судалгааны тайлан. УБ., 2019

бүхий бүлэглэлүүд хоорондоо нэгдэж, улс төр болон бизнесийн нөхцөл байдалд нөлөөлөх болсон нь улс төрийн хүрээний буюу “өндөр” түвшний авлигын нэг хэлбэр болтлоо ноцтой байдалд хүрснийг тэмдэглэсэн байна. Улс төрийн хүрээний авлигад нөлөөлж буй хүчин зүйлийн жагсаалтын ихэнх нь сонгуулийн тогтолцоотой холбоотой байгаа нь бас анхаарал татаж байгаа юм.

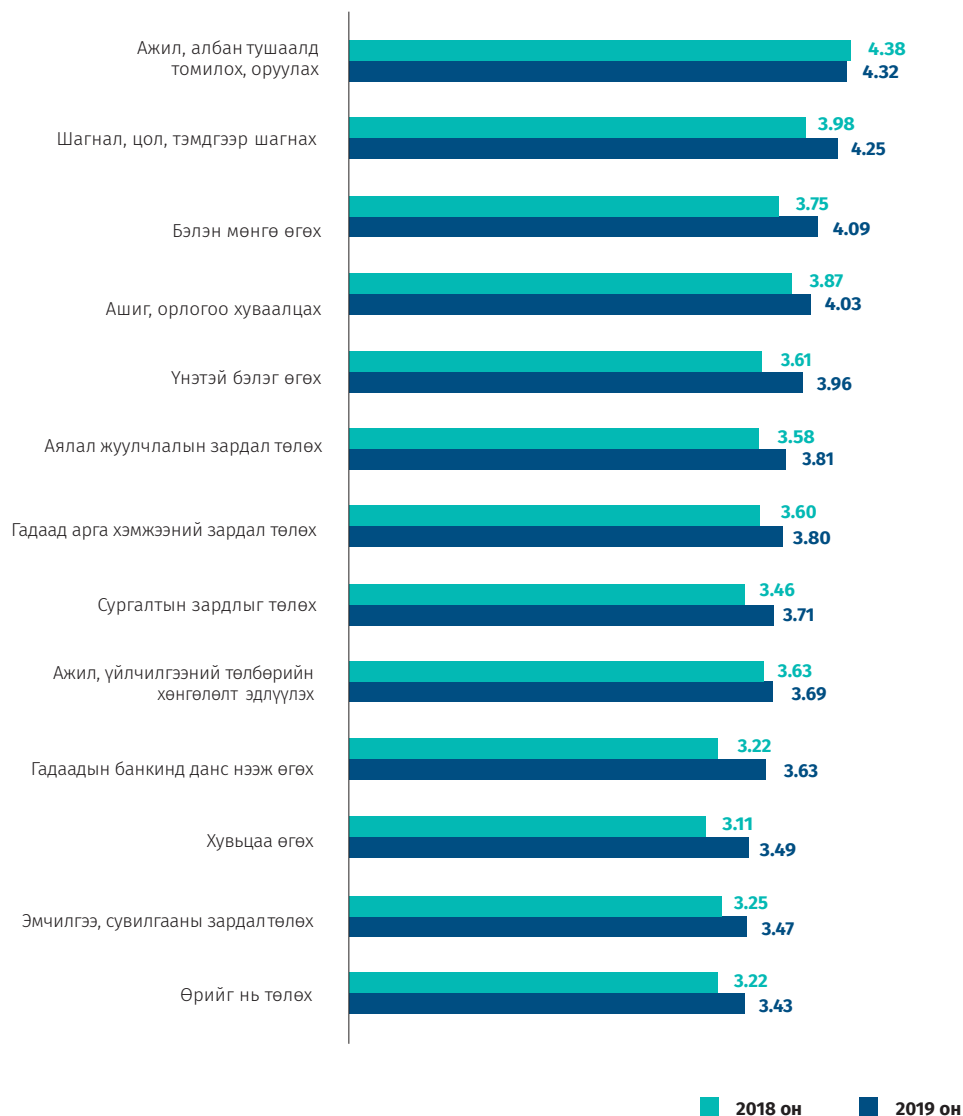
Транспаренси интернэшнл байгууллагын “Дэлхий нийтийн авлигын хэмжүүр” судалгааны 2013 оны дүнгээр судалгаанд хамрагдсан 107 улсын 51 нь “улс төрийн нам”-ыг хамгийн их авлигад автсан институт хэмээн үзсэн байдаг. Дэлхийн эдийн засгийн форумаас жил бүр хийдэг улс орнуудын өрсөлдөх чадварыг үнэлэх “Бизнес эрхлэгчдийн төсөөллийн судалгаа³¹”-ны 2014 оны тайланд 148 улсын 14000 гаруй бизнес эрхлэгчдийн төсөөллийн үзэл бодлыг тусгажээ. “Төрийн хөрөнгийг компани, хувь хүмүүс, бүлэглэлүүд авлигын замаар зувчуулан авах явдал хэр түгээмэл байдаг вэ? (1-маш түгээмэл байдаг, 7-тийм зүйл болдоггүй) гэсэн асуултад респондентууд дунджаар 2.7 буюу түгээмэл гэж үнэлж судалгаанд оролцсон улс орнуудаас 103 дугаарт орсон нь өндөр түвшний авлига байгааг харуулж байв.

Энэхүү байгууллага 2019 онд 6000 гаруй бизнес эрхлэгчдийг судалгаанд хамруулж “Хээл хахууль, авлига байдаг уу” гэсэн асуулт асууж хариултыг индексэд ашиглахад Монгол Улс 28 оноо авч үзүүлэлт буурсан зэрэг нь төрийн хөрөнгийг хувьдаа авлигын замаар зувчуулан авах асуудал их байдгийг харуулж байна.

АНУ-ын Азийн сан, Сант марал сантай хамтран 2013, 2016, 2019 онд явуулсан “Авлигын талаарх олон нийтийн ойлголт болон мэдлэг тогтоох” судалгаанд оролцсон иргэдийн ихэнх нь “Төрийн өндөр албан тушаалтнууд авлигын томоохон хэрэгт холбогддог, мөн нөлөө бүхий улс төрийн бүлэглэлүүд бий болж байгаа нь дээд түвшний авлига байгаагийн илрэл” гэж үзжээ.

Дээрх судалгааны дүнгүүдээс улс төрийн хүрээний авлигын түвшин өндөр байгаа нь харагдаж байна. Авлигатай тэмцэх газраас хийсэн “Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөлөл” судалгааны үр дүн дээрх асуудлуудыг мөн адил авч үзсэн байна. Улс төрийн хүрээний авлигыг тодорхойлох 2019 оны судалгаанд дараах хэлбэрээр улс төрийн хүрээний авлига түгээмэл явагддаг гэж судалгаанд оролцогчид үзжээ.

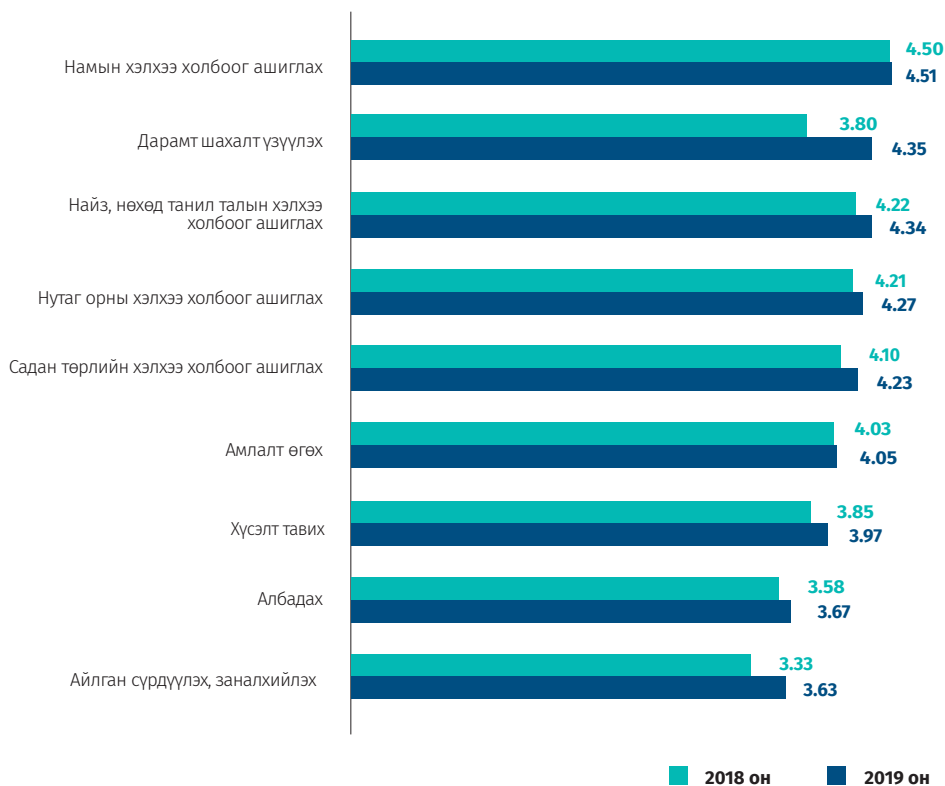
31 World Economic Forum. The Executive Opinion Survey: The Voice of the Business Community. The Global Competitiveness Report 2014–2015

Зураг 4. Улс төрийн хүрээний авлигын хэлбэрүүд. 2008-2019³²

Улс төрийн хүрээний авлигын дээрх хэлбэрүүд нь засаглалын тогтвортой байдалд шууд нөлөөлөхүйц хор хөнөөлтэйд тооцогдоно. Улс орны ардчилал, хөгжлийг чанартай, сайн байлгахад улс төрчид, ялангуяа улс төрийн намууд манлайлан оролцох ёстой байтал улс төрийг өөрсөддөө давуу эрх ашиг, ашиг хонжоо олж авах арга хэрэгсэл болгож байгаа нь дээрх судалгааны дүнгүүдээс харагдаж байна.

32 Максима консалтинг. Улс төрийн хүрэн дэх авлигын талаарх төсөөллийн 2019 оны судалгааны тайлан. УБ.,2019

Зураг 5. Улс төрийн хүрээний авлигын хууль бус нөлөөллийн хэлбэрүүд. 2008-2019³³



Энэхүү судалгаанаас, улс төрчид болон өндөр албан тушаалтнууд хувийн зорилгоор төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд нөлөөлөх нөлөөллийн үнэлгээ нь 4.12 гарч өмнөх 2018 оны 3.92 үнэлгээнээс 0.16 оноогоор өсчээ.

Ковид-19-тэй холбоотойгоор макро эдийн засгийн тогтворгүй байдал үүсэх, Засгийн газрын гаргасан шийдвэрүүд эрх баригч намын хувьд сонгуулийн санал авахад нөлөөлөх зэргээр иргэдийн эрх ашгийн төлөө биш зүйлүүд ажиглагдаж байна. Нөгөө талаараа, ковид-19-тэй холбоотойгоор гарч буй шийдвэрүүд олон нийтэд ил тод биш байгаа нь улс төрийн авлигыг нэмэгдүүлэх, улам далд хяналтгүй болох нөхцлийг бүрдүүлэх магадлалтай юм.

Өнөөдрийн байдлаар улс төрийн намуудын санхүүжилтийг Улс төрийн намын тухай болон Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, орон нутгийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн хууль, бусад холбогдох хууль, тогтоомжууд, намын дүрэм, санхүүжилтийн журмуудаар зохицуулж байгаа билээ. Гэхдээ дээр дурдсан судалгаануудын үр дүнгүүдээс харахад, цаашид улс төрийн

33 Максима консалтинг. Улс төрийн хүрэн дэх авлигын талаарх төсөөллийн 2019 оны судалгааны тайлан. УБ.,2019

намын санхүүжилттэй холбоотойгоор үүсч буй сөрөг асуудлуудыг шийдэхийн тулд “Улс төрийн намын тухай хууль”-ийн төслийг яаралтай хэлэлцэн, батлах хэрэгцээ шаардлага байна.

Улс төрийн намын санхүүжилтийн эх үүсвэр

“Улс төрийн намын тухай хууль”-ийн 16-р зүйлийн 2 дахь хэсэгт намын санхүүжилтийн эх үүсвэрт хөдлөх болон үл хөдлөх хөрөнгө орох бөгөөд намын хөрөнгөд гишүүний татвар, гишүүн, талархан дэмжигч иргэн, хуулийн этгээдээс өгсөн хандив, төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг, намын бэлгэдэл бүхий бэлэг дурсгалын зүйлс, намын өмчлөлд байгаа эд юмс, намын хэвлэл, мэдээлэл, сурталчилгааны орлого, өөрийн өмчлөлийн эд хөрөнгийг худалдах буюу түрээслүүлж ашиглуулснаас олсон орлого, намын мөнгөн хөрөнгийг банкинд хадгалуулсны хүү зэрэг байхаар хуульчилсан. Манай намуудын хувьд гишүүдийн татвар, хандив, төрийн санхүүжилтээс санхүүжилтийн үндсэн эх үүсвэрээ бүрдүүлдэг. Харин хуульд заасан бусад эх үүсвэрүүдийн хувьд намын санхүүжилтийг бүрдүүлэхэд жинтэй нөлөө үзүүлж чаддаггүй гэж судлаачид, улс төрийн намуудын төлөөлөл үздэг.

Улс төрийн намын санхүүжилтэд сөрөг асуудал үүсгэдэг, хуульд заагаагүй эх сурвалж бол намаасаа нэр дэвшихийн тулд өгч буй “дэнчин” юм. Улс төрийн намын тухай хуульд намд хандив өгсний төлөө албан тушаал, хувийн эрх ашиг хөөцөлдөх, шахалт үзүүлэхийг хориглоно гэж заасан. Энэхүү заалт нь манай улс төрчид, намууд хандивлагчаас хараат бус байх боломж, нөхцлийг хангахад бус харин хараат болох эрсдэлд оруулах эрх зүйн зохицуулалт болон хувирсан байна. Эндээс үзэхэд намуудын санхүүжилтийн гол эх үүсвэр нь хуулийн этгээд, хувь хүнээс өргөсөн хандиваас бүрдэж байгаа нь цаашид анхаарал татсан олон асуудлуудыг бий болгосоор байна.

Тухайлбал, Улс төрийн намын тухай хуулийн 4 дүгээр бүлгийн 18 дугаар зүйлд, Нам хандивынхаа талаар нийтэд мэдээлж байна, мөн 20 дугаар зүйлд, Намын санхүүгийн үйл ажиллагаанд тухайн намын хяналтын байгууллага хяналт тавина. Нам санхүүгийн үйл ажиллагаандаа жил бүр аудит хийлгэн баталгаажуулж нийтэд мэдээлнэ гэж хуульчилсан. Гэвч өнөөг хүртэл намууд санхүүгийн тайлангаа хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр дамжуулан нийтийн хүртээл болгоход хойрго ханддаг, хэдий олон нийтэд танилцуулсан ч учир дутагдалтай байгаа нь өндөр түвшний авлига нэмэгдэх гол шалтгаануудын нэг болж байна.

Улс төрийн намууд санхүүжилтийн журамдаа хандивын хэмжээ, зарцуулалтыг нээлттэй бус байлгах зохицуулалтууд нэлээдгүй хийсэн байдаг. Гэхдээ намуудын санхүүжилтийн зарчим Монгол Улсын хууль тогтоомжийн хүрээнд олон нийт, гишүүдэд нээлттэй, ил тод байхаар заасан байдаг боловч намын гишүүд дэмжигчдэд санхүүжилтийн асуудал хаалттай, дээрх заалт хэрэгжихгүй явсаар өдий хүрчээ.

Одоогийн байдлаар зөвхөн сонгуулийн үйл ажиллагаанд зориулж өгсөн хандивыг Сонгуулийн Ерөнхий Хороонд тайлагнадаг. Түүнчлэн намууд санхүүжилтийн журамдаа хандивын хэмжээ, зарцуулалтын талаарх мэдээг ил тод болгох талаар дорвитой алхмуудыг хийхгүй, хийх сонирхол байхгүй нь нам, улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдалд ахиц гаргах бололцоог хааж, ардчиллыг цэвэр, авлига, ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид, нээлттэй, шударга явагдахад саад болж байна. Ихэнх улс орнууд хуулийн этгээдээс авах хандивыг шат дараалалтайгаар бууруулж, төрөөс улс төрийн үйл ажиллагаагаа санхүүжүүлэх хандлагатай болж байна. Төрөөс улс төрийн намд үзүүлэх дэмжлэг, хөнгөлөлтүүд, намын санхүүжилтэд тавигдах хязгаарлалт, хориг, тайлагналын журам, хариуцлага тооцох зэрэг үйл ажиллагаа нь улс төрийн намыг бэхжүүлэх, ардчиллын төлөвшлийг дэмжих, иргэдийн улс төрийн боловсролд хувь нэмэр оруулах үр нөлөөлөл авчрах чиглэлд хийгдэж байна.

2.3 Монгол дахь улс төрийн намын санхүүжилтийн хяналт, хариуцлагын асуудалд

Улс төрийн намын санхүүжилтийг тодорхой зохицуулалттай, түүнийг нь хөндлөнгөөс хянадаг байгууллагатай, ил тод болгох юм бол намууд хандивлагчаас санхүүгийн дэмжлэг авснаар төр иргэн хоёрыг холбох үүргээ илүү сайн гүйцэтгэх бололцоотой болох юм. Засгийн эрх мэдлийг авахын төлөө өрсөлдөгч субъектууд болох улс төрийн намуудын санхүүжилт, сонгуулийн компанийн санхүүжилт хаанаас яаж бүрдүүлж, зарцуулж байгаа мэдээлэл нь тун чухал. Намууд болон сонгуулийн санхүүжилтийн байдлыг хуулийн дагуу хянах, ил тод болгох механизм 2005 онд батлагдсан “Улс төрийн намын тухай хууль” болон хэд хэдэн удаа шинэчлэн батлагдсан “Сонгуулийн тухай хууль”-иудаар зохицуулагдаж байгаа ч намын ба сонгуулийн санхүүжилтэд хуулийн дагуу хяналт тавих үйл ажиллагаа намын дотоод хяналт болон Сонгуулийн ерөнхий хорооны орон тооны бус санхүүгийн албаны хяналтаар явж ирсэн бөгөөд олон нийтэд санхүүжилтийн талаар мэдээлэх явдал дутагдалтай байна.

Судалгааны ажлын хүрээнд улс төрийн намын санхүүжилтийн зохицуулалтыг боловсронгуй, ил тод, хяналттай болгох боломжтой зарим арга замуудыг санал болгож байна.

- Улс төрийн намын санхүүжилтийн хяналтад хэвлэл мэдээллийн байгууллагын орлоцоо

Орчин үед хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн төрөл улам бүр олширч байна. Сонгогчид мэдээллийг олон эх сурвалжаас, олон төрөл сувгаар авах боломжтой болсон. Сонгогчид ямар суваг, эх сурвалжаас мэдээлэл авч байгааг судалж

үзэхэд телевизүүд голлох байр суурьтай байгаа. Сонгуулийн үеэр Монголын үндэсний олон нийтийн телевизээс бусад мэдээллийн хэрэгслүүд ашгийн төлөө ажилладаг учраас телевизүүдийн ихэнх нь төлбөртэй сурталчилгаанд анхаарал их хандуулдаг. Сонгуулийн үеэр нам, нэр дэвшигчдийн захиалгаар хийгдсэн төлбөртэй нэвтрүүлгүүд зарим тохиолдолд баттай эх сурвалжгүй, зарим мэдээллийн хэрэгслүүд бусдын нэр төрд хэтэрхий халдсан зэрэг сөрөг мэдээллүүдийг түгээдэг. Сонгуулийн сурталчилгаанд улс төрийн нам, нэр дэвшигчид хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр явуулсан төлбөртэй сурталчилгаанд хэр хэмжээний санхүүжилт зарцуулдаг талаар нарийн судалгаа, тооцоолол байхгүй боловч сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийн ихэнх хувь дээрх зардалд зарцуулагддаг гэсэн байр суурийг улс төрийн намууд илэрхийлдэг.

Сонгуулийн үед улс төрийн нам, нэр дэвшигчдийн сурталчилгаанд хэвлэл мэдээллийн мониторинг хийдэг зарим төрийн бус байгууллагуудын судалгааны дүнгүүдээс нам, нэр дэвшигчдийн санхүүгийн чадвараас шалтгаалаад сонгуулийн үеийн сурталчилгааны хэмжээ өөр өөр байна.

Сүүлийн үед улс төрийн нам, нэр дэвшигчид интернетийг улс төрийн үйл ажиллагаа, сурталчилгааны чухал хэрэгсэл болгожээ. Интернет сүлжээний давуу талыг ашиглан сонгуулийн сурталчилгаа хийх, сонгогчидтой харилцахад ашиглаж байгаа улс төрийн нам болон нэр дэвшигчийн зүгээс хийдэг цогц үйл ажиллагааг вэб кампанит ажил (web campaigning, e-campaigning) гэдэг. Вэб кампанит ажил нь сонгуулийн үед ашиглаж байгаа улс төрийн нам, нэр дэвшигчийн интернет дэх вэб сайтын бүтэц, хэлбэр, агуулга дизайн нь сонгогчид шийдвэр гаргахад нь нөлөөлөх зорилготой хийгддэг олон төрлийн улс төрийн сурталчилгаа, улс төрийн маркетинг, олон нийтрүү чиглэсэн PR-ийн үйл ажиллагааны нэгдэл байна.

Интернет нь иргэдийн улс төрийн уламжлалт оролцоог өөрчилж, орон зай, цаг хугацаанаас үл хамааран санаа бодлоо солилцох, өөрийн влог болон бусад хэлбэрийг ашиглах, засгийн газрын болон эрх баригчдын хувийн и-мэйлээр захидал илгээх, иргэд олон нийтийн байгууллагууд вэб хуудас, фэйсбүүк, твиттер зэрэг хуудсуудыг ажиллуулж санаа бодлоо чөлөөтэй илэрхийлдэг болсон. Мэдээлэл харилцаа технологийн эрин үед интернет хэрэглэдэг иргэд, сонгогчдын тоо эрс өссөөр байна. Монгол Улсад сонгогчдын 40 гаруй хувь нь интернетээс мэдээлэл авч, орчин үеийн залуус уламжлалт мэдээллийн хэрэгслээс татгалзаж интернетээс сонгуулийн болоод бусад мэдээллийг олж авах, интернет телевиз, радио, сонин үзэж уншихыг илүүд үзэх болсон.

Сонин хэвлэл, радио, телевиз зэрэг уламжлалт мэдээллийн хэрэгслээс интернетийн ялгаа нь улс төрийн үйл явцад иргэд чөлөөтэй оролцох, үзэл бодлоо илэрхийлэх чөлөөт талбар болж өгч байна. Судлаачдын үзэж

байгаагаар интернет нь улс төрийн үйл ажиллагаа, оролцоог дээшлүүлэх бүрэн боломжтой ба цахим засаглал нь үйл ажиллагаагаа үр дүнтэй болгох, төрийн мэдээлэлд иргэдийн хандах хандалтыг хөнгөвчлөх, төрийн мэдээлэлд өргөнөөр хандах боломжийг хангах, иргэдийнхээ өмнө засгийн газар илүү хариуцлага хүлээдэг болгохын тулд мэдээлэл, холбооны технологийг ашигладаг³⁴ байна.

Олон улсын стандартаар, сонгогчдын боловсролд зориулсан нэвтрүүлэг нь сонгуулийн сурталчилгаанаас илүү байх ёстой байдаг. Монголд үйл ажиллагаа явуулж байгаа арилжааны телевизүүд ард түмний өмч болох долгионыг ашигладаг учраас сонгуулийн сурталчилгааны үеэр сонгогчдын боловсролд зориулсан цаг хуваарилж, олон нийтийн эрх ашигт үйлчлэх зарчмыг баримтлах ёстой ч телевизүүд мөнгөний төлөө тэнцвэргүй, шударга бус, төлбөртэй, далд сурталчилгаануудыг хийсээр ирсэн байна.

Цаашид сонгогчдын боловсролд чиглэсэн мэдээ, мэдээллийг хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд түлхүү нийтлэхийг, мөн цахим орчин дахь сонгуулийн сурталчилгааны эрх зүйн зохицуулалтыг Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай, Олон нийтийн радио телевизийн тухай, Сонгуулийн тухай, Сонгуулийн төв байгууллагын тухай, Зар сурталчилгааны тухай зэрэг хуулиудад тусгах, мөрдөх шаардлагатай.

- Улс төрийн намын санхүүжилтийн хяналтад иргэд, олон нийтийн байгууллагын оролцоо

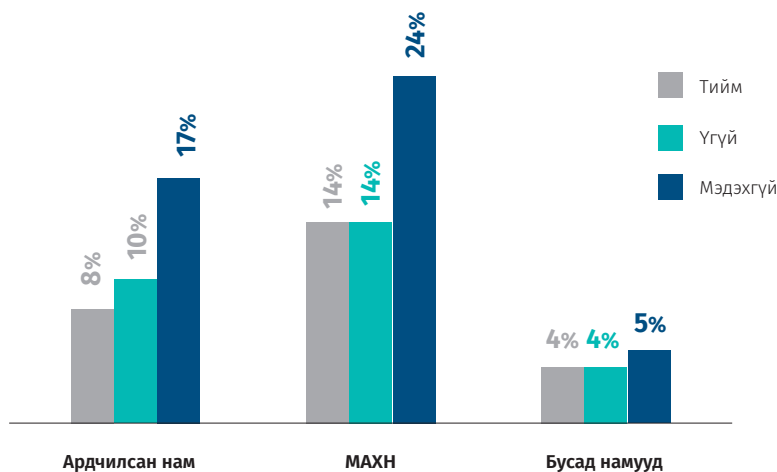
Улс төрийн намын санхүүжилтийн ил тод байдлыг буюу намын санхүүгийн үйл ажиллагааны ил тод байдлыг улс төрийн намын тухай хуулиар, мөн сонгуулийн үйл ажиллагааны зардлын ил тод байдлыг сонгуулийн тухай хуулиар тус тус зохицуулдаг. Улс төрийн намын санхүүжилтийн ил тод, нээлттэй, хяналттай байх нөхцлийг төрийн болон иргэд, олон нийтийн байгууллагуудын оролцоотойгоор бүрдүүлэх боломжтой. Өнөөгийн байдлаар манай улсад Нээлттэй Нийгэм форум, Сонгогчдын боловсрол төв, Глоб интернэшнл гэсэн төрийн бус байгууллагууд улс төрийн намын санхүүжилтийн асуудалд (ихэвчлэн сонгуулийн үеийн санхүүжилтийн асуудал) анхаарлаа хандуулан хэд хэдэн удаагийн судалгаа хийгджээ. Эдгээр байгууллагуудын судалгаа хийх санхүүгийн эх үүсвэр шийдэгдсэн байна. Гэтэл улс төрийн намын болон сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтэд судалгаа, мониторинг хийнэ гэдэг нь цаг хугацаа, хөрөнгө мөнгө, улс төр эрх зүйн мэдлэгтэй мэргэжлийн судлаачид зайлшгүй шаардлагатай учраас төр, олон улсын байгууллагууд улс төрийн санхүүжилтэд судалгаа мониторинг хийж буй судлаач, олон нийтийн байгууллагуудад санхүүгийн дэмжлэг үзүүлж хамтран ажиллах шаардлагатай.

34 Ц.Батболд, Д.Түмэнжаргал. Монголын сонгогчдын оролцоонд нөлөөлж буй хүчин зүйлс. Политологи-12. (419). МУИС ЭШБ. УБ.,2015. 126 дахь тал

Улс төрийн намын тухай хуулийн 4 дүгээр бүлгийн 18 дугаар зүйлд “Нам хандивынхаа талаар нийтэд мэдээлж байна”, мөн 20 дугаар зүйлд “Намын санхүүгийн үйл ажиллагаанд тухайн намын хяналтын байгууллага хяналт тавина, Нам санхүүгийн үйл ажиллагаандаа жил бүр аудит хийлгэн баталгаажуулж нийтэд мэдээлнэ” гэж заасан ч үр дүнтэй хяналт болж чадахгүй байна. Улс төрийн нам санхүүгийн тайлангаа нийтэд мэдээлэхээс гадна тэрхүү тайланг хүлээн авч бүртгэсэн байгууллага олон нийтэд нийтэлж, хэвлүүлэх асуудлыг хуульчлах хэрэгтэй. Сонгуульд оролцогч улс төрийн нам, нэр дэвшигчид сонгуулийн дансанд оруулсан хөрөнгийг хуульд заасан зориулалт, хязгаарлалтын хүрээнд ашиглах, сонгуулийн санхүүжилт, зардлыг нээлттэй ил тод байлгах асуудал нь сонгуулийн тэгш, шударга байдлыг хангах, иргэний улс төрийн эрхийг баталгаатай хангах үндэс болно. Сонгогч нь сонгуульд нэр дэвшигч, сонгогдогчийн үйл ажиллагааны талаар аливаа мэдээлэл, түүний дотор сонгуулийн санхүүжилт, хандивтай холбоотой мэдээлэл авах эрхтэй.

2003 онд УИХ-аар батлагдсан “Монгол Улсад хүний эрхийг хангах хөтөлбөр”-т сонгогч нь сонгуульд нэр дэвшигч, сонгогдогчийн үйл ажиллагааны талаар мэдээлэл түүний дотор сонгуулийн санхүүжилт хандивтай холбоотой мэдээлэл авах эрхийг баталгаажуулан хангана³⁵ гэсэн нь Монгол дахь улс төрийн намуудыг сонгуульд оролцсон л бол санхүүжилтийн тайлангаа заавал гаргаж, мэдээллийн хэрэгслээр дамжуулан тухайн улс төрийн намын гишүүд дэмжигчид болон нийт сонгогчдод мэдээлнэ. Энэ нь сонгуулиар далимдуулан хууль бусаар мөнгө хуримтлуулах, сонгуулийн зардлын данснаас гадуурх далд санхүүжилт, төсвийн хөрөнгийг ашиглах зэрэг санхүүгийн булхайг таслан зогсооход тун чухал юм.

Зураг 6. Танай нам гишүүд, дэмжигчиддээ зориулж намын үйл ажиллагаандаа зарцуулсан санхүүгийн тайлангаа танилцуулдаг уу?

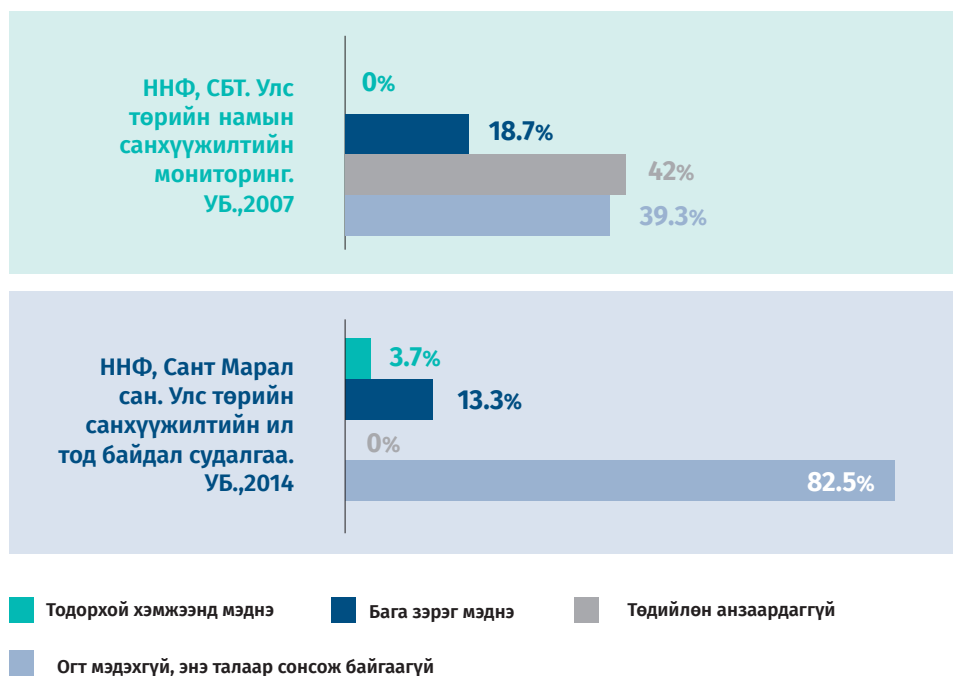


35 Монгол Улсад хүний эрхийг хангах хөтөлбөр. УБ., 2003. 22 дахь тал

Дээрх судалгаанаас улс төрийн намууд гишүүд, дэмжигчиддээ намын үйл ажиллагаандаа зарцуулсан санхүүгийн тайлангаа танилцуулж, тайлагнах асуудал хангалтгүй байна.

2007 онд Нээлттэй нийгэм форум, Сонгогчдын боловсрол төвийн хамтран хийсэн “Улс төрийн намын санхүүжилтийн мониторинг”, 2014 онд Нээлттэй нийгэм форум, Сант Марал төвийн хамтран хийсэн “Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал” судалгаанд улс төрийн намын санхүүжилтийн талаар иргэд хэр зэрэг мэдээлэлтэй байгаа талаарх судалгааны үр дүнг харьцуулсныг дараах зургаас харья.

Зураг 7. Улс төрийн намын санхүүжилтийн талаар иргэд хэр мэдэх вэ?³⁶



Дээрх зургаас: 2007 онд Нээлттэй нийгэм форум, Сонгогчдын боловсрол төвийн хамтран хийсэн “Улс төрийн намын санхүүжилтийн мониторинг” тайланд улс төрийн намын санхүүжилтийн талаар иргэдийн 81.3% нь энэ талаар мэдэхгүй гэж хариулсан. Харин 2014 онд Нээлттэй нийгэм форум, Сант Марал төвийн хамтран хийсэн “Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал” судалгааны тайланд улс төрийн намын санхүүжилтийн талаар иргэдийн 82.5% нь энэ талаар мэдэхгүй гэж хариулсан нь өнгөрсөн хэдэн жилийн хугацаанд улс төрийн намууд санхүүжилтийн асуудлыг хаалттай байлгах сонирхолтой байдаг нь харагдаж байна.

36 Нээлттэй нийгэм форум, Сонгогчдын боловсрол төв. “Улс төрийн намын санхүүжилтийн мониторинг” тайлан. УБ.,2007. 28 дахь тал. Нээлттэй нийгэм форум, Сант Марал төв. “Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал” судалгааны тайлан. УБ.,2014. 4 дэх тал

Улс төрийн намын санхүүжилтийн талаарх мэдээлэл иргэдэд ил тод бус байгаа нь дээрх судалгааны дүнгээс харагдаж байна. Гэхдээ иргэдийн өөрсдийн идэвхи санаачилга, улс төрийн оролцоо буюу санхүүжилтийн талаарх үнэн зөв мэдээллийг шаарддаг, санхүүгийн тайлан бодит эсэхийг нь нягталдаг, бүх үйл ажиллагаагаа нээлттэй байлгадаг, ёс суртахуунтай улс төрийн нам, нэр дэвшигчдийг сонгуулиар дэмждэг байх зэрэг хариуцлагатай иргэн-сонгогч байхыг уриалах, хэрэгжүүлэх нэн шаардлагатай. Иргэдийн улс төрийн мэдлэг, боловсролыг дээшлүүлэх талын үйл ажиллагааг зөвхөн сонгуулийн үед Сонгуулийн ерөнхий хороо, МҮОНТ-д даатгах бус улс төрийн намууд өдөр тутамдаа хийдэг үндсэн ажлын нэг байх ёстой. Төрөөс улс төрийн намуудад олгож буй санхүүжилтийг иргэдийн улс төрийн боловсролыг дээшлүүлэхэд чиглэж явуулж буй бодлого, үйл ажиллагааг нь үндэслэн олгох хэрэгтэй бөгөөд энэ нь намуудыг идэвхижүүлэх, хариуцлагатай болгох нэг хөшүүрэг болно.

- Хуульд хянах, хариуцлага тооцох арга хэлбэрүүдийг тусгаж өгөх

Нам, эвсэл сонгуульд оролцохоо илэрхийлж бүртгүүлэхдээ өмнөх сонгуулиас хойших хугацаанд тухайн нам болон эвсэлд нэгдэн орсон намуудад иргэд, хуулийн этгээдээс өгсөн хандивуудыг аудитын байгууллагаар баталгаажуулсан тайланг бүрдүүлсэн байх шаардлагатай. Мөн өмнөх сонгуулийн зардлын тайланг сонгуулийн санал хурааж дууссан өдрөөс хойш нэг сарын дотор гаргаж ирүүлээгүй бол тухайн нам, эвслийг сонгуульд бүртгэхээс татгалзахаар УИХ-ын сонгуулийн хуулинд заажээ. Сонгуулийн тухай хуулиар сонгуулийн санхүүжилтийн зарчимд сонгууль болсноос хойш 30 хоногийн дотор аудитын шалгалт орж, дүгнэлт хийж байгаа нь нэгэнт болоод өнгөрсөн сонгуулийн тайланг хянах нь асуудалтай юм. Сонгуулийн санхүүжилтийн тайлан бол сонгуулийн санхүүжилтийн үйл ажиллагааны бүх явц, ялангуяа намуудад өгч байгаа гишүүдийн татвар, хандив зэргийг хянах, хууль бус мөнгөний нөлөөллөөс улс төр, эрх мэдлийг зааглах нэг гол үндэслэл нь болдог.

Хандивын зарцуулалтын явцын тайлан мэдээлэл нь зөв, ил тод байх нь сонгууль шударга эсэхийн нэг гол шалгуур мөн. Судалгааны ажлын хүрээнд улс төрийн намуудын санхүүжилтийн асуудал, санхүүгийн үйл ажиллагаандаа аудитын дүгнэлт хийлгэдэг эсэх, намын санхүүжилтийн орлого, бүрдүүлэлт санхүүгийн үйл ажиллагаа гишүүдэд нээлттэй эсэх зэрэг асуудлаар улс төрийн намуудаас мэдээлэл авах гэсэн боловч мэдээллийг өгөх хүсэлгүй, би энэ талаар мэдэхгүй, манай даргаас асуу... гэх мэтээр хариулж байсан нь ил тод, нээлттэй бус байгааг харуулж байна.

Нам, эвсэл, нэр дэвшигчид өөрийн (дотоодын) хяналттай байх ёстой. Ялангуяа хандивын хэмжээг зөвхөн тайланд яаж тусгахаа бодох бус, харин

сонгуулийн зохицтой ажлын явцад хандивын хэд хичнээн мөнгийг, хэзээ, хаана, юу, юунд зарцуулж яваагаа цаг тухайд нь сонин, ханын хэвлэл, вэб хуудсанд баримтаар мэдэгдэж, уулзалтын хурал, цуглаанд амаар тайлагнах зэрэг боломжтой бүх хэлбэрээр үнэн мөнөөр нийтэд мэдээлж байх нь ардчилсан ёс. Энэ нь хандивлагчдын урмыг сэргээж, сонгогчдын итгэлийг улам лавшруулна.³⁷

- Сонгуулийн ерөнхий хорооны улс төрийн намын санхүүжилтэд хяналт тавих эрх, бүтцийг нэмэгдүүлэх

Дэлхийн улс орнуудад ажиллаж буй сонгууль зохион байгуулах чиг үүрэг бүхий байгууллагуудыг ерөнхийд нь бие даасан, засгийн газрын, холимог гэсэн гурван үндсэн бүлэгт хуваан үздэг байна³⁸. Олон улсын Ардчилал, сонгуульд туслах олон улсын хүрээлэнгээс 2006 онд дэлхийн 214 улсын сонгуулийн менежментийн байгууллагын загваруудыг харьцуулан судалсан бөгөөд тэдгээрээс 55% нь бие даасан, 26% нь засгийн газрын, 15% нь холимог загвартай байгааг тодруулсан³⁹ байдаг. Манай улсын СЕХ нь бие даасан гэсэн ангилалд багтаж байгаа ч бүтцийн хувьд нэг намын төлөөлөл давамгайлдаг, гишүүдийг томилох үйл явцыг нээлттэй, тэдэнд тавигдах шалгуурыг нарийн гаргаж ирэх зэрэг шийдвэрлэх асуудлууд байгааг доктор Д.Баасансүрэн “Сонгуулийн кампанийн технологи” нэг сэдэвт бүтээлдээ дурджээ.

Улс төрийн намын сонгуулийн бус үеийн болон сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийн асуудлыг хуулиар нарийвчилж зохицуулахад дутагдаж байгаа зүйл гарч байна. Намын сонгуулийн бус үеийн санхүүгийн тайланг хянах эрх зүйн зохицуулалт байхгүй. Зөвхөн сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийн тайланг хүлээн авч, нийтэд мэдээлдэг байдлаар үйл ажиллагаагаа явуулж байна.

- Аудитын байгууллагын оролцоо

Монгол Улсад мөрдөж буй хууль тогтоомжид зааснаар улс төрийн санхүүжилтэд хоёр хэлбэрийн хяналт тавьж байна. Улс төрийн намын тухай хуульд намууд дотоод болон хөндлөнгийн аудит хийх шаардлагыг тусгасан байх ба дүнг олон нийтэд ил болгох тухай заажээ (20.3 дахь хэсэг). Сонгуулийн тухай хуульд улс төрийн нам, эвсэл, нэр дэвшигчдэд зардлын тайлангаа аудитаар хянуулах шаардлага тусгасан байх ба сонгуульд зориулан хүлээж авсан хандив, хандивлагчийн нэр, бусад орлогын талаар зарим мэдээллийг тайлагнах шаардлагыг тусгажээ. Сонгуулийн зардлын тайланг СЕХ хүлээн авч, хувийг төрийн аудитын байгууллага болон татварын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад тус тус хүргүүлдэг. Төрийн аудитын байгууллага

37 Б.Чимид. Сонгуульд суралцахуй. Тогтолцоо, үйл явц, эрх зүй. УБ.,2008. 182 дахь тал

38 Ардчилал, сонгуульд туслах олон улсын хүрээлэн. IDEA. Сонгуулийн менежментийн хувилбарууд. Гарын авлага. УБ.,2011. 17-20 дахь тал

39 Мөн тэнд

зардлын тайланг хянаж, хүлээн авсан өдрөөс хойш 90 хоногийн дотор дүнг нийтэд мэдээлэх ба нэг сая, түүнээс дээш төгрөгийн хандив өгсөн иргэн, хоёр сая ба түүнээс дээш төгрөгийн хандив өгсөн хуулийн этгээдийг нийтэд зарлана (СТХ, 57–60-р зүйл). Хуулиар хүлээлгэсэн чиг үүргийнхээ хүрээнд төрийн аудитын байгууллага нь хяналт тавих, холбогдох талуудаас баримт, мэдээлэл гаргуулж авах, бусад байгууллагатай хамтран ажиллах гэх мэт эрхээр хангагджээ (СТХ, 60.3–60.4 дэх хэсэг).

Гэвч ҮАГ, ТЕГ, СЕХ болон УБЕГ гэх мэт сонгуулийн санхүүжилтэд хяналт тавихад чухал үүрэгтэй байгууллагууд хэрхэн энэ асуудлаар ажиллах талаар хуульд тодорхой тусгаагүй тул дээр дурдсан хуулийн заалтууд хэрэгжихгүй байна. Тухайлбал, хуульд аудит хийх нам, нэр дэвшигчийг хэрхэн сонгох процессыг заагаагүйн дээр ТЕГ сонгуулийн зардлын тайлангийн хувийг хүлээж аваад ямар арга хэмжээ авах талаар огт тусгалгүй орхижээ. ҮАГ-ын хувьд өдийг хүртэл хийсэн ажил нь нам, нэр дэвшигчдийн ирүүлсэн зардлын тайлангийн мэдээллийг нэгтгэн олон нийтэд хүргэхээс цааш хэтрээгүй⁴⁰ байна.

Түүнчлэн улс төрийн намуудын зүгээс хяналтын байгууллагууд, Төрийн аудитын байгууллагын хяналт тавих эрх үүргийг үгүйсгэн санхүүгийн тайланг нь авч аудит хийн олон нийтэд хүргэхээр хандахад “цааргалах” байдал үзүүлдэг аж. Улс төрийн намын тухай хуулийн 20.3-д “Нам санхүүгийн үйл ажиллагаандаа жил бүр аудит хийлгэн баталгаажуулж, нийтэд мэдээлнэ” гэж заасан байдаг ба үүнд ҮАГ-ын үүрэг оролцоог тодорхой заалгүй орхижээ. Тодорхой бус ийм хуулийг улс төрийн намууд хувийн аудитаар санхүүгийн тайлангаа хянуулж ҮАГ-т мэдээлэхэд хангалттай гэж тайлбарладаг байна.

Сонгуулийн тухай хуулиар улс төрийн нам, нэр дэвшигчдэд хувийн аудитаар сонгуулийн зардлын тайлангаа хянуулах боломж олгосон нь ҮАГ-ын үүрэг оролцоог саармагжуулсан байдал ажиглагдаж байна. ҮАГ-ын хувьд зардлын тайлан үнэн зөв эсэхийг хянаж хувийн аудитын хяналт үнэхээр бие даасан хяналт байж чадсан эсэхийг нягтлан шалгадаггүй.

Сонгуульд өрсөлдөж буй нэр дэвшигч, нам, эвслийн тооноос хамааран бүх тайланг нарийвчлан хянах боломжгүй нь тодорхой ч аудит хийх нам, эвсэл, нэр дэвшигчийг сонгох процесс, дүрэм журам хийгээд аудитыг хэрхэн гүйцэтгэх талаар тодорхой зохицуулалт дутагдалтай байгаагаас ҮАГ илүү нарийвчилсан аудит хийх боломжгүй, боловсон хүчин, санхүүгийн нөөц боллоцоо хүрэлцээгүй байдалтай байна.

Улс төрийн санхүүжилтийн тайланг цахим байдлаар иргэдэд ойлгомжтой хэлбэрээр бүрэн гүйцэд ил тод тайлагнах нь дэлхий дахинаа сайн туршлагад тооцогдох болсон Азид олон улс орон улс төрийн санхүүжилтийн тайланг олон нийтэд ил болгодог байна. Гэвч Монгол Улсад мөрдөж буй хууль тогтоомжийн

40 Урибэ Бурчер, Касал Бэртуа. Монголын улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн орчин. УБ., 2018

хувьд улс төрийн намуудад өөрсдөд нь тайлангаа ил болгох үүрэг ногдуулаад, ҮАГ-ын тайланг хянасан дүгнэлт мэдээллийг ил болгох талаар зохицуулалт тусгаагүй орхигдуулжээ. Үүнээс үүдэлтэй ҮАГ-ын хувьд сонгуулийн зардлын тайланг бүрэн эхээр нь болон тэдгээрт хяналт тавьж аудит хийсэн дүгнэлтийг олон нийтэд мэдээлдэггүй байна.

Хяналт тавих чиг үүрэг бүхий байгууллагууд, ялангуяа ҮАГ, СЕХ-ны хоорондын хамтын ажиллагаа, хяналтын ажлын уялдаа холбоо маш чухал байна. СЕХ-ны хувьд сонгуулийн зардлын тайланг хуульд заасан хугацаанд хураан авах үүрэгтэй бол ҮАГ-ын хувьд тайланд хяналт тавих үүргийг тус тус хүлээж байна (СТХ, 57.3, 57.4 дэх хэсэг). Гэвч дээрх байгууллагууд үйл ажиллагаагаа уялдуулах арга хэмжээ авахгүй байгаагийн зэрэгцээ хяналтад оролцох үүрэг хүлээсэн ТЕГ, АТГ гэх зэрэг газрууд хэрхэн хамтрах талаар зохицуулалт байхгүй⁴¹ байна. Эцэст нь дээрх байгууллагуудын бие даасан байдлын талаар эргэлзээтэй асуудлууд байх агаад улс төрийн намууд болоод бусад талаас үзүүлэх дарамт шахалт нь улс төрийн санхүүжилтэд гүнзгийрүүлсэн хяналт тавихад саад болдог гэж үзэх үндэслэл байна.

*Үндэсний аудитын газрын холбогдох төлөөлөлтэй хийсэн ярилцлагаас*⁴²: “Төрийн Аудитын хуулиар улс төрийн намуудад аудит хийхээр заагаагүй, зөвхөн төсвийн болон төрийн өмчит байгууллагад хийнэ гэж заасан бөгөөд намуудад аудит хийх гэхээр энэ хуулийн дагуу татгалзсан хариу өгдөг. Сонгуульд нэр дэвшигчид ба намуудын зардлын тайланд бие даасан бүрэн тайлан хийхийг хуулиар хязгаарласан байдаг тул гаргаж өгсөн тайлангийн хүрээнд л дүгнэлт гаргадаг”

Дүгнэлт

Бусад улс орнууд дахь улс төрийн намын санхүүжилтийн практикаас харахад намын сонгуулийн ба сонгуулийн бус үеийн санхүүжилтийн тэгш боломжийг хангаж өгөх нь намуудын байр суурь, өрсөлдөөний тэгш байдлыг бий болгодог төдийгүй энэ нь сонгуулийн дараагаар тэднийг харилцан хяналттай ажиллахад чухал нөлөөтэй. Хэрэв ийм тэгш боломжийг олгож чадахгүй бол том, нөлөө бүхий намууд, жижиг, шинэ намууд, засаглагч болон сөрөг намууд, баян болон ядуу намууд гэсэн ялгарал бий болдог. Нөгөө талаас жижиг болон шинэ намуудын бодлого боловсруулж гаргах чадвар, идэвхтэй үйл ажиллагааны олон талт шинжүүдийг харгалзсан санхүүжилтийн тусгай зохицуулалт, бодлого хэрэгтэй юм.

41 Урибэ Бурчер, Касал Бэргуа. Монголын улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн орчин. УБ., 2018

42 “Шилэн нам” Авлигын эсрэг түншлэл. Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал, авлигын эрсдэлийн үнэлгээ. УБ., 2018. 25 дахь тал

Санхүүжилтийн эх үүсвэрийг бүрдүүлэхэд хувь хүний оролцоог нэмэгдүүлснээр тухайн улс төрийн нам, улс төрч, нэр дэвшигч, сонгогдсон парламентын гишүүн зэрэг улс төрийн субъектүүдийн аль аль нь санхүүжилтийн хувьд нэг буюу цөөн тооны эдийн засгийн бүлгээс хараат бус байх тул олон жижиг санхүүжүүлэгчтэй болсноор энэ байдал хангагдана. Ингэхдээ хувь хүнээс авч болох санхүүжилтийн дээд хязгаарыг тогтоох шаардлагатай болдог. Ингэснээр намууд болон нэр дэвшигчид олон хүнээс санхүүжилт олоход санхүүжилтийн болон кампанит ажлын зорилго, чиглэлээ хандуулах болно. Энэ нь нэр дэвшигчдэд ижил тэгш боломж олгоно.

Монголын улс төрийн намуудын санхүүжилтийн орчны шинжилгээг хийхэд эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй байгаа нь энэхүү судалгааны үр дүнд харагдаж байна. Хуульд санхүүжилтийн хэлбэр, механизмуудад хяналт тавих, хариуцлага тооцох, хуулийг хэрэгжүүлэх талаар тодорхой “амьд” зохицуулалтууд хийгдээгүй учраас намуудын хариуцлага бүхэлдээ суларч, санхүүжилтээ хууль зөрчиж босгох, төрөөс олгосон санхүүжилтийг зориулалтын бус үйл ажиллагаанд зарцуулах, орлого, зарлагын мэдүүлгээ тайлагнахгүй байх зэрэг олон зөрчил, дутагдлууд бодитой байсаар байна. Нөгөө талаас санхүүжилтийн гол зангилаа асуудал нь улс төрийн санхүүжилтэд тавих хяналтын системтэй холбоотой.

Хяналт хангалтгүй байгаагийн гол шалтгаан нь хяналтын байгууллагуудад олгосон эрх үүрэг зарим талаар тодорхой бусын дээр хараат бус байдал болон чадавх сул байгаатай холбоотой байна. Одоо үйлчилж буй хуулиар улс төрийн намууд тайлангаа хувийн аудитаар хянуулж байгаа нь УАГ-ын хяналт тавих оролцоог ёс төдий болгож улмаар тайлангийн үнэн зөв эсэхийг нягтлан шалгаж аудит хийх боломжийг нь хязгаарлаж байна. Тэрчлэн тайлангийн мэдээллийг хэзээ, хэрхэн, ямар хэлбэрээр аль байгууллага, олон нийтэд мэдээлэх тухай тодорхой зохицуулалт байхгүй байна.

Санал зөвлөмж

Улс төрийн намын санхүүжилтийн ил тод байдлыг хангах үүднээс улс төрийн нам, нэр дэвшигчид санхүүгийн тайлангаа “шилэн” дансаар дамжуулж олон нийтэд нээлттэй өгөгдөл байдлаар мэдээлэх. Олон нийтэд ил тод байлгахын тулд хэвлэл мэдээллийн байгууллага, төрийн бус байгууллагууд, иргэний нийгмийн байгууллагууд, судлаачид намын санхүүгийн тайланг гаргуулан авах, уг тайланг ашиглан санхүүжилтэд шинжилгээ хийх, үр дүнг нийтийн хүртээл болгох боломжийг бүрдүүлэх.

Улс төрийн нам сонгуулийн бус болон сонгуулийн кампанит ажлын хугацаанд хандивын болон зардлын дүнгээ тухай бүр олон нийтэд тайлагнахыг хуульчлах. Энэхүү тайлангийн загвар, шаардлага, стандартыг хуульчлан ил

тод болгох арга замуудыг тусгах, интернэт болон өдөр тутмын сонинд тухайн бүр нийтэлж байхыг үүрэг болгох.

Сонгууль болох өдрийн өмнөх өдөр бүх хандивын болон зардлын тайлангаа олон нийтэд танилцуулж; ил тод болгохыг хуульчлах.

Улс төрийн намын өөрийн үйл ажиллагаанаас олох орлого, гишүүдийн татвар, хандив, төрийн санхүүжилтийн орлого, тэдгээрийн зарцуулалтын тайланг сонгуулийн бус үеийн, сонгуулийн үеийн гэж тусад нь тайлагнах зохицуулалтыг бий болгох. Хувийн буюу нэр дэвшигчийн өөрөөсөө гаргах зардлын хэмжээнд хязгаарлалт тогтоох.

Улс төрийн нам, эвсэл, нэр дэвшигчдийн сурталчилгаанд хяналт тавих, шалгах, хариуцлага тооцох эрх бүхий албан ёсны бүтцийг бий болгох. Хяналтын байгууллагуудад улс төрийн намын санхүүжилтийг хянах, аудит хийх боломж нөхцлийг бүрдүүлж өгөх. Тухайлбал, сонгуулийн ба сонгуулийн бус үед улс төрийн намын төрөөс болон хувийн эх үүсвэрээс хуримтлуулсан хөрөнгөнд УАГ бүрэн хэмжээний хяналт тавих, аудит хийх эрх, үүргийг хуулиар тодорхой болгох.

Дээрх саналтай холбоотойгоор, хяналт тавих чиг үүргийг нэг байгууллагад төвлөрүүлэх замаар хяналтын чиг үүргийн давхардал, ойлголтын зөрүүг арилгах. Хяналтын байгууллагуудын үйл ажиллагааг зохицуулж буй хуулиудын нийцлийг сайжруулан өөрчлөх замаар хамтын ажиллагааг хөхиүлэн дэмжих нь зүйтэй. Үүнд Сонгуулийн тухай хууль, Улс төрийн намын тухай хууль, татвар, төрийн аудитын тухай хуулиудыг тус тус анхаарах шаардлагатай. Татварын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллага, УБЕГ-ын хувьд хандивлагчдын мэдээллийг нягтлах замаар хууль ёсны эх үүсвэрээс хандив өгсөн үү, эсвэл хандивын жинхэнэ эх үүсвэрийг далдлах үйлдэл гаргаж байна уу гэдгийг тодорхойлох боломжтой.

Сонгуулийн маргаан, түүний харьяалал, хянан шийдвэрлэх журмыг хуулиар нарийн тодорхойлж, хууль зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг бодитой болгож чангатгах, ингэхдээ улс төрийн намыг сонгуульд оролцох эрхийг түдгэлзүүлэх, төсвөөс олгох санхүүжилтийг цуцлах, цаашлаад парламентийн суудлыг хүчингүйд тооцох, улс төрийн намыг татан буулгах хүртэл арга хэмжээ авдаг болох.

Улс төрийн намын санхүүжилтэд тавих хяналтыг цаг хугацааны хувьд тодорхой зохицуулах. Тайлан гаргах, хянах, нийтэд ил тод болгох цаг хугацааг тодорхой болгож хуульчлах, үүнд намуудын зүгээс хяналтын байгууллагаас гаргасан дүгнэлт шийдвэрийн талаар нэмэлт мэдээлэл, лавлагаа авах, давж заалдах буюу гомдол гаргах хугацааг тодорхой болгохын зэрэгцээ, хяналтын байгууллагын шийдвэр, тайлан, дүгнэлтийг ил тод болгох хугацааг тодорхой болгох.

Ашигласан эх сурвалж

1. Азийн хөгжлийн банк. (2020) Монгол Улсын эдийн засгийн хэтийн төлөв: Хоёр гүрний дунд орших арвин баялаг бүхий орон
2. Ардчилал, сонгуульд туслах олон улсын хүрээлэн. IDEA. (2011) Сонгуулийн менежментийн хувилбарууд
3. Батболд.Ц, Түмэнжаргал.Д. (2015) Монголын сонгогчдын оролцоонд нөлөөлж буй хүчин зүйлс. Политологи-12. (419). МУИС ЭШБ
4. Максима консалтинг. (2019) Улс төрийн хүрээнд дэх авлигын талаарх төсөөллийн 2019 оны судалгааны тайлан
5. Мөнхбат, С. (2009) Монгол дахь улс төрийн намын бүтэц, зохион байгуулалтын төлөвшилтийн зарим асуудал
6. МУИС-ийн Орчин үеийн улс төрийн судалгааны төв. (2012). УИХ-ын Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны захиалгаар, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн санхүүжилтээр гүйцэтгэсэн “Улс төрийн санхүүжилт ба намын хөгжлийн хандлага” судалгааны тайлан
7. МУИС. (2010) Улс төрийн шинжлэх ухаан
8. НҮБ. (2005) Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх алба
9. Нээлттэй нийгэм форум, Сонгогчдын боловсрол төв. (2007) “Улс төрийн намын санхүүжилтийн мониторинг” тайлан
10. Нээлттэй нийгэм форум, Сант Марал төв. (2014) “Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал” судалгааны тайлан
11. “Шилэн нам” Авлигын эсрэг түншлэл. (2018) Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал, авлигын эрсдэлийн үнэлгээ
12. Чимид.Б. (2008) Сонгуульд суралцахуй. Тогтолцоо, үйл явц, эрх зүй
13. Урибэ Бурчер, Касал Бэртуа. (2018). Монголын улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн орчин
14. Эрдэнэдалай, Б. (2015) Улс төрийн намын санхүүжилт: Олон улсын туршлага ба Монгол дахь тулгамдсан асуудал
15. Austin, R. and Tjernstrom. (2003) *The International IDEA Handbook series: Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Sweden
16. Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser, Leonardo Morlino. (2011) *International Encyclopedia of Political Science*
17. Downs, A. (1957) *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper Collins
18. Easton.D.A. (1967) *Systems analysis of Political life*. New York

19. Ferguson. (1995) *Golden Rule: The Investment Theory of Party Competition and the Logic of Money-Driven Political Systems*, University of Chicago Press
20. Nassmacher, Karl-Heinz. (2003) "Introduction: Political Parties, Funding and Democracy" Chapter 1 in *Funding of Political Parties and Election Campaigns: Handbook Series*
21. IDEA. Falguera E, Jones S, Ohman M. (2014) "Funding of Political Parties and Election Campaigns". *A Handbook on Political Finance*. Sweden
22. Ingrid van Biezen. (2003) *Financing Political parties and election campaigns – guidelines*.
23. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. 2001
24. *International Foundation for Electoral Systems*. (2007) *Challenging the Norms and Standards of Election Administration*. Washington D.C
25. *International Foundation for Electoral Systems*. (2013) *Training in Detection and Enforcement (TIDE)*. *Political Finance Oversight Handbook*. Washington D.C
26. *International Political Science Association*. Ed. Herbert E. Alexander, Joel Federman. (1989) *Comparative Political Finance in the 1980s*. New York
27. Kasper, W, Streit, M.E. (2000) "Institutional Economics: Social order and Public policy". Edward Elgar Publishing
28. *Office of Democracy and Governance*. (2003) *Money in Politics Handbook: A guide to increasing transparency in emerging democracies*. Washington, DC
29. Paltiel, K.Z. (1981) "Campaign Finance: Contrasting Practices and Reforms." *In Democracy at the Polls. A Comparative Study of Comparative National Elections*, edited by David Butler et al. Washington D.C. American Enterprise Institute
30. Pinto-Duschinsky, (2002) "Financing Politics: A Global View" in *Journal of Democracy* Vol. 13, Number 4, October
31. Poire, A. (2006) "Elements for a Theory of Political Finance" in *Faculty Research Working Papers Series*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University
32. Shively, W. (2003) *Power and Choice: An Introduction to Political Science*, Eight edition
33. *World Economic Forum*. *The Executive Opinion Survey: The Voice of the Business Community. The Global Competitiveness Report 2014–20*



О.ХАТАНБОЛД

Шинжлэх Ухааны Академийн Философийн хүрээлэнгийн Улс төр,
эрх зүйн салбарын эрхлэгч, доктор

**МОНГОЛЫН УЛС ТӨРИЙН ХҮРЭЭН
ДЭХ АВЛИГЫН НӨХЦӨЛ БАЙДЛЫН
ШИНЖИЛГЭЭ**

Удиртгал

«Монгол дахь улс төрийн авлигын нөхцөл байдлын шинжилгээ» сэдэвт бодлогын судалгаа нь улс төрийн хүрээн дэх авлигын нөхцөл байдал, цар хүрээ, түүнд нөлөөлж буй хүчин зүйлс, учир шалтгааныг нарийвчлан судлах зорилгоор экспертийн (in-depth expert interview) гүнзгийрүүлсэн ярилцлагаар чанарын мэдээлэл цуглуулан шинжилгээ хийж, зөвлөмж боловсруулах зорилготой ажил юм. Энэхүү чанарын судалгаагаар нийгмийн хөгжлийн үйл явцад ямар сөрөг үзэгдэл, саад бэрхшээл тулгарч буйг тодруулахыг зорьсон. Энэхүү зорилгоо биелүүлэхийн тулд бодлогын судалгааны хүрээнд гүйцэтгэсэн үйл ажиллагааны хураангуй удиртгалыг дараах байдлаар танилцуулж байна.

Бодлогын судалгааны үндэслэл хэсэгт улс төрийн хүрээн дэх авлигын шалтгаан, нөхцөл түүнд нөлөөлж буй хүчин зүйлийг тодруулж, улмаар улс төрийн хүрээн дэх авлигын хэмжээ, түүний хор уршиг, үр дагаврыг гаргах, цаашлаад улс төрийн хүрээн дэх авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа, хүсэл зоригийг тодорхойлоход чиглэгдсэн зорилго, зорилтууд болон судалгааны арга зүй зэрэг багтсан. Тодруулбал:

Чанарын судалгааны арга зүй нь улс төрийн хүрээн дэх авлигын нөхцөл байдлын талаар тоон шинжилгээний түвшинд төдийлэн гарч чадаагүй зарим илэрхийлэмжийг тодруулах зорилгоор шинжээчдээс «нүүр тулсан ярилцлага»-ын аргаар тодорхой асуултын хүрээнд нээлттэй хариулт авч нөхцөл байдлыг тодруулахыг зорив. Ингэхдээ улс төрийн нам, иргэний нийгмийн байгууллага, Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж буй олон улсын байгууллагууд, эрдэм шинжилгээ, судалгааны байгууллагууд болон хувийн салбарын төлөөлөл бүхий 40 шинжээчдийг хамруулан гүнзгийрүүлсэн ярилцлагыг Ковид 19-ын тархалттай холбоотойгоор 2021 оны 3 дугаар сарын 20-ноос 5 дугаар сарын 17-ны хооронд «Google Form» ашиглан цахимаар зохион байгуулсан. Энэхүү гүнзгийрүүлсэн ярилцлагын чанарын мэдээллийг нэгтгэн боловсруулж бодлогын судалгааны үндсэн хэсэгт дэлгэрэнгүй багтаасан болно.

Тоон шинжилгээний хувьд, АТГ-ын 2008 оноос хойш жил тутам эрхлэн явуулж ирсэн «Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгаа»-ны сүүлийн 13 жилийн хугацаанд хийгдсэн авлигын түвшин тогтоох судалгааны дүн, мөн ҮСХ-ны Өрхийн нийгэм, эдийн засгийн судалгаа (ӨНЭЗС)-ны «Ардчилсан засаглал судалгаа»-ны арван жилийн хугацаанд гүйцэтгэсэн улс төр, эдийн засаг, санхүүгээс хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслийн хараат бус байдлын болон төр захиргааны байгууллагуудын үйл ажиллагаанд өгсөн иргэдийн үнэлгээ, төрийн захиргааны болон үйлчилгээний байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх иргэдийн үнэлгээгээр «жигжиг» авлигын үзүүлэлтүүдэд харьцуулалт хийж авлигын түвшин өсөлт хийгээд түүний цар хүрээ, хэлбэр, нөлөөлж буй хүчин

зүйлс болон нөхцөл шалтгааныг динамик өөрчлөлтөөр нь төлөв байдал, хандлагыг нь тодорхойлохыг зорив. Ингэхдээ, холбогдох хууль, эрх зүйн акт, баримт бичигт бэсрэг шинжилгээ хийх байдлаар улс төрийн хүрээнд авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгт холбогдож, шүүхээр шийдвэрлэгдсэн авлигын гэмт хэргүүдийн мөн чанар, авлигын нийгэмд учруулсан хор уршиг, нөхөн барагдуулж буй нөхцөл байдал, шүүхийн шийдвэр зэрэгт кэйсийн шинжилгээ хийж үр дүнг тус тус багтаав.

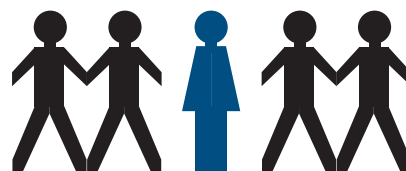
Судалгааны үндсэн хэсэгт улс төрийн хүрээн дэх авлигын шалтгаан, нөхцөл түүнд нөлөөлж буй хүчин зүйлс, авлигын хэмжээ, түүний хор уршиг, үр дагаврыг шинжлэх, улмаар улс төрийн хүрээн дэх авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа, хүсэл зоригийг тоон болон баримт бичгийн шинжилгээ, кэйсийн болон чанарын судалгааны аргаар судлан шинжилсэн үр дүнгүүдийг багтаасан. Бүтцийн хувьд дараах тодорхой сэдвийн хүрээнд буюу Авлигын ерөнхий төлөв, Авлигын цар хүрээ, тархалт, Авлигын хэлбэр, Авлигын шалтгаан, нөхцөл > Авлигын хор уршиг, үр дагавар > Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны өнөөгийн байдлыг тус тус тоймлон авч үзсэн.

Судалгааны дүгнэлт хэсэгт нийгмийн дунд авлига байх ёстой мэт үзэгдэл бий болж, улмаар энэ нь далд хэлбэрт шилжсэнээр Монгол дахь авлигын түвшинг бууруулахад сөргөөр нөлөөлөх гол шалтгаан болсоныг судалгааны үр дүнд баталсан үндэслэлүүдийг багтаав. Түүнчлэн улс төрчид, улс төрийн нам, томоохон бизнес эрхлэгчдэд хяналт тавих, хууль хяналтын байгууллагуудын хүчин чармайлт, хариуцлагыг сайжруулах, иргэдэд мэдээлэх, улмаар мэдээллийн ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх, төрийн албан хаагчдын үр чадварыг бэхжүүлэх зэрэг асуудалд анхаарснаар ашиг сонирхлоос үүдэлтэй авлига бүрэн дуусгавар болохгүй ч харьцангуй түвшинд багасах боломжтойг тодорхой үндэслэлүүдэд тулгуурлах байдлаар онцлон тэмдэглэсэн. Дээр дурдсанчлан мөнхүү сэдвийн хүрээнд тоон ба чанарын шинжилгээний үр дүнд илэрсэн тодорхой үр дүнгүүдэд тулгуурласан дүгнэлтүүдийг мөн багтаасан болно.

Судалгааны зөвлөмж хэсэгтээ бодлогын судалгааны тоон болон чанарын шинжилгээгээр илэрсэн учир шалтгаан, нөхцөл байдлыг судалгаанаас гарсан үр дүнд тулгуурлан тодорхой ажил хэрэг болохуйц санал зөвлөмжийг боловсруулан багтаав.

1. Судалгааны үндэслэл

Авлига бол ардчиллын чанар, үнэ цэнийг доройтуулдаг үзэгдэл. Тиймээс түүний хор уршгийг бууруулах, улмаар хүрээг нь хязгаарлах байдлаар авлигатай эрс шийдэмгий тэмцэх шаардлага улам бүр нэмэгдэж байна. Гэхдээ хэрхэн тэмцэх, яаж богино хугацаанд эрчимтэй бууруулах асуудал бидний өмнө тулгарч буй том сорилт хэвээр буй.



BREAK THE CORRUPTION CHAIN

«Трансперэнси Интернэшнл» - с жил бүр боловсруулдаг улс орны төрийн албан дахь авлигын талаар шинжээч, бизнес эрхлэгчдийн төсөөлөлд үндэслэсэн Авлигын төсөөллийн индексийн 2020 оны дүнгээр Монгол Улс 35 оноо авч 180 улс орноос 111 дүгээр байрт эрэмбэлэгдсэн байна. Энэ нь өмнөх оныхтой ижил боловч 5 байраар ухарсан үзүүлэлттэй байна. Судалгаанд оролцсон улс орнуудын гуравны хоёр нь 50-иас бага оноо авсан бөгөөд дунджаар 43 оноо авчээ. Тэгэхээр авлигын түвшин буурахгүй байгаа үндсэн шалтгаан нь улс төрийн авлигын түвшин өссөнтэй холбоотой гэж үзэх үндэслэлтэй юм.

УИХ-ын 2005 оны 4 дүгээр сарын 21-ний өдрийн 25 дугаар тогтоолоор батлагдсан Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилтыг УИХ-ын 2008 оны 1 дүгээр сарын 31-ний өдрийн 13 дугаар тогтоолоор шинэчлэн баталж, хөгжлийн зорилтуудын үзүүлэлт, арга зүйг боловсронгуй болгох, хэрэгжилтийг үзүүлэлт бүрээр дүгнэх, хяналт тавих, төрөлжсөн болон тусгайлсан санг холбогдох мэдээллээр бүрдүүлж ажиллахыг Засгийн газар болон холбогдох бусад байгууллага, үүний дотор Авлигатай тэмцэх газарт үүрэг болгосон байдаг. Эл үүргийн дагуу Авлигатай тэмцэх газар 2008 оноос хойш жил тутам «Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрэн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгаа»-г зохион байгуулж ирсэн. Энэхүү 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 бөгөөд уг судалгааны нийтлэгдсэн сүүлийн тайлангаас үзвэл, 2019 онд улс төрийн хүрэн дэх авлигын төсөөллийн индекс 4.08 гарсан нь өмнөх оны үзүүлэлттэй харьцуулахад 0.15 баллаар өссөн байна. Дурдан буй судалгаа хийгдэж ирсэн өнгөрсөн 13 жилийн үзүүлэлтийг харьцуулахад авлигын төсөөллийн индексийн дундаж 3.89 байгаа нь 2008 оны анхдагч үзүүлэлтээс 0.4-0.5 хүртэл баллаар буурчээ. Харин 2013-2016 онуудыг эс тооцвол сүүлийн гурван жилийн туршид буцаад 2008-2012 онуудын 4 балл орчмын өндөр түвшинд тогтвортой хэлбэлзэх хандлага илэрч» байна. 2019 онд шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрэн дэх авлигын төсөөллийн индекс 3.86 гарсан хэмээх хоёр үзүүлэлтээс харвал авлигын түвшин өсч буйд

улс төрийн хүрээн дэх авлига нөлөөлж буйг илтгэнэ. Гэхдээ түүний нөхцөл байдал, цар хүрээ, түүнд нөлөөлж буй хүчин зүйлс болон учир шалтгааныг нарийвчлан судлах шаардлагатай болж байна. Иймд, судлаачийн зүгээс дээр дурдсан нөхцөл байдлыг тодруулах үүднээс энэхүү бодлогын судалгааг гүйцэтгэсэн болно.

1.1 Судалгааны зорилго

Улс төрийн хүрээн дэх авлигын нөхцөл байдал, цар хүрээ, түүнд нөлөөлж буй хүчин зүйлс, учир шалтгааныг нарийвчлан судлах зорилгоор экспертийн (in-depth expert interview) гүнзгийрүүлсэн ярилцлагаар чанарын мэдээлэл цуглуулан шинжилгээ хийж, зөвлөмж боловсруулах нь энэхүү бодлогын судалгааны үндсэн зорилго билээ. Энэхүү зорилгын хүрээнд, судлаачийн зүгээс чанарын судалгаагаар нийгмийн хөгжлийн үйл явцад ямар сөрөг үзэгдэл, саад бэрхшээл тулгарч буйг тодруулахыг үндсэн зорилгоо болгосон.

1.2 Судалгааны зорилт

Эл судалгааг гүйцэтгэхдээ юуны өмнө улс төрийн хүрээ гэж юуг ойлгож буйгаас эхлэх учиртай. Учир нь «улс төрийн хүрээ гэдгийг Авлигын эсрэг хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.1-д заасан удирдах албан тушаал хашиж буй этгээд албан тушаалын эрх мэдэл, нэр нөлөөгөө албаны болон хувийн зорилгоор хэрэгжүүлж, ашиглаж байгаатай холбоотой нийгмийн харилцааг тодорхойлно» хэмээн заасан байдаг. Иймд судлаачийн зүгээс дараах агуулгаар буюу (i) Авлигын талаарх ерөнхий ойлголт, төлөв байдал; (ii) Улс төрийн хүрээн дэх авлигын цар хүрээ, тархалтын байдал;

(iii) Улс төрийн хүрээн дэх авлигын хэлбэр, түүний төлөв байдал; (iv) Улс төрийн хүрээн дэх авлигын хэлбэр дэх улс төрийн нам, бүлэглэл, улс төр, бизнес, гэмт хэргийн бүлэглэлүүдийн харилцаа хамаарал; (v) Улс төрийн хүрээн дэх авлига бий болох шалтгаан, нөхцөл; (vi) авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа буюу улс төрийн хүрээн дэх авлигын хор уршиг, үр дагавар;

үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэргийн эрүүгийн нөхцөл байдал болон авлигын гэмт хэргийг шүүхээр шийдвэрлэсэн байдал зэргийг чанарын судалгааны зорилтууд болгон авч, үүссэн нөхцөл байдалд шинжилгээ хийж дэвшүүлсэн таамаглалаа батлахыг хичээв.

Судлаачийн зүгээс дэвшүүлсэн дараах таамаглалууд маань үндсэндээ батлагдсан гэж үзэж болно. Тухайлбал,

1. Улс төрийн хүрээний байгууллага, албан тушаалтны үйлдэл, үйл ажиллагаагаар авлигын цар хүрээг тодруулахад улс төрийн авлига 2000

-аад оны дунд үеэс эхлэн улс төрийн болон төрийн дээд, дунд албан тушаалтнуудын хүрээнд илүү хурдацтай нэмэгдэж улмаар бүх түвшинд «халдварлах» байдлаар газар авч, улмаар нийгмийн бүх салбарт сөргөөр нөлөөлөх болсон байна. Түүнчлэн нийгмийн сэтгэл зүй, хүмүүсийн сэтгэхүйд «эл үзэгдлийг байх ёстой зүйл мэтээр төсөөлөгдөж, аажимдаа зүй ёсны үйл мэт ойлгогдох хандлага төлөвшсөн» нь нийгмийн дунд шударга бус явдал салбар бүрт нэвчин тархах үндэс болж буйгаараа сөрөг үзэгдэл болсныг гэрчилсэн. Улмаар чанарын судалгаанд хамрагдсан шинжээчид улс төрийн хүрээний авлига 2011 оноос хойш эрчимтэй нэмэгдсэн гэж үзсэн бол, шүүх, хууль сахиулах салбарын хүрээнд сүүлийн 8 жилийн хугацаанд эрх мэдлийн хараат бус байдал алдагдаж, хэн нэгэнд үйлчлэх гол хэрэгсэл болох явдал үлэмж нэмэгдсэн болох нь судалгаагаар илэрсэн.

2. Улс төрийн хүрээн дэх авлигын илрэн гарч буй хэлбэрийг шинжээчдийн төсөөллийн илэрхийлэмжээр тодорхойлж, улмаар түүнийг тоон шинжилгээгээр баталгаажуулахад улс төрийн хүрээн дэх хээл хахуулийн хэлбэр 2008-2012 оныг хүртэл тогтмол өсөлттэй явагдаж, улмаар 2012 онд хамгийн өндөр хэмжээнд хүрснийг тоон шинжилгээгээр батлагдсан. Энэхүү өсөлт нь ашиг сонирхолдоо нийцсэн шийдвэр гаргах, гаргуулахаар лоббидох авлигын хэлбэр хамгийн өндөр түвшинд хүрснийг илэрхийлэл юм. Нөгөөтээгүүр, авлигын хэлбэр нь олон шат дамжлагатай болж, уламжлалт бэлэн мөнгө өгч, авах арга хэлбэрээс илүү нарийсч байгууллага болон хувь хүнд давуу байдал бий болгох хэлбэр нийгэмд түгээмэл болсон. Үүнтэй холбоотойгоор албан тушаалд томилох эсвэл байгууллага, бүлэглэлийн хувьд эрх зүйн орчноор дамжуулан давуу нөхцөл олгох нарийн зохион байгуулалттай бүлэглэлүүдийн уялдаа холбоо бий болсон. Энэ нь алс хэтдээ улс орны шударга ёс, тэгш байдал, эрх тэгш байдлыг уналтад хүргэх гол үндэс болон төлөвш хандлага нэгэнт бүрдсэнийг тоон болон чанарын судалгааны үр дүн харуулсан.

3. Авлигын шалтгаан, нөхцөлийг нийгэм, эдийн засгийн шинжтэй; хууль, эрх зүйн шинжтэй; улс төрийн шинжтэй; ёс суртахуун, заншлын шинж зэргээр ангилал үүсгэн, улмаар улс төрийн хүрээн дэх авлигын шалтгаан, нөхцөлийн мөн чанарыг тодорхойлохуйд, улс төрийн хүрээний авлигыг бий болох шалтгаан, нөхцөлийг бүрдүүлж буй нэг зүйл бол улс төрийн хүрээн дэх хүрээллүүдийн үйл ажиллагаа болох нь илэрсэн. Бодит байдлаас үзэхэд, бизнес-улс төрийн бүлэглэлийг задлахгүйгээр улс төрийн нам доторх мөнгөтэй хүнээс «төр»-ийн аливаа үйл ажиллагаа, улс төрийн томилгоо хамаардаг хууль бус үйлдлээс ангижрах боломжгүй нь нэгэнт үнэн болжээ. Тухайлбал, сүүлийн нэг жилийн хугацаанд авлигын нөхцөл байдал хамгийн түгээмэл хэмээн шинжээчдийн үнэлсэн байдлаас харвал, байсан шүүх болон Засгийн газрын харьяа байгууллагууд дахь авлигын түгээмэл байдал нилээд буйг гэрчилж буй үзэгдэл. Энэ нь магадгүй төрийн албан хаагчдын дархлааг нэмэгдүүлэх шаардлага бий болоод зогсохгүй ямар ч хүн, ямар ч дарга

солигдсон тухайн төрийн албан хаагч алдаа дутагдал, хариуцлага алдаагүй ажиллаж байгаа бол түүнийг үүрэгт ажлаа хуулийн хүрээнд гүйцэтгэсэн хэвээр үргэлжлүүлэн ажиллаж байх ёстойг анхаарч үзэх нь бодит хандлага, зүй тогтол буйг харуулав.

4. Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа буюу улс төрийн хүрээн дэх авлигын хор уршиг, үр дагавар бодитоор буурахгүй байгаагийн гол шалтгааныг тодруулвал, сүүлийн жилүүдэд төрийн өндөр албан тушаалтнууд болон дунд, доод шатны албан тушаалтан, албан хаагчдын зүгээс өөрийн ашиг сонирхлыг гүйцэлдүүлэхийн тулд албан тушаал, албан үүргийн давуу байдлыг ашиглан авлига, хээл хахууль авах, өгөх байдал үлэмж нэмэгдсэн. Энэ нь нийгмийн дунд ихээхэн сенсаци дэгдээж, улмаар олныг сэрдхийлгэсэн авлигын томоохон гэмт хэргийн илрүүлэлтийн асуудал хөндөгдөв. Нөгөө талаар, тэдгээр авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгт ногдуулсан шүүхийн шийдвэр бодит нөхцөл байдалтай хэрхэн дүйж байгаад иргэд, олон нийт ихээхэн шүүмжлэлтэй хандаж байгаа нь тоон болон чанарын судалгааны үр дүнгээр тодорхой илэрсэн.

5. Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэргийн эрүүгийн нөхцөл байдал болон авлигын гэмт хэргийг шүүхээр шийдвэрлэсэн байдлыг тодруулбал, авлигын бүх хэлбэрт эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох явдал бол авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны нэг чухал бүрэлдэхүүн мөн боловч шүүх тогтолцооны тусламжтайгаар шударга бус явдлыг таслан зогсоож, зөрчигдсөн эрхийг сэргээж, авлигын эсрэг хууль тогтоомжийг шударгаар хуулийн хүрээнд хэрэгжиж буй байдал өнөөдөр ямар түвшинд буйг тодруулах нь мөрдөн шалгах ажиллагааны нэг чухал зорилт болсоор байна. Тэгвэл сүүлийн 3 жилийн хугацаанд эл мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулсан хэргийг эрүүгийн хуулийн зүйлчлэлээр хэрхэн шийдвэрлэсэнээс шалтгаалан авлига, албан тушаалын хэрэгт холбогдсон этгээдийг шударга шүүхээр шүүж, үнэн худлыг дэнслэх нь хэлбэрэлтгүй дагах шударга шүүх, легитим чанараас шууд хамаарч байна.

1.3 Судалгааны арга зүй

Улс төрийн хүрээн дэх авлигын нөхцөл байдлын шинжилгээг гүйцэтгэхдээ авлигын учир шалтгааныг тодруулж өнөөгийн төлөв байдал, хэтийн хандлагыг голлон судлав. Мөн ардчилал, шударга ёс, хүний эрх, эрх чөлөө, тэгш байдлын ерөнхий зарчим хэрхэн уялдаж буй талаар тоон мэдээлэлд задлан шинжилгээ хийж, динамик өөрчлөлтөд тулгуурласан цаашдын нөхцөл байдлын талаарх таамаглалыг дэвшүүлж, баталсан нь судалгааны арга зүйтэй холбоотой гэж үзэж байна.

Судалгааны үндсэн бүтэц нь улс төрийн хүрээн дэх авлигын шалтгаан, нөхцөл түүнд нөлөөлж буй хүчин зүйлийг тодруулж, улмаар улс төрийн хүрээн дэх авлигын хэмжээ, түүний хор уршиг, үр дагаврыг гаргах, цаашлаад улс төрийн хүрээн дэх авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа, хүсэл зоригийг тодруулахад судлаачийн баримталсан судалгааны арга зүй чиглэгдсэн. Дээрх шалтгаан нөхцөлийг олж тогтоохын тулд дараах аргуудыг ашиглан үр дүнг илрүүлэх оролдлого хийсэн нь энэхүү бодлогын судалгааны онцлог болно.

Баримт бичгийн шинжилгээ

Холбогдох хууль, эрх зүйн акт, баримт бичигт авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаатай холбоотойгоор хэрэглэгдэж буй хууль эрх зүйн акт зэрэгт бэсрэг шинжилгээ хийсэн.

Тоон шинжилгээ

Авлигатай тэмцэх газраас өнгөрсөн 13 жилийн хугацаанд хийгдсэн авлигын түвшин тогтоох судалгааны үзүүлэлтэд харьцуулалт хийж авлигын түвшин өсөлт хийгээд түүний цар хүрээ, хэлбэр, нөлөөлж буй хүчин зүйлс болон нөхцөл шалтгааныг динамик өөрчлөлтөөр нь төлөв байдал, хандлагын өөрчлөлтийг тодорхойлсон шинжилгээ хийсэн.

Мөн Үндэсний статистикийн хорооноос улирал тутам явуулдаг Өрхийн нийгэм эдийн засгийн судалгааны хүрээнд хийгддэг «Ардчилсан засаглал судалгаа»-ны 2009 оноос хойш хугацаанд хийгдсэн судалгааны үр дүнгүүдэд харьцуулсан шинжилгээ хийх замаар төрийн захиргааны байгууллагууд дахь «жижиг авлига»-ын талаарх өнөөгийн нөхцөл байдлыг тодорхойлохыг хичээсэн. Тоон шинжилгээний хүрээнд хийсэн дараагийн нэг зүйл бол Үндэсний аудитын газраас төрийн байгууллагуудад өгсөн албан даалгавар, зөвлөмжид хязгаарлагдмал хүрээнд бэсрэг шинжилгээ хийж гарсан үр дүнг бодлогын судалгааны зохих хэсэгт багтаасан. Эдгээрээс авлигын нөхцөл байдлын эрсдэлийн шинжилгээ бүрдсэн гэж болно. Түүнээс гадна дурдсан судалгааны дүнгүүд болон Трансперэнси интернэшнл ОУТББ, Дэлхийн банк зэрэг олон улсын байгууллагуудаас тогтмол явуулдаг судалгааны сүүлийн жилүүдийн дүнгүүдэд шинжилгээ хийж нөхцөл байдлыг тус тус тодруулан зохих тоон мэдээллийг багтаав.

Кэйс судалгаа

Улс төрийн хүрээнд авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгт холбогдож, шүүхээр шийдвэрлэгдсэн авлигын гэмт хэргүүдийн мөн чанар, авлигын нийгэмд учруулсан хор уршиг, нөхөн барагдуулж буй нөхцөл байдал, шүүхийн шийдвэр зэрэгт кэйсийн шинжилгээ хийсэн. Кэйс судалгааны хүрээнд АТГ-аас гаргасан авлигын гэмт хэрэг, ялангуяа үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт

хэргийн эрүүгийн нөхцөл байдал болон энэ төрлийн гэмт хэрэгт мөрдөн байцаалт явуулах, прокурорын хяналт, шүүхээс хэргийг хянан шийдвэрлэхэд тулгамдсан асуудлуудыг бодлогын судалгаанд багтаахыг хичээв.

Гүнзгийрүүлсэн ярилцлага

Шинжээчдээс бүрдсэн гүнзгийрүүлсэн ярилцлагын аргаар улс төрийн хүрээн дэх авлигын түвшин, цар хүрээ, хэлбэр, нөлөөлж буй хүчин зүйлс, учир шалтгааныг тодруулах, авлигын эсрэг авч хэрэгжүүлж буй бодлого үйл ажиллагааг тодруулсан. Ингэхдээ улс төрийн нам, иргэний нийгмийн байгууллага, Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж буй олон улсын байгууллагууд, эрдэм шинжилгээ, судалгааны болон бизнесийн салбарын төлөөлөл бүхий 40 хүртэлх шинжээчдийг хамруулсан. Гүнзгийрүүлсэн ярилцлагыг хийхдээ дараах удирдамжыг үндэс болгон гүнзгийрүүлсэн ярилцлагад хамрагдсан шинжээчдээс (i) Авлигын талаарх ерөнхий ойлголт, төлөв байдал; (ii) Улс төрийн хүрээн дэх авлигын цар хүрээ, тархалтын байдал; (iii) Улс төрийн хүрээн дэх авлигын хэлбэр, түүний төлөв байдал; (iv) Улс төрийн хүрээн дэх авлигын хэлбэр дэх улс төрийн нам, бүлэглэл, улс төр, бизнес, гэмт хэргийн бүлэглэлүүдийн харилцаа хамаарал; (v) Улс төрийн хүрээн дэх авлига бий болох шалтгаан, нөхцөл; (vi) авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа буюу улс төрийн хүрээн дэх авлигын хор уршиг, үр дагавар; (vii) Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэргийн эрүүгийн нөхцөл байдал болон авлигын гэмт хэргийг шүүхээр шийдвэрлэсэн байдлыг зэргийг «Google form» ашиглан асуулгыг цахим хэлбэрээр авч үр дүнг нэгтгэн шинжилгээ хийв.

I. Авлигын ерөнхий төлөв (төсөөлөл)

1. Ер нь «авлига» гэсэн үгийг сонсоод таны санаанд шууд орсон 3 үгийг тайлбартайгаар хэлнэ үү.
2. Манайд авлига хэр түгээмэл гэж Та үздэг вэ?
3. Таны бодлоор авлигын ерөнхий төлөв байдал нэмэгдэж байна уу эсхүл буурч байна уу?
4. Таны бодлоор Монгол Улс дахь авлигын түвшин ямар хэмжээнд байна вэ?
5. Монгол Улсын авлигын ерөнхий түвшинд нөлөөлж буй гол хүчин зүйлсийг дурдана уу?

II. Авлигын тархалт, цар хүрээ

1. Монгол Улс дахь авлигын нөхцөл байдлыг хамгийн их хүндэрсэн гэж үзвэл аль үеийг нэрлэх вэ?
2. Сүүлийн нэг жилийн хугацаанд авлигын цар хүрээ түүний нөхцөл байдал хэрхэн өөрчлөгдсөн гэж Та үзэж байна вэ?
3. Таны бодлоор аль түвшиндээ авлига илүү тархаж байгаа вэ?

III. Авлигын хэлбэр

1. Таны бодлоор манай улсад авлигын ямар хэлбэр хамгийн түгээмэл байна вэ?
2. Хэрэв авлига дээрх түвшинд өссөн гэж үзвэл таныхаар энэхүү үзэгдэл хэзээнээс явагдсан хэмээн үздэг вэ?
3. Таны бодлоор Монгол Улсын улс төрийн байгууллагын хүрээнд авлига хэр түгээмэл вэ?

IV. Авлигын шалтгаан, нөхцөл

1. Нийгэмд «авлига» хэмээх үзэгдэл яагаад бий болсон учир шалтгааныг та хэрхэн тайлбарлах вэ?
2. Улс төрийн хүрээний авлигын хор уршиг, түүний үр дагаварыг дурдана уу?
3. Таны бодлоор хууль хяналтын хүрээнд авлига хэр түгээмэл байна вэ?
4. Сүүлийн нэг жилийн хугацаан дахь авлигын нөхцөл байдал дараах байгууллагуудад хэр түгээмэл байна вэ?
5. Монгол Улс дахь улс төрийн намуудаас аль нам авлигад илүү автсан гэж Та үздэг вэ? (Шалтгааныг товч тэмдэглэнэ үү)

V. Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа

1. Авлигын хор уршиг авлигын эсрэг тэмцэж байгаа үйл ажиллагааны үр нөлөө ямар байна гэж та үздэг вэ?
2. Авлига авах нөхцөл боломжийг хэрхэн арилгах талаар өөрийн зүгээс дэвшүүлж буй арга замыг дурдана уу.
3. Эрх зүйн бус ямар шийдлүүд байж болох талаар өөрийн санаа бодлоо дурдана уу?

2. Судалгааны үндсэн хэсэг

Ардчилсан нийгэмд байгалиас заяасан эв эеийг олж тэнцүүлэх ид шидтэй шийдвэр гэж байдаггүй учраас ардчилсан зарчим, ёс зүй, хувь хүний эрхийн тухай заалтуудыг олонхи нь хүлээн зөвшөөрч хүндлэн сахихаас эрх мэдлийн тэнцвэр шууд хамаардаг. Энэ нь нийгмийн амьдралын түвшинд нийгмийн бүлгүүдийн ялгаатай, зарим талаараа зөрчилтэй ашиг сонирхол нь түүнийг хөдөлгөгч хүчин зүйл болох боломжтойг харуулж буй явдал юм. Угтаа, ард түмэн өөрсдийн өмнө тулгарч буй аливаа асуудлын талаар тодорхой буюу рационал санаа бодолтой байдаг нь ардчилсан оронд үзэл бодлоо илэрхийлэх, түүнийг баталгаажуулж хэрэгжүүлэхийн төлөө ажиллаж, өөрсдийн төлөөлөгчөө сонгож өнөөг хүртэл бид бүхний баримталж ирсэн сонгодог онолын эргэлзээг тайлахыг оролдож ирсэний илрэл гэлтэй. Нэг ёсондоо, ардчиллын нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн үнэт зүйлс тухайн ард түмний амьдрал үйл ажиллагаа, нийгэм-улс төрийн бодит практикт биежин хэрэгжсэн төлөв байдал, эсвэл хэрэгжиж биелсэн байх үеийн тухай угтан тоймолсон төсөөлөл бүхий улс үндэстний ардчиллын загвар бүхий болзолт нөхцөл хэмээн нэрлэж болно. Энэ утгаараа шударга зан, найдвартай байдал, хамтарч ажиллах чадвар, бусдын өмнө үүрэг хүлээх мэдрэмж зэргийг оролцуулан нийгмийн буян, хувийн буяныг төлөвшүүлэхэд зарчмын ач холбогдолтой хэмээн дүгнэхэд хүргэж байна. Ардчиллын гуравдугаар давалгаа дэгдэн коммунист дарангуйлал нуран сонгуулийн ардчилал гарч ирснээр, үндсэн хуульт төр хувь хүмүүсийн эрхийг хамгаалах болсноор цааш үргэлжлэх алхам бий болоход хүргэсэн. Тиймээс ардчилал хууль дээдлэх ёс, суурь эрх чөлөөг хамгаалах баталгаа болох хүний аюулгүй байдал, иргэний улс төрийн соёлын суурь нөхцөлийг бүрдүүлээгүй тохиолдолд цэцэглэн хөгжих боломжгүй тул, үүнд үндэсний аюулгүй байдал, иргэншлийн асуудал, бүсийн болон олон улсын таатай уур амьсгал чухал ач холбогдолтой.

Чухамдаа, ардчилал буруу хөгжсөнөөс энхийг сахиулах, аюулгүй байдлыг хамгаалах, нийтийн сайн сайхны төлөө ажиллах, эдийн засгийн өсөлтийг хангах зорилтоо хэрэгжүүлж чадахгүй байх явдал ч гардаг. Үүнийг доголдуулахад хүргэж буй хамгийн том сорилт болон нөлөөлж буй хүчин зүйл бол авлига юм. Угтаа авлига бол ардчиллын чанар, үнэ цэнийг доройтуулдаг үзэгдэл юм. Тиймээс, энэхүү бодлогын судалгаандаа баримтад тулгуурлан нөхцөл байдалд шинжилгээ хийхийг зорив.

Толилуулан буй бодлогын судалгааны тайланд (i) Авлигын талаарх ерөнхий ойлголт, төлөв байдал; (ii) Улс төрийн хүрээн дэх авлигын цар хүрээ, тархалтын байдал; (iii) Улс төрийн хүрээн дэх авлигын хэлбэр, түүний төлөв байдал; (iv) Улс төрийн хүрээн дэх авлигын хэлбэр дэх улс төрийн нам, бүлэглэл, улс төр, бизнес, гэмт хэргийн бүлэглэлүүдийн харилцаа хамаарал; (v) Улс төрийн хүрээн дэх авлига бий болох шалтгаан, нөхцөл; (vi)

Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа буюу улс төрийн хүрээн дэх авлигын хор уршиг, үр дагавар; (vii) Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэргийн эрүүгийн нөхцөл байдал болон авлигын гэмт хэргийг шүүхээр шийдвэрлэсэн байдал зэргийг багтаасан шинжээчдийн төсөөллийн судалгааны олон жилийн туршид хийгдсэн судалгааны үр дүнд шинжилгээ хийх замаар тэдгээрт гарсан өөрчлөлт, хувьсалыг тодорхойлохыг хичээснээрээ энэхүү бодлогын судалгаа онцлог юм.

Аливаа эрүүл саруул ардчилал нь иргэний соёлын хөгжлөөс ихээхэн шалтгаалдаг бөгөөд соёл гэдэг нь урлаг, утга зохиол буюу хөгжил гэсэн утгаар биш ард түмэн өөрсдийгөө удирдан захирах чадварыг тодорхойлсон «заншил, ёс, горим, хэм хэмжээ»-г хэлж буй. Тиймээс ардчилал гэдэг бол зөвхөн түүний дүрэм, журмын нийлбэр биш учраас аливаа улс төрийн дарангуйлагч тогтолцоо нь идэвхгүй, сул дорой байдлыг хөхиүлэн дэмжихээс зайлсхийдэг. Тийм дэглэм дуулгавартай номхон иргэдийг бий болгохыг эрмэлздэг бол, ардчилсан нийгмийн иргэний соёл гэдэг нь хувь хүн, бүлэг хүмүүсийн чөлөөтэй сонгож авсан үйл ажиллагааны үр дүнд бий болдог зүйл. Угтаа, чөлөөт нийгмийн иргэд нь өөрсдийнхөө ашиг сонирхлыг илэрхийлж, эрхээ эдэлж, өөрсдийн амьдралын төлөө үүрэг хариуцлага хүлээдэг чадвартай, хаана ямар ажил хийх, хаана амьдрах, улс төрийн аль нэг намд нэгдэх эсэх, юу уншиж судлах зэргийг өөрсдөө л шийддэг учраас эдгээр нь улс төрийн биш хувь хүний шийдвэр болдог жамтай.

Үүнээс үзвэл, хүний хүсэл хязгааргүй их агаад зарим үед хоорондоо зөрчилдөх явдал ч бий. Хүмүүс айх аюулгүй амгалан тайван байхыг хүсдэг боловч адал явдлыг бас мөрөөддөг. Хувь хүн эрх чөлөөг эрхэмлэдэг боловч нийгмийн тэгш эрхийг мөн шаардана. Яг үүний адил, ардчилсан нийгэмд ч мөн ийм зөрчил, гаж буруу үзэгдэл байдгийг нуух хэрэггүй. Хэрэв хүмүүс ардчиллыг зөвхөн өөрсдийн шаардлагыг тулган хүлээлгэх чуулга мэтээр ойлговол тухайн нийгэм дороосоо нурж бутардаг жамтай. Тиймээс энэ нь ямар ч хүн хуульд захирагдахаас гадна хамгийн чухал нь нийтийн хууль бүхий санал өгөх эрхтэй цөөнхөөс сонгогддог парламентын баталсан хууль тогтоомжоос бүрдэх улс төрийн хариуцлагын хамгийн эхний хэлбэр мөн. Ард түмний өмнөх хариуцлага биш харин нийгмийн зөвшилцлийг илэрхийлсэн уламжлалт хууль болон олигархийн хууль тогтоомжийн өмнө хүлээх хариуцлага байх ёстой хэмээн Ф.Фукуяма «Улс төрийн тогтолцооны сурвалж» бүтээлдээ онцлон тэмдэглэжээ. Түүнийхээр ардчиллын мандал, хуулийн засаглалын мандал хоёр биентэйгээ салшгүй нягт уялдаатай болохыг дурдаад хуулийн засаглал цаашаа улам олон иргэнд хүртээлтэй болон дэлгэрэх нь ардчиллын өөрийнх нь нэг чухал элемент болсон нь энэхүү бодлогын судалгааны онол, арга зүйн үндэслэл болсон.

2.1 Авлигын ерөнхий төлөв байдалд хийсэн шинжилгээ

«Трансперэнси интернэшнл» олон улсын төрийн бус байгууллагаас жил бүр боловсруулдаг улс орны төрийн албан дахь авлигын талаар шинжээч, бизнес эрхлэгчдийн төсөөлөлд үндэслэсэн Авлигын төсөөллийн индексийн 2020 оны дүнгээр Монгол Улс 35 оноо авч 180 улс орноос 111 дүгээр байрт эрэмблэгджээ. Энэ нь өмнөх оныхтой ижил боловч 5 байраар ухарсан үзүүлэлттэй байна. Өөрөөр хэлбэл, авлигын төсөөллийн индексээр дэлхийн улс орныг жагсаасан энэхүү жагсаалтад тухайн улс орны эзэлж буй байр бага зэрэг өөрчлөгдөх нь юуг ч илэрхийлэхгүй, учир нь жил бүр судалгаанд хамрагдах орны тоо өөрчлөгддөг. Гол нь индексийн агуулга хэрхэн өөрчлөгдөж буйд анхаарах нь чухал юм.

Зураг 2.1.1. Монгол Улсын авлигын төсөөллийн индексийн дундаж (2008-2020)

2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
оноо	Эрэмбэ	оноо	Эрэмбэ	оноо	Эрэмбэ	оноо	Эрэмбэ	оноо	Эрэмбэ	оноо	Эрэмбэ	оноо	Эрэмбэ
▲ 3	102/180	▼ 2.7	120/130	▼ 2.7	127/178	▼ 2.7	120/183	▼ 36	94/176 (+2)	■ 38	83/177 (+1)	▲ 39	80/175
2015		2016		2017		Авлигын төсөөллийн индекс	2018		2019		2020		
оноо	Эрэмбэ	оноо	Эрэмбэ	оноо	Эрэмбэ		оноо	Эрэмбэ	оноо	Эрэмбэ	оноо	Эрэмбэ	
▲ 39	72/168 (-1)	■ 38	87/176 (-1)	▼ 36	103/180 (-2)		▲ 37	93/180 (+1)	▼ 35	106/180 (-2)	▼ 35	111/180	

Эх сурвалж: Трансперэнси интернэшнл. <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/mng>

Дээрх харьцуулсан шинжилгээнээс үзвэл, Монгол Улс сүүлийн 13 жилийн хугацаанд тус байгууллагын авлигын төсөөллийн индексийн дундаж 38-40 оноогоор үнэлэгдэж, улмаар дэлхийн улс орнуудаас 111-115 дугаар байрт эрэмбэлэгдэж ирсэн байна. Энэ нь тус судалгаанд оролцсон улс орнуудын гуравны хоёр нь 50-иас бага оноо авсан бөгөөд дунджаар 43 оноо буюу «илүү их авлигад автсан» гэсэн утгыг илэрхийлж байна. Үүнээс манай улсын авлигын түвшин буурахгүй байгаагийн гол шалтгаан бол улс төрийн авлигын түвшин өссөнтэй холбоотой хэмээн үзэх үндэслэлтэй юм. Тус байгууллага ийнхүү авлигын төсөөллийн индексийг тооцохдоо дараах судалгааны байгууллагуудаас гаргадаг тоон үзүүлэлтүүдэд тулгуурлан нэгдсэн индексийг тооцон гаргадаг.

Зураг 2.1.2. Монгол Улсын үнэлгээнд ашигласан эх сурвалжуудын сүүлийн 4 жилийн онооны харьцуулалт

№	Судалгааны эх сурвалжийг ашигласан байгууллагуудын нэр	2017	2018	2019	2020	өөрчлөлт (2020-2021)	Эх сурвалж
1	PRS Group Risk assessment 2020 (ПиАрЭс) группын Эрсдэлийн үнэлгээ 2020	32	32	35	41	➔ 6	https://www.prsgroup.com/explore-our-products/international-country-risk-guide/
2	Varieties of Democracy (V-Democracy) Project (Ардчиллын олон талт байдлын судалгаа 2020)	35	33	31	34	⬇ 3	https://www-dem.net/en/publications/democracy-reports/ https://www.imd.org/news/updates/IMD-2020-World-Competitiveness-Ranking-revealed/
3	IMD World Competitiveness Ranking 2020 (Дэлхийн өрсөлдөх чадварын эмхэтгэл Үзэл бодлын судалгаа 2020)	33	30	28	32	⬇ 4	https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2020
4	World Economic Forum: Global Competitiveness Report Special Edition 2020 (ДЭЭФ: Дэлхийн өрсөлдөх чадварын Тусгай тайлан 2020)	30	31	28	28	➔	https://www.bti-project.org/en/home.html?&d=D&cb=00000
5	BTI Bertelsmann Transformation Index (Бертелсманн Сангийн Шилжилтийн индекс 2020)	41	41	37	37	➔	https://datacatalog.worldbank.org/dataset/country-policy-and-institutional-assessment
6	The World Bank Country Policy And Institutional Assessment (ДБ, Улс орны бодлого институцийн үнэлгээ 2019)	43	43	35	35	➔	https://store.eiu.com/product/country-risk-service
7	The Economist Intelligence Unit Country Risk Service Report 2019 (Экономист интеллиженс судалгааны нэгж - Улс орнуудын эрсдэлийн үнэлгээ)	37	37	37	37	➔	https://worldjusticeproject.org/our-work/publications/rule-law-index-reports/wjp-rule-law-index-2019
8	World Justice Project: The Rule of Law Index 2019 (Дэлхийн эрх зүйн төсөл- Хууль дээдлэх ёсны индекс 2019)	36	36	36	33	⬇ 3	https://ihsmarket.com/http/global-insight-economics-country-risk.html
9	Global Insight - Economics and Country Risk Survey 2019 (Глобал инсайт-байгууллага Улс орнуудын эрсдэлийн түвшингийн судалгаа 2019)	35	47	47	35	⬆ 12	
	Дундаж оноо	36	37	35	35		

Олон улсын судалгааны байгууллагуудын дээрх дүнгээс төрийн албан хаагчид эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах байдал нэмэгдснээс авлига нийгэмд газар авч, улмаар байдал үлэмж ужгирвал түүний хор нөлөөнөөс ангид үлдэх нийгмийн ямар ч салбар байхгүйг харуулж байна. Энэхүү хор хөнөөл нь улс төр, эдийн засаг, оюун санааны бүх хүрээнд үүрлэж, тогтолцооны шинжтэй болсон авлига тухайн улсын үндэсний аюулгүй байдлын баталгааг алдагдуулахад хүргэх эрсдэлтэй. Тиймээс авлига бол улс төрийн хүрээнд газар авч, ужгирвал улс орны болоод нийгмийн үйл явц, түүний хэтийн хөгжилд асар их хор хөнөөл учруулж, улмаар нийгмийн

оюун санааг хүчтэй хордуулж шударга ёсыг ганхуулдаг. Ийм нөхцөл байдалд хүрсэн бол түүний хор хөнөөлийг бүрэн арилгах, нийгмийг дахин сэргээх, эрүүлжүүлэхэд маш урт хугацаа, хүчин чармайлт, хөрөнгө мөнгө шаардах нь дамжиггүй. Хэрэв авлига нийгэмд улам бүр газар авснаар хүүхдийн тэгш боловсрол эзэмших, сурч боловсрох, мэргэжил эзэмших, эрүүл аюулгүй орчинд өсч торних, амьдрах зэрэг суурь эрх үндсээрээ зөрчигдөнө гэсэн үг. Цаашлаад шударгаар өрсөлдөж төрийн албанд ажиллах, томилогдох асуудал үгүй болж, бүх асуудлууд танил тал, хээл хахуульгүйгээр бүтэх зүйлгүй болно. Өөрөөр хэлбэл, алхам тутамд нь авлига шаарддаг болсон бол нийгмийн гишүүд эхлээд цочирдон бухимдаж байснаа сүүлдээ энэ байдал даамжрахын хэрээр цөхөрч, улмаар дасан зохицохоос өөр аргагүйд хүргэдэг болохыг дурдах нь зүйтэй.

Харин дараагийн нэг чухал үндэслэл бол Дэлхий банкны институтээс улс орнуудын засаглалын төлөв байдлыг үнэлдэг Засаглалын асуудлууд (Governance Matters) судалгааны олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн засаглалын 6 шалгуур үзүүлэлтээр Монгол Улс нь сүүлийн арав орчим жил буюу 2010-2019 оны хооронд дараах байдлаар үнэлэгдсэн (Хүснэгт 2.1.1). Засаглалын эл үзүүлэлтээс Монгол Улс дахь авлигын хяналт 2010 онд -0.74 байсан бол 2019 оны байдлаар энэ үнэлгээ -0.44 хүртэл буурч 37.50 хувьтай байгаа нь тус улсын хэмжээнд авлигын талаарх ойлгоц, төсөөлөл сул байгаа нь харагдана. Чухамдаа, авлигын хяналт бол дан ганц агентлагын түвшний хэрэг бус, харин нийт ард иргэдийн, төрийн бүх шатанд ажиллаж байгаа улс төрийн ба нийтийн албаны гүйцэтгэгчид, албан хаагчдын улс төрийн соёл, ухамсар, улс төрийн чин хүслээс шууд хамаардаг нэн чухал эрмэлзэл болох нь үүгээр илэрч байна.

Хүснэгт 2.1.1. Монгол Улсын засаглалын шалгуур үзүүлэлтийн харьцуулсан дүн 2010-2019

Засаглалын үзүүлэлт	Он	Хувь (0-100)	Үнэлгээ (-2.5 - +2.5)	Стандарт хэлбэлзэл	Судалгаа, санал асуулгын тоо
Саналаа илэрхийлэх ба хариуцлага (иргэдийн оролцоо, бие даасан хэвлэл мэдээлэл)	2010	51.66	+0.09	0.13	14
	2012	52.11	+0.07	0.12	15
	2014	56.65	+0.24	0.13	11
	2016	56.65	+0.33	0.13	13
	2018	57.14	+0.26	0.13	13
	2019	59.11	+0.35	0.12	12
Улс төрийн тогтвортой байдал (төрд учруулах аюул занал)	2010	66.35	+0.60	0.24	7
	2012	62.09	+0.47	0.22	8
	2014	73.33	+0.79	0.20	8
	2016	73.33	+0.80	0.20	9
	2018	73.33	+0.84	0.21	9
2019	68.57	+0.64	0.23	8	

Засгийн газрын үр нөлөө (төрийн үйлчилгээний чанар)	2010	34.93	-0.57	0.19	11
	2012	30.81	-0.64	0.20	11
	2014	37.02	-0.44	0.21	10
	2016	50.48	-0.10	0.19	11
	2018	46.67	-0.23	0.20	11
	2019	42.31	-0.19	0.20	11
Зохицуулалтын чанар	2010	44.02	-0.24	0.15	12
	2012	45.50	-0.21	0.16	13
	2014	44.71	-0.27	0.18	12
	2016	52.40	-0.08	0.17	13
	2018	56.25	0.03	0.17	12
	2019	53.85	-0.01	0.17	12
Эрх зүйт төр (хууль дээдлэх ёс)	2010	43.60	-0.36	0.14	16
	2012	43.66	-0.38	0.14	17
	2014	42.31	-0.34	0.15	14
	2016	45.67	-0.22	0.16	14
	2018	44.23	-0.27	0.14	14
	2019	45.67	-0.47	0.15	14
Авлигын хяналт (Авлигалын талаарх ойлгоц, төсөөлөл)	2010	25.24	-0.74	0.15	14
	2012	35.55	-0.54	0.14	15
	2014	37.02	-0.47	0.14	13
	2016	36.54	-0.49	0.13	14
	2018	39.90	-0.43	0.13	14
	2019	37.50	-0.44	0.14	13

Тайлбар: Засаглалын шалгуур үзүүлэлтүүдийг гаргахдаа засаглалын чанарын талаар хувийн хэвшил, иргэд, хөгжиж буй орнуудад хийгдсэн эксперт судалгаа, эрдэм шинжилгээний байгууллага, төрийн бус байгууллага болон олон улсын байгууллагуудаас ирүүлсэн судалгааны үр дүн болон тэдгээрийн өгсөн хариултын статистик мэдээнд үндэслэдэг. Энэ нь Дэлхийн банкны албан ёсны байр суурийг илэрхийлдэггүй болно.

Энэхүү улс төрийн тогтвортой байдлын үзүүлэлт 2010 онд 66.35 хувь (+0.60) байсан бол үүнээс даруй арав орчим жилийн дараа буюу 2019 онд 68.57 хувь (+0.64)-тай байгаа нь түүнд зайлшгүй анхаарах хэрэгтэй болсныг харуулж байна. Энэ нь юунаас үүдэлтэйг үзэхүл, засгийн газрын үр нөлөө буюу төрийн үйлчилгээний чанар (2010 онд 34.93 хувь буюу (-0.57); 2019 онд 42.31 хувь буюу (-0.19) үнэлгээтэй гарчээ) чадавхын асуудал үлэмж дордож буй нь эргээд төрд сөргөөр нөлөөлөх гол хүчин зүйл болов. Түүнчлэн иргэдийн үзэл бодол, саналаа илэрхийлэх, хараат бус, бие даасан хэвлэл мэдээллийн гүйцэтгэх үүрэг төдийлэн хангалттай бус түвшинд байгааг тодорхой (Хүснэгт 2.1.1) харуулав.

Тэгвэл, Авлигатай тэмцэх газрын 2008 оноос хойш жил тутам «Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрэн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгаа»-г

зохион байгуулж судалгаагаар 2019 онд улс төрийн хүрээний авлигын төсөөллийн индекс 4.08 гарсан нь өмнөх оны үзүүлэлттэй харьцуулахад 0.15 баллаар өсчээ. Дурдсан судалгааны өнгөрсөн 13 жилийн үзүүлэлтийг хооронд нь харьцуулбал, авлигын төсөөллийн индексийн дундаж 3.89 байгаа нь 2008 оны анхдагч үзүүлэлтээс 0.4-0.5 хүртэл баллаар буурчээ. Харин 2013-2016 онуудыг эс тооцвол сүүлийн гурван жилийн туршид буцаад 2008-2012 онуудын 4 балл орчмын өндөр түвшинд тогтвортой хэлбэлзэх хандлага илэрсэн нь түүний нөхцөл байдал, цар хүрээ, нөлөөлж буй хүчин зүйлс, тэдгээрийн учир шалтгааныг нарийвчлан судлах нь асуудлын гол үндэс болж байна. Судлаачийн зүгээс энд дурдсан нөхцөл байдлыг чанарын шинжилгээний үр дүнгүүдийг багтаахыг зорьсон нь ч тодорхой шалтгаантай. Ингэхдээ юуны өмнө «авлига» хэмээхүйн талаар гүнзгийрүүлсэн ярилцлагад оролцсон шинжээчдийн төсөөлөл болон судлаачийн хийсэн тоон шинжилгээний үр дүн хоорондоо хэрхэн холбогдож буйг нээн илрүүлэх нь мөнхүү бодлогын судалгааны нэг чухал баримтлал байв.

Тиймээс судлаачийн зүгээс энэхүү бодлогын судалгааны хүрээнд хийгдсэн шинжээчдийн гүнзгийрүүлсэн ярилцлагад хамрагдсан шинжээчдээс «авлига» гэсэн үгийг сонсохул хамгийн түрүүнд санаанд нь орсон үгсээр нь дамжуулан тэдний төсөөллийг тайлбарын хамт бичүүлэхийг зорьсон юм. Энэ ч дараах сонирхолтой хариултуудыг олж авахад ихээхэн тусалсан гэж болно. Эдгээр хариултуудыг багцлан дараах зургаан ангилалд хуваагдах боломжтой хэмээн үзсэнийг энд толилуулж байна.

1

Хээл хахууль, мөнгө, эрх мэдлээр дундайдан хууль зөрчих

- а. Хээл хахууль - мөнгө - эрх мэдэл
- б. Хээл хахууль - гар цайлгах - хоолонд орох
- в. Хээл хахууль - шунаг сэдэл - авлага
- г. Шан харамж - өөртөө ашигтай байдал бий болгох
- д. Төр - нам - эрх мэдэл (Угаасаа авлига энэ гурваар дамждаг)
- е. Эрх мэдэл, мэдээлэлд ойр байдал албан тушаалаа урвуулан ашиглах, мөнгө олох хэрэгсэл болсон
- ё. Хууль, журам зөрчиж бусдад давуу байдал бий болгосныхоо төлөө шан харамж, эд зүйл авах
- ж. Албан тушаалтанд дээрх үйлдлийнх нь төлөө эд зүйл өгөх
- з. Бусдаас эд зүйл авах, өгөх.

2

Авлигыг үл тэвчих сэтгэлгээний доройтол, сул идэвхгүй байдал

- а. Хүнд суртал - Төрийн алдаатай процессуудын нэгдэл - иргэд
- б. Шархадсан үнэг - эвдэрхий байшин - хар саарал өнгө хамгийн түрүүнд бууж байна
- в. Авлигыг үл тэвчих сэтгэлгээ, дуу хоолойгоо хаана гаргахаа төдийлэн мэддэггүй, идэвхгүй байдал нь авлигыг өөгшүүлдэг.
- г. Ямар ч шийтгэл оногдуулахгүй байгаа тул авлига ердийн зүйл болсон.
- д. Авлигатай тэмцэх газарт ажиллаж байгаа хүмүүс өөрсдөө авлигачид болжээ.
- е. Цөхрөл - аль ч шатанд авлига цэцэглэж байгаа тул сайн нийгмийн тухай мөрөөдөөд ч хэрэггүй.

3

Албан тушаал, давуу байдлаа урвуулан ашиглах замаар авлига, хээл халууль авах

- а. Бусдыг худалдан авах, өөрийн эрх ашгийг хохироох
- б. Шунал - улс төрчид - их мөнгө
- в. Нийтийн хөрөнгийг шамшигдуулах
- г. Эрх бүхий этгээд хувийн эрх ашгийг нийтийн эрх ашгаас тэргүүнд тавьж хэрэгжүүлэх
- д. Хээл халууль авах замаар ашиг сонирхлын зөрчилтэй шийдвэр гаргах
- е. Өөрийн эрх ашгийн төлөө давуу байдлаа урвуулан ашиглах
- ё. Албан тушаалаа ашиглан хялбар аргаар хөрөнгөжих үндсэн арга хэлбэр
- ж. Албан тушаалд томилох хэлбэрээр шалгуур, шаардлагад тэнцэхгүй хүнийг томилох
- з. Нээлттэй болон зохих ёсны хязгаарлагдмал хүрээнд сонгон шалгаруулалт явуулахгүйгээр албан тушаалд томилох нь газар авсан.

4

Хууль бус шийдвэрээс үрдэлтэй шударга бус үйлдэл газар авч тэгш бус байдал улам бүр нэмэгдэж байна

- а. Тэгш бус байдлаас үүдэлтэй боломжийн алдагдал
- б. Авлига нь хэн нэгэнд давуу тал олгодог учир нөгөө хэсгийн боломжийг үгүй хийдэг
- в. Эрх мэдэл ба шударга бус хуваарилалт
- г. Хувийн хэвшил (компани) - ажлаа бүтээх хүсэл эрмэлзэл нь авлигад хөтөлдөг
- д. Санаатайгаар хууль бус шийдвэр гаргах
- е. Эрх бүхий албан тушаалтан, шүүгчид хууль бус гэдгийг мэдсээр байтал санаатай хууль бус шийдвэр гаргадаг
- ё. Шийдвэрийн сөрөг үр дагаварыг нь мэдлэг атлаа өөрийн эрх ашгийн төлөө санаатайгаар хууль бус шийдвэр гаргадаг
- ж. Хууль бус, танил талаараа далайлган шударга бус үйлдэл гаргаж, өөрт ашигтайгаар үр дүн, ач тусыг хүртдэг

5

Ёс зүй - ёс суртахуун, шударга ёс нийгэмд үгүйлэгдэж байна.

- а. Хүн чанар, хомхой сэтгэл, ёс суртахуун
- б. Улс төрд санхүүжилтээр авлига өгөх ёс суртахуунгүй үйлдэл газар авах болсон
- в. Улс төрчид болон төрийн өндөр албан тушаалтнууд, төрийн албан хаагчдын ёс зүйн асар их доголтой байгаатай шууд
- г. Хувийн хэвшлийнхэн аливаа ашгийн төлөө улс төрчидтэй хамтран ашиг хүртэх болсонтой холбоотой
- д. Хувийн ашиг сонирхлын зөрчил өндөр байдагтай шууд холбоотой.
- е. Ёс суртахуун, ёс зүйн төлөвшил асар доогуур байгаагаас улс төрийн хүрээнд авлига үлэмж нэмэгдэж байна.
- ё. Авлигаас ангид байх, түүнийг үл тэвчих сэтгэлгээ, эр зориг байхгүй нь асуудлыг улам хэцүү, далд хэлбэрт оруулж байна

6

Нийгмийг талцуулж, ялгаварлан гадурхалт, хуваагдалд хүргэх аюул нүүрлэхэд хүргэж байна.

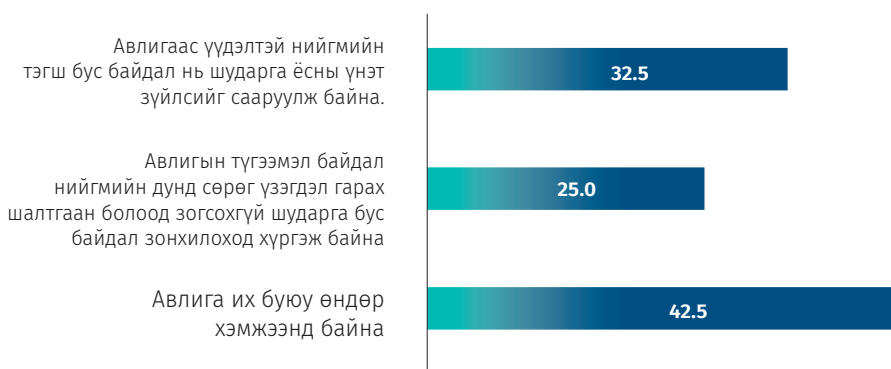
- а. Эвдэрхий байшинд амьдарч буй залыг бөгөөд сэтгэл зүйн болон оюун сэтгэлгээний хувьд шархадсан хар саарал үнэг яахаа мэдэхгүй сууж буй дүр зураг ажиглагдана.
- б. Амьдралыг булингардуулагч авлига, хээл халуулийн хорт утаанд мансуурах нь нийгмийн бүхэлд нь талцуулж, ялгаварлахад хүргэж байна
- в. Авлига гэж албан тушаал эрх мэдэлээ хувийн ашиг сонирхолдоо урвуулан ашигласан үйлдэл
- г. Улсын хэмжээнд ч, компаний хэмжээнд ч мөн адил ашиг сонирхлын зөрчлөөс үүдэлтэйгээр аливаа зүй зохистой хэрэгжилтийг гацааж буй сөрөг үр дагавар бүхий хууль бус үйлдэл

Эх сурвалж: Хатанболд О. «Монголын улс төрийн хүрээнд дэх авлигын нөхцөл байдлын шинжилгээ»
Бодлогын судалгаа. Шинжээчдийн гүнзгийрүүлсэн ярилцлагад хийсэн шинжилгээ. Уб, 2021 оны 3-6 сар.

Үүнээс, бидний нэршиж заншсан том, жижиг авлигын аль ч төрөл нь илүү далд хэлбэрт шилжиж, улмаар хурдацтай өсч «авлигын нуугдмал соёл»-ыг илүү нарийн зохион байгуулалттай хэлбэрт хүргэж болзошгүйг шинжээчдийн өгсөн дээрх хариултауд бодитоор нотолж байна.

Шинжээчдийн дээрх хариултаас авлига ийнхүү өсч байгаагийн нэг шалтгаан нь төрийн өндөр албан тушаалтнуудын түвшинд ёс зүй, ёс суртахууны асар их хэмжээний доройтол газар авсантай холбоотойг харуулна. Нэг талаараа, энэ бол парламентын ба орон нутгийн сонгуулийн будлиан түүний тогтолцооны механизм суларч, улс төрийн намын болон сонгуулийн санхүүжилтийн ил тод бус байдал нэмэгдэж, бизнесийн бүлэглэлийн санхүүжилт, мөнгөний оролцоо улс төрд хэт давамгайлах болсон нь эргээд улс төрийн хүрээнд том авлигын барьцаанд орох үндэслэл болсоныг илтгэж буйн тод жишээ. Улс орны хэмжээнд хийгдэж буй томоохон бүтээн байгуулалтын асуудал зарим талаар том хэмжээний авлигын суурь болоод зогсохгүй авлигын хэлбэрийг илүү далд, нарийн боловсронгуй хэмжээнд хүргэж байгааг шинжээчдийн өгсөн хариулт дэлгэрэнгүй харуулна. Үүнээс улбаалан авлигын төлөв байдал нийгэмд нэмэгдэхийн хирээр өндөр түвшний авлигын цар хүрээ тэлж, улмаар үүдэн гарах хохирлын хэмжээ өсч, тэр хэмжээгээрээ нийгэмд үзүүлэх хор нөлөөлөл нэмэгдэж, үндэсний аюулгүй байдалд нөлөөлөхүйц хэмжээнд нэгэнт хүрсэнийг чанарын шинжилгээний үр дүнд бий болгосон юм. Үүнээс үүдэн манай улсад авлига хэр түгээмэл байгааг гүнзгийрүүлсэн ярилцлагад оролцсон шинжээчдээс тодруулахад тэдний дийлэнх буюу 42.5 хувь нь «авлига их буюу өндөр хэмжээнд байна» гэж хариулсан бол бусад нь авлигаас үүдэлтэй нийгмийн тэгш бус байдал нь шударга ёсны үнэт зүйлсийг сааруулахад хүргэсэн. Мөн авлигын түгээмэл байдал нийгмийн дунд сөрөг үзэгдэл гарах шалтгаан болоод зогсохгүй шударга бус байдал зонхилоход хүргэж байгааг шинжээчид онцолсон.

Зураг 2.1.3. *Авлига хэр түгээмэл байгаад шинжээчдийн өгсөн үнэлгээ*



Чанарын шинжилгээний үр дүнг лавшруулан шинжээчдийн ийнхүү үнэлэх болсон шалтгааныг дараах байдлаар ангилал үүсгэн багцалвал зарим нэгэн сонирхолтой санал, дүгнэлтүүд илэрсэн. Тухайлбал, авлига ийнхүү нэмэгдэх болсон шалтгааныг дэлгэрэнгүй тайлбарлавал улс төрийн хүрээнд ёс зүйгүй, хуулиас гажууд шударга бус явдал нэмэгдэхийн хирээр нийгэмд тэгш бус байдал бий болох өндөр эрсдэл нүүрлэснийг илтгэж буй.

Авлигын төлөв байдал харьцангуй хэмжээнд буурч байгаа шалтгааныг шинжээчдийн өгсөн хариултад үндэслэн тайлбарлахул, авлигыг бууруулах зорилгоор сүүлийн жилүүдэд авч хэрэгжүүлж буй шат дараалсан арга хэмжээнүүдтэй холбоотой аж. Жишээлбэл, хэвлэл мэдээллийн байгууллага, иргэдийн дуу хоолой нийгмийн сүлжээгээр хүчтэй нөлөө үзүүлэх болсон явдал юм. Нөгөө талаар, төрийн өндөр албан хаагчдад ёс зүйн хариуцлага хүлээдэг улс төрийн соёлыг нийгэмд төлөвшүүлэх олон арван арга хэмжээ мэдээллийн технологийн дэвшилтэт арга технологиор дамжин нийгэмд хүрч буйтай ч холбоотой.

<p>1</p> <p>1990- ээд оны сүүл үе хүртэл авлига түгээмэл байгаагүй.</p> <p>2000 оноос хойш нийтийн хүрээнд авлига нь байх ёстой энгийн үзэгдэл мэт болон хувирах болсноор төрийн албан хаагчдын дунд түгээмэл илрэх үзэгдэл болсон.</p> <p>Огт байгаагүй биш, байсан боловч 2000 оны дундаас өнөөдрийн түвшинд хүрсэн шиг их байгаагүй гэж боддог</p> <p>Угаасаа шударга бус байдал газар авсан тул авлига хэвийн үзэгдэл болж хувирсан.</p> <p>Авлига улам бүр ихсэж нийгмийн бүхий л салбарт түгээмэл болж байгаа нь биднийг ангалын ирмэгт хүргэж байна..</p> <p>Авлига нилээд түгээмэл байдал уруу шилжих боллоо.</p> <p>Үнэндээ улс төрчид, улс төрийн намуудыг дагасан авлига, албан тушаалын гэмт хэргүүд сүүлийн жилүүдэд илт нэмэгдэх болсон.</p> <p>Иргэд төрийн үйлчилгээ авахдаа заавал танил тал харах ёстой мэтээр ойлгож ирсэн нь авлигыг их, бага хэмжээгээр өөгшүүлэхэд түлхэц болж байна.</p> <p>Төрийн үйлчилгээний олон шат дамжлага, хүнд сурталтай холбоотойгоор авлига, албан тушаалаа урвуулан ашиглах нь илт нэмэгдсэн</p> <p>Төрийн бус салбарт авлига, албан тушаалаа урвуулан ашиглах явдал газар авч улмаар нийгмийг бүхэлд нь хордуулж эхлээд удаж байна.</p> <p>Сүүлийн үед хууль хяналтын, шүүхийн байгууллагуудын төлөөлөл ч авлигын томоохон хэргүүдтэй ил, далдаар холбогдож байна.</p>	<p>2</p> <p>Дээд шатанд авлига нилээд түгээмэл болж байгаа нь нийгэмд шударга бус байдал зонхилох гол үндэс суурь болж байна.</p> <p>Мэдээлэлд ойр хэсгийнхэний дунд авлига илүү түгээмэл болж, улмаар мэдээллийн олдоцод суурилсан авлигажих, хууль бусаар хөрөнгөжих явдал газар авч байна.</p> <p>Өнөөдрийн байдлаар авлига бүх шатанд түгээмэл оршиж байгаа нь түүнтэй дорвитой тэмцэх шаардлагатайг харуулж байна. Үүнд сэтгэлгээний болон хүсэл зориг дутагдаж байна.</p> <p>Авлига түгээмэл болсныг мэдэж буй хэрнээ хий хоосон улс төржилт, биенийгээ намнах хэрэгсэл төдийхнөөр ард түмнийг хуурч байна.</p> <p>Хоосон жүжиглэлт, хий улс төржилт авлигыг улам бүр далд хэлбэрт оруулж байна.</p> <p>Авлига манай нийгэмд маш түгээмэл байгаа нь үнэн. Үүний гол шалтгаан нь хүмүүсийн эд мөнгөний болоод сэтгэлгээний ядуурал, амдралын чанар муутай шууд холбоотой.</p> <p>Эрх мэдэлд хүрсэн хүмүүсийн ядуу байдал, тэдний хүн чанар, хомхой сэтгэл нь авлигын шалтгаан нөхцөлийг бий болгож байна. Энэ байдал нь манайх шиг шилжиж буй нийгэмд гардаг түгээмэл үзэгдэл.</p> <p>Хаа сайгүй байсан, сүүлийн үед цөөн том тоотой хийгдэж, жижгүүд нь арай хумигдаж байгаа болов уу.</p> <p>Авлига нийгмийн салаа мөчир бүрт шурган нэвчин орж байгаагаас харвал ер нь нийтлэг болсоныг илтгэнэ.</p>	<p>3</p> <p>Манайд авлига түгээмэл байсан. Сүүлийн жилүүдэд гаргасан эрх зүйн актууд болон иргэдийн идэвх, оролцоо, олон нийтийн ил тод байдлын хүрээнд авлига хумигдаж, хяналт сайжирч байна.</p> <p>Сүүлийн үед авлига бол маш өндөр түвшинд хүрсэн гэж үзэж болно. Тодруулбал, боловсролын системд төрийн нэгдсэн бодлого алдагдаж улмаар энэ салбарт тогтолцооны гажуудал улам бүр нэмэгдэж байна.</p> <p>Төрийн албан хаагчид, улс төрд ажиллагсадын хувьд шуналаа тодорхой түвшинд барьж чадахгүй байгаа нь авлигын гол үндэс нь болоод байна</p> <p>Монголын нийгмийн амьдралын түвшин болон нийгмийн сэтгэхүй дор байгаагаас улбаатай.</p> <p>Нийгмийн амьдралын хангамж муу байгаагаас болж байгаа үүнээс үүдэж хүмүүсийн сэтгэлгээний доройтол, хангамжаа гүйцэлдүүлэх гэсэн сэтгэлгээний доройтлоос болж байна.</p> <p>Их гарын авлига байгаа нь жижиг авлига төрийн үйлчилгээний салбарт нүүрлээд байна. Манайд бол жижиг авлига бол маш их тархсан байдаг.</p> <p>Улсын байгууллагуудад маш их тэр дундаас улсын бүртгэлийн газарт явагддаг. Тиймдээ жижиг авлига бол баригдаж ил болох нь бага, харин том авлига бол баригдах магадлал ихтэй байдаг.</p>
---	---	---

Мөн засгийн газраас иргэдэд төрийн үйлчилгээг технологийн дэвшлээр дамжуулан хүргэх үйлчилгээ нэвтэрч эхэлсэн нь авлигыг бууруулах нэг хүчин зүйл болсон гэж болно. Гэсэн хэдий ч, авлига бол ажил амжуулах, асуудлаа шийдвэрлүүлэх хамгийн хурдан шуурхай арга хэрэгсэл хэмээн үзэх хандлага нийтийн дунд нийтлэг байсаар байна. Шинжээчдийн гүнзгийрүүлсэн ярилцлагад оролцогчдоос Монгол Улс дахь авлигын ерөнхий төлөв байдлын талаар тодруулж тэдний хариултад шинжилгээ хийвэл дараах дүр зураг ажиглагдсан юм. Шинжээчдийн өгсөн хариултыг авлигын ерөнхий төлөв «нэмэгдэж байна», «харьцангуй буурч байна», «эрх мэдэл, албан тушаалын төлөөх хувийн сонирхол авлига нэмэгдэх шалтгаан болж байна» хэмээн гурван хэсэгт бүлэглэхэд тэдний дийлэнх нь авлигын ерөнхий төлөв нэмэгдэж байна гэж хариулсан.

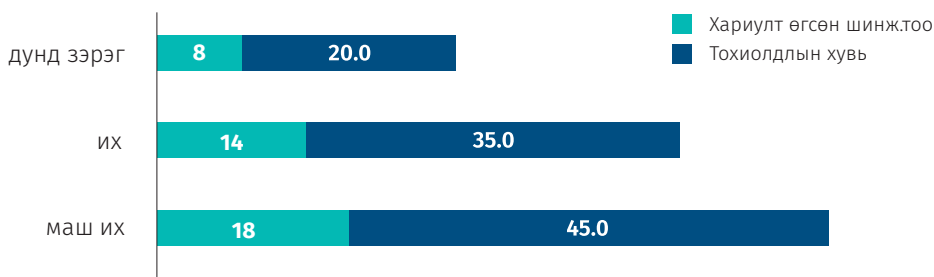
Зураг 2.1.4. Авлигын ерөнхий байдал ба түүний төлөвд шинжээчдийн өгсөн үнэлгээ



Ийнхүү хариулах болсон шалтгааныг тодруулан шинжлэвэл дараах тодорхой шалтгаантай холбогдож байна.

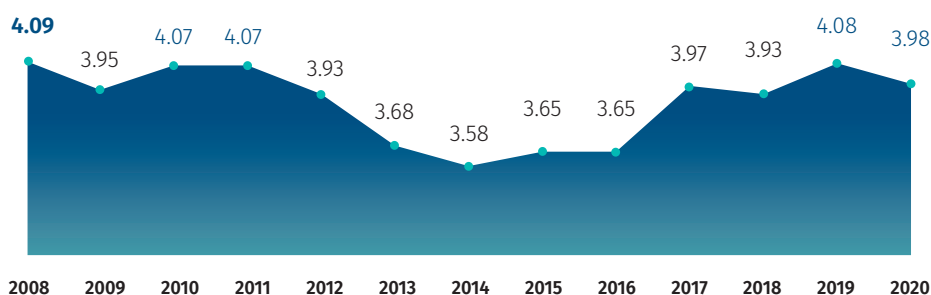
Улс төрчид, ялангуяа төрийн өндөр албан тушаалтнуудын хооронд албан тушаалын наймаа, эрх мэдлийн төлөөх ил далд өрсөлдөөн улам бүр нэмэгдэж буй нь авлигын ерөнхий төлөв байдал хурдацтай нэмэгдэх шалтгаан болсоор буйг дээрх зураг харуулав. Үүнээс гадна, өөрсдийн эрх ашгийг хуульд тусгах хэлбэрээр эрх мэдлээ баталгаажуулах ёс суртахуунгүй үйлдэл их, бага хэмжээгээр гарч байгаа нь ч үүнтэй холбоотой болохыг шинжээчид тайлбарласан юм. Чанарын судалгааны хүрээнд шинжээчдээс тодруулсан нэг зүйл бол Монгол Улс дахь авлигын түвшинг үнэлүүлсэн явдал байлаа. Чингэхэд, нийт шинжээчдийн 80 хувь нь «өндөр» гэж үнэлсэн. Үүнээс Монгол Улсын авлигын ерөнхий түвшинд дээр дурдсан хүчин зүйлс шууд утгаараа нөлөөлж буйг гэрчилж буй нь тодорхой харагдаж байна.

Зураг 2.1.5. Монгол Улс дахь авлигын түвшинд өгсөн шинжээчдийн үнэлгээ



Дээрх шалтгаан нөхцөлөөс улбаалан шинжээчдээс Монгол Улс дахь авлигын нөхцөл байдлыг хамгийн их хүндэрсэн гэж үзвэл аль үеийг нэрлэх талаар тодруулж, тэдний хариултад шинжилгээ хийв. Шинжилгээгээр, судалгаанд хамрагдсан шинжээчдийн дийлэнх буюу 32.5 хувь нь 2016-2021 оныг авлигын нөхцөл байдал «хамгийн их хүндэрсэн үе» гэж үзжээ. Ийнхүү үзсэн шалтгааныг тодруулбал, улс төрийн сонгуулийн жилийн дараагаас авлига мэдэгдэхүйц өсдөг, цаашилбал, эрх мэдэлтнүүдийн «хязгааргүй их шунал»-аас үүдэлтэйгээр улс төр-бизнесийн бүлэглэлийн ашиг сонирхолд хөтлөгдөн тэдний ашиг сонирхлыг гүйцэлдүүлэхийн төлөө ажиллах, төрийн захиргааны байгууллагуудаас өөрт ашигтай ажил үйлчилгээг авахын тулд зарим талаар авлига санал болгох хэлбэрээр ажил, албан тушаалын давуу байдлаа ашиглан нөлөөлдөг нь авлигын нөхцөл байдлыг ийнхүү нэмэгдүүлэх гол хүчин зүйлс болдог аж. Үүнийг шинжээчид «манайх шиг том газар нутагтай, цөөхөн хүн амтай улсын иргэд нь нийгэмдээ орж амьдарч чаддаггүй. Энэ нь магадгүй, тархай бутархай амьдардагтай холбоотой. Нөгөө талаар тэдний хамгийн ойрын нийгэм нь гэр бүл, ах дүүс, хамаатан садан нь байдаг. Цаашлаад саахалт айл руугаа тэлэхгүйгээр ойр зууртаа эргэлдэж байгаа нь авлигын нөхцөл байдал ийнхүү газар авч хүндрэх болсон» хэмээн тайлбарласан юм. Түүнчлэн иргэдийн хувьд танил талын харилцаанаас хэтрэхгүйгээр эрх зүйн хэм хэмжээг нарийвчлан тооцдоггүй учраас аливаа асуудлыг бүрэн шийдэх боломж бүрддэггүй байж болох талтайг шинжээчид онцолсон нь сонирхол татсан тайлбар байлаа.

Энд харуулсанчлан 2008, 2010, 2011, 2019 онуудад үнэлгээний дээд түвшин рүү тэмүүлэх хандлага ажиглагдсанаас гадна тогтмол 3.58-3.98 гэсэн дундаж үнэлгээнд хэлбэлзэж байна. Өндөр түвшний авлигыг бууруулахад чиглэгдсэн аливаа арга хэмжээ тодорхой байдлаар явагддаг ч гэлээ түүний өсөлт, гарч буй эрсдэлийг бууруулахад улс төрчдийн, төрийн өндөр албан тушаалтны ёс зүй, сэтгэлгээний болон ухамсрын сэдэл, санаачлага бодитоор сэргэхгүй байгааг нотолно. Үүнийг улс төрийн комитмент, эр зориг, манлайлал асар ихээр дутагдаж буйтай холбох нь зүйтэй болов уу (Зураг 2.1.4).

Зураг 2.1.6 Улс төрийн хүрэн дэх авлигын түвшин (2008-2020 он)

Тайлбар: Дундаж үзүүлэлт, 1-5 баллаар эрэмбэлсэн.
(5-маш их, 4-их, 3- дунд зэрэг, 2-бага зэрэг, 1-огт үгүй)

Улс төрийн авлигын түвшний өөрчлөлтийн хувьд шинжээчдээс тухайн өөрчлөлтийг тус бүрээр нь үнэлүүлж, Монгол Улсын улс төрийн байгууллагын хүрэн дэх авлигыг өмнөх жилийн түвшнөөс хэр өөрчлөгдсөнийг тодруулах зорилгоор сүүлийн долоон жилээр хязгаар тогтоон авч үзсэн юм. Чингэхэд 2014 онд улс төрийн хүрэн дэх авлигын түвшин «өөрчлөгдөөгүй» хэмээн үзсэн шинжээчдийн үнэлгээ хамгийн өндөр буюу 42.4 хувийг эзэлсэн бол, 2015 онд даруй -12.4 хувиар буурч 30%-д хүрчээ. Харин 2016-2018 оныг хүртэл эрчимтэй өсч, 2019 онд 31.8 хувь болж буурсан ч, 2020 онд эргээд 33.9 хувь болон өссөн дүн гарчээ. Үүнийг тухайн судалгаанд хамрагдсан нийт шинжээчдийн сүүлийн долоон жилд өгсөн үнэлгээгээр дундажилбал 36.28 хувь нь улс төрийн хүрэн дэх авлигын түвшин «өөрчлөгдөөгүй» гэж үзсэн үнэлгээ гарав.

Хүснэгт 2.1.2. Улс төрийн хүрэн дэх авлигын түвшний өөрчлөлт 2014-2020 (хувиар)

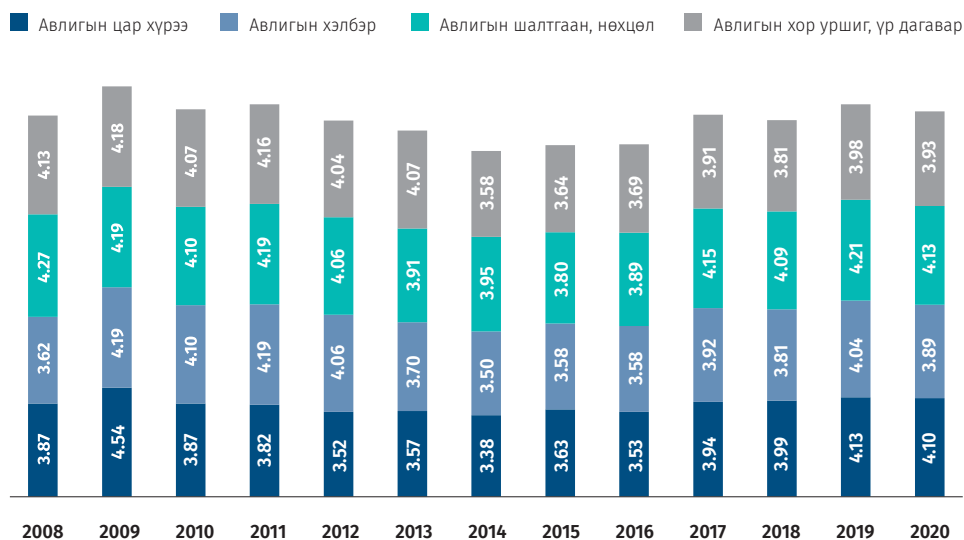
№	Хэмжигдэхүүн	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	Мэдэхгүй	6.1	-	-	7.9	4.5	3.0	3.2
2	Маш их буурсан	-	5.0	-	1.5	1.5	-	-
3	Багассан	24.2	18.0	6.7	-	7.6	9.1	4.8
4	Өөрлөгдөөгүй	42.4	30.0	38.3	39.7	37.9	31.8	33.9
5	Нэмэгдсэн	18.2	40.0	45.0	36.5	33.3	36.4	38.7
6	Маш их нэмэгдсэн	19.4	7.0	10.0	11.1	15.2	19.7	19.4

Харин шинжээчдийн 18.2 хувь нь 2014 онд улс төрийн хүрэн дэх авлигын хэмжээ «нэмэгдсэн» гэж эсрэгээрээ үнэлсэн. Тэгвэл, 2015 онд 40 хувь, 2016 онд 45 хувь хүртэл хурдацтай нэмэгдсэн байх бөгөөд 2017 оноос бага хэмжээгээр (-8.5%) буурсан мэт боловч энэ үнэлгээ харьцангуй тогтмолжих хандлагад хүрсэн байна. Энэ нь 2020 оны үнэлгээгээр улс төрийн хүрэн дэх авлигын

түвшний үнэлгээ эргээд нэмэгдэх төлөв ажиглагдав. Энэ хугацаанд хамрагдсан нийт шинжээчдийн үнэлгээг дундажилбал 45.44 хувь нь улс төрийн хүрээнд авлига нэмэгдсэн төлөв ажиглагдав. Үүнээс улбаалан, Монгол Улс дахь улс төрийн байгууллагын хүрээнд дэх «дээд (өндөр) түвшин»-ий авлигын шинж чанарыг авлигын цар хүрээ, хэлбэр, шалтгаан, хор уршиг зэргээр тодорхойлон өнгөрсөн 13 жилийн хугацааны өөрчлөлтөөр (Зураг 2.1.5) харьцуулан үзүүлбэл:

Авлигын шинж чанарыг тодорхойлох шалгуур үзүүлэлтийг төсөөллийн судалгаа хийгдсэн 2008-2020 оноор авч үзвэл, улс төрийн авлигын цар хүрээ дурдсан хугацаанд 3.38-4.54 баллын хооронд хэлбэлцэж, дунжаар 3.84 буюу авлигын цар хүрээ аажмаар нэмэгдэх хандлага ажиглагдав. Харин авлигын хэлбэр 3.5-4.19 баллын хооронд хэлбэлзэж дунжаар 3.86 баллаар бага зэрэг буурчээ. Энэ нь авлигын шалтгаан, нөхцөлийн үзүүлэлт 3.8-4.27 хооронд хэлбэлзэж дунжаар 4.07 балл руу ойртсон нь тогтмолжих хандлага буйг харуулав. Авлигын хор уршиг, үр дагаврын үзүүлэлт 3.93 буюу 3.58-4.18 баллын хооронд хэлбэлцэж бага зэрэг буурах хандлагатай байв. Энэ үзүүлэлт нь 2013, 2014, 2015 онуудад тогтмол бууралттай үнэлэгдсэн нь нэг талаараа эерэг үзүүлэлт болов.

Зураг 2.1.7. Улс төрийн хүрээний авлигын шалгуур үзүүлэлтийн индекс (2008-2020)



Эх сурвалж: Хатанболд О. «Монголын улс төрийн хүрээнд дэх авлигын нөхцөл байдлын шинжилгээ» Бодлогын судалгааны хүрээнд хийсэн тоон шинжилгээ. Уб, 2021 оны 3-6 сар.

Гэвч эсрэгээрээ 2016 оноос тоон үзүүлэлт буурах бус харин ч нэмэгдсэн. Улс төрийн хүрээний авлигын эл үзүүлэлтийг сүүлийн арван гурван жилийн хугацаанд үзүүлсэн үнэлгээгээр дундажилбал 3.93 балл гарсан нь

нааштай үзэгдэл бус, харин ч хүндрэл бэрхшээл авчирч болзошгүй гэж үзэх магадлалтай. Доор харуулсанчлан улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрэн дэх авлигын түвшинг тогтоосон анхдагч үзүүлэлтээс хойш буюу 2008-2020 он хооронд судалгааны дүн дараах байдлаар өсч, буурсан байна. Тухайлбал, 2008 онд авлигын төсөөллийн үнэлгээ 4.09 байсан бол, 2009 онд 3.95 болж өмнөх жилийнхээс -0.14 баллаар буурч, харин 2009-2010 оны дүн +0.12 баллаар нэмэгджээ.

Зураг 2.1.8. Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрэн дэх авлигын түвшний өөрчлөлт (2008-2020)

2008 2009	2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015	2015 2016	2016 2017	2017 2018	2018 2019	2019 2020
↓ -0.14	↑ 0.12	↑ 0	↑ -0.14	↑ -0.25	↑ -0.10	↑ 0.07	↑ 0	↑ 0.32	↓ -0.04	↓ 0.15	↓ -0.10

Тоон шинжилгээнээс үзвэл, улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрэн дэх авлигын төсөөллийн ерөнхий үнэлгээ 2011-2012, 2012-2013, 2013-2014, 2017-2018, 2019-2020 онуудад дундуар -0.12 баллаар буурсан. Харин 2009-2010, 2014-2015, 2016-2017, 2018-2019 онуудад эл үнэлгээний үзүүлэлт дунджаар +0.17 баллаар нэмэгдэж, улмаар энэ байдал тогтмолжих хандлагатай болж эхэлсэн байна. Түүнчлэн, 2010-2011, 2015-2016 онуудад ямар нэгэн хэлбэлзэл гараагүйгээс гадна ижил дүнгээр үнэлэгдсэн байх жишээтэй. Энэ мэтчилэн 2008-2020 онд буюу өнгөрсөн 13 жилийн туршид 4 балл орчимд тогтвортой хэлбэлзэж байгаа нь улс төрийн хүрэн дэх авлигын түвшин ахицтай буурах хандлага төдийлэн ажиглагдахгүй байна гэж дүгнэж болно.

2.2 Улс төрийн хүрэн дэх авлигын цар хүрээ, тархалтын байдал хийсэн шинжилгээ

Монгол Улс дахь авлигын цар хүрээг тодруулахын тулд АТГ-аас өнөөг хүртэл тасралтгүй зохион байгуулж байгаа «Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрэн дэх авлигын талаарх» төсөөллийн судалгааг анх эхлүүлсэн 2008 оноос 2013 оныг хүртэлх хугацаан дахь үнэлгээнээс харахад өсөлт, бууралт тогтмол илэрч байсныг үнэлгээний дунджаас харж болж байна. Дурдсан хугацаанд Монгол Улс дахь улс төрийн институцуудад авлига тархсан байдлын үнэлгээнд нийт 6 институц хамруулснаас улс төрийн намууд, Засгийн газар, яам, харъяа байгууллагуудад авлига тархсан байдал нь бусдаасаа харьцангуй их байсан нь ажиглагдлаа.

Харин 2014-2020 оны хугацаанд авлигын түгээмэл байдал, түүний түвшний өөрчлөлт, салбар хүрэн дэх авлигын тархалтын цар хүрээнд гарсан үзүүлэлтүүдийг шинжилж дараах бодит дүр зургыг гаргахыг зорив. Чингэхэд, 2014, 2016 онуудад цар хүрээний дундаж индекс мэдэгдэхүйц буурсан бол, 2017-2020 онд индекс аажмаар нэмэгдэж улмаар «тогтмолжих» хандлагатай

болжээ. Ялангуяа эдгээр дэд үзүүлэлтүүдийн жил бүр (2014-2020)-ийн үнэлгээг дундажилбал 3.50-4.08 баллын түвшинд хэлбэлзэж буй нь авлигын цар хүрээ дунджаас дээгүүр буюу «цар хүрээ буурахүй» байгааг харуулсан (Зураг 2.2.1). Улс төрийн авлигын цар хүрээг нийт 5 дэд үзүүлэлтийн хүрээнд тодорхойлох байдлаар тэдгээрийн дундаж үзүүлэлтийг тооцвол, улс төрийн авлигын цар хүрээ дунджаар баллаар хэлбэлзэж өсөх хандлагатай байгаа нь тоон шинжилгээнээс тодорхой харж болно.

Зураг 2.2.1. Улс төрийн авлигын цар хүрээ түүний харьцуулалт, дундаж үзүүлэлтээр (2008-2020)

оноор	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Улс төрийн авлигын түгээмэл байдал	↗ 3.87	↗ 4.54	↗ 4.50	↗ 3.82	↗ 3.52	↗ 4.02	↗ 3.58	↗ 4.02	↗ 4.05	↗ 4.18	↗ 4.34	↗ 4.32	↗ 4.28
Улс төрийн авлигын түвшний өөрчлөлт	↓ 3.62	↓ 3.13	↓ 4.17	↓ 3.82	↓ 3.30	↓ 3.26	↓ 3.13	↗ 3.26	↗ 3.58	↗ 3.59	↗ 3.56	↗ 3.69	↗ 3.75
Салбар хүрэн дэх у/т-ийн авлигын тархалтын цар хүрээ	↗ 4.07	↗ 3.92	↗ 3.71	↗ 3.85	↗ 3.52	↗ 3.20	↗ 3.16	↗ 3.52	↗ 3.39	↗ 3.99	↗ 3.93	↗ 3.92	↗ 4.01
Төрийн байгууллагын тодорхой ү/а дахь авлигын түвшин	↗ 4.04	↗ 4.11	↗ 4.34	↗ 4.43	↗ 4.22	↗ 3.74	↗ 3.47	↗ 3.64	↗ 3.47	↗ 3.93	↗ 4.17	↗ 4.37	↗ 4.34
Салбар болон ү/а дахь улс төрийн авлига чиглэгдсэн байдал	↗ 4.03	↗ 4.18	↗ 4.07	↗ 4.16	↗ 4.04	↗ 3.64	↗ 3.23	↗ 3.74	↗ 3.72	↗ 3.92	↗ 3.97	↗ 4.12	↗ 4.01
Авлигын цар хүрээний дундаж индекс	↗ 3.93	↗ 3.98	↗ 4.16	↗ 4.02	↗ 3.72	↗ 3.57	↗ 3.38	↗ 3.63	↗ 3.53	↗ 3.94	↗ 3.69	↗ 4.13	↗ 4.08

Эх сурвалж: Хатанболд О. «Монголын улс төрийн хүрэн дэх авлигын нөхцөл байдлын шинжилгээ» Бодлогын судалгааны хүрээнд хийсэн тоон шинжилгээ. Уб, 2021 оны 3-6 сар.

Зураг (2.2.1)-т улс төрийн хүрэн дэх авлигын түвшин ямар хэмжээнд хүрсэн түүнээс үүдэлтэй ямар нөхцөл байдал үүсч буйг харуулав. Үүнээс үзвэл, Монгол Улсад авлига нь маш өргөн хүрээтэйгээр салбар бүрт илэрч байгаагийн зэрэгцээ улс төрийн авлигын түгээмэл байдлыг тодорхойлсон дэд үзүүлэлтээс харахад эл байдал түгээмэл хэвээр байна. Тухайлбал, 2014-2020 оны хооронд судалгаанд хамрагдсан шинжээчид улс төрийн авлигын түгээмэл байдалд 32.7 хувь нь «маш их», 41.4 хувь нь «их» гэж дунджаар хариулжээ. Шинжээчдийн ийнхүү үнэлсэн үнэлгээний дунджаар 14 хувь нь авлига «дунд зэрэг», 4.3 хувь нь «бага зэрэг», 6.7 хувь нь «хэрхэн хариулахаа мэдэхгүй» буйгаа тус тус илэрхийлснээс харвал Монгол Улс авлигад «их автсан» гэж үзэхэд хүргэж байна. Дурдсан хугацааны туршид судалгаанд (2014-2020) хамрагдсан шинжээчдийн үнэлгээг дундажилбал 74.18 хувь нь улс төрийн хүрэн дэх авлигын түвшин өндөр байгааг онцолсон бол, улс төрийн байгууллагын хүрэн дэх авлига монголын нийгэмд нилээд газар авсныг илтгэж буйн тод жишээ юм.

Зураг 2.2.2. Монгол Улсад дэлгэрсэн авлигын түгээмэл байдлын харьцуулалт 2014-2020 (хувиар)

оноор	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Маш их	42.0	30.5	24.6	32.3	45.5	54.5	24.2
Их	23.0	50.8	55.7	43.5	37.9	28.8	53.2
Дунд зэрэг	21.0	8.5	19.7	16.1	7.6	7.6	14.5
Бага зэрэг	9.0	10.2	0	3.2	3	7.6	3.2
Мэдэхгүй	0.0	0	0	4.8	6.1	1.5	4.8
Дундаж	↑ 3.77	↑ 4.02	↑ 4.05	↑ 4.18	↑ 4.34	↑ 4.32	○ 4.10

Дээрх зураг (Зураг 2.2.2)-т харуулсанчлан дундаж үзүүлэлтийг 1-5 баллын үнэлгээгээр хэмжихэд 2008-2020 оны байдлаар дараах өөрчлөлтүүд гарчээ. Тухайлбал, Монголд авлига «огт байхгүй» болон «бага зэрэг» гэж хариулсан хариултууд энэхүү төсөөллийн судалгаа хийгдсэн хугацааны үр дүнд илрээгүй болохыг онцлох хэрэгтэй. Энэ нь улс төрийн байгууллагуудад авлига тодорхой хэмжээнд байсаар байгаагийн дээр улс төрийн нам, хүчин үүнийг арилгахад тухайлсан арга хэмжээ авдаггүй, түүнийг өөрийн нам, хүчинд тулгарч буй сорилт хэмээн харахгүй байгаатай шууд холбоотой.



CORRUPTION

Улс төрийн авлигын түгээмэл байдал

2008-2009 онд (+0.67); 2009-2010 онд (-0.04); 2010-2011 онд (-0.68);
2011-2012 онд (-0.30); 2012-2013 онд (+0.50); 2013-2014 онд (-0.44);
2014-2015 онд (+0.44); 2015-2016 онд (+0.03); 2016-2017 онд (+0.13);
2017-2018 онд (+0.16); 2018-2019 онд (0.02); 2019-2020 онд (-0.04);

2008-2013 оны хооронд хийгдсэн төсөөллийн судалгааны дундаж үзүүлэлтээр Засгийн газрын түвшинд авлига хамгийн өндөр тархсан бол, түүний дараа улс төрийн намууд, нутгийн захиргааны байгууллагууд тус тус эрэмбэлэгдсэн байна.

Хүснэгт 2.2.1. Албан тушаалтнуудын авлигад өртөх эрсдэл 2008-2013 (тоон үзүүлэлтээр)

№	Албан тушаалтнууд	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	Төрийн захиргааны байгууллагын удирдлагын түвшинд (сайд, дэд сайд, ТНБД)	4.53	3.50	3.58	4.08	4.17	3.85
2	Төрийн захиргааны байгууллагын дунд шатны албан хаагч (яам, агентлагийн газар, хэлтсийн болон салбар нэгжийн удирдлагууд)	4.21	3.91	3.58	4.23	3.46	3.69
3	Төрийн захиргааны байгууллагын гүйцэтгэх албан хаагч	4.0	4.50	4.23	3.58	2.77	3.0
4	Төрийн үйлчилгээний албан хаагч	4.04	4.09	4.08	3.38	2.83	3.0

Тэгвэл төрийн өндөр албан тушаалтнуудын түвшинд авлигад өртөх эрсдэлийн үнэлгээ (2008-2013)-гээр төрийн захиргааны байгууллагын удирдлагын түвшин дэх албан тушаалтнуудын авлигад өртөх эрсдэл 2008 онд хамгийн эрсдэлтэй буюу 4.53 баллаар үнэлэгдсэн бол, эл тоо тогтмол нэмэгдэж байгаад 2013 онд ялимгүй буурч 3.85 баллаар буюу -0.68 нэгжээр буурчээ. Харин төрийн захиргааны байгууллагын дунд шатны албан хаагчдын авлигад өртөх эрсдэлийн хамгийн өндөр үнэлгээ 2011, 2008, 2009 онд гарч байсан бол, 2012 онд харьцангуй буурч 2013 оны үнэлгээгээр буцаад өссөн үнэлгээтэй гарсан байна. Энэ бол тухайн түвшинд авлигад өртөх эрсдэл харьцангуй «тогтворжих» хандлага бий болсноор нийгмийн сэтгэл зүйд авлигатай тэмцэх чин хүсэл эрмэлзэл төдийлэн нэмэгдэхгүй байгаатай холбоотой. Төрийн захиргааны байгууллагын гүйцэтгэх албан хаагчдын хувьд, авлигад өртөх эрсдэл 2009, 2010 онуудад өндөр байсан ч 2011 оноос тогтмол буурч, улмаар 2012 нилээд буурч 2013 онд ялимгүй өсөх хандлага ажиглагдсан. Төрийн үйлчилгээний албан хаагчдын дундах авлигад өртөх эрсдэлийн түвшин 2009, 2010 онд 5 баллын үнэлгээнд дөхөж байсан ч 2011 оноос буурч, 2012 онд огцом буурсан сайн талтай ч 2013 онд энэ үнэлгээ ялимгүй нэмэгдсэн сөрөг үнэлгээтэй байна. Харьцуулсан үзүүлэлтээс тухайн хугацаанд хамрагдсан нийт шинжээчдийн улс төрийн хүрээнд авлига «нэмэгдсэн» гэж үнэлсэн үнэлгээ тогтмол өсч байгаагаас харахад үзүүлэлт бүр хэлбэлзэж байгаа ч нийлбэр дүнгээрээ буурах хандлага хангалттай хэмжээнд ажиглагдахгүй байна. Энэхүү шинжээчдийн төсөөллийн судалгааг хийх үед АТГ болон шүүх, хууль хяналтын байгууллагуудаас нийгэм, олон нийтийн дунд нилээд шуугиан дэгдээж байсан улс төрийн намуудын томоохон лидерүүд, төрийн өндөр албан тушаалтнуудын авлига, албан тушаалаа ашиглан үйлдсэн авлигын дуулиантай гэмт хэргүүдийг хууль, шүүхийн дагуу шийдвэрлэсэнтэй холбогдож буйг шинжээчид онцолж байсныг энд дурдах нь зүйтэй.

Салбар хүрэн дэх буюу төрийн институциудын улс төрийн авлигын тархалтын цар хүрээг өнгөрсөн 13 жилийн хугацаанд хэрхэн өөрчлөгдсөнийг тодруулбал: 2020 онд нийт шинжээчдийн 48.4 хувь нь Засгийн газар (яам, агентлаг)-ыг, 41.9 хувь нь аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн засаг дарга нарыг, 40.3 хувь нь орон нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагыг, 35.5 хувь нь ерөнхийлөгчийн засаглалын хүрээг, 32.3 хувь нь Монгол Улсын Их Хуралд авлига нилээд хэмжээгээр тархсан гэж үзэхэд хүргэж байна. Дурдсан төрийн институциудад шинжээчдийн өгсөн үнэлгээний 2008-2020 оны хооронд хийгдсэн төсөөллийн судалгааны дундаж үзүүлэлтээр харьцуулахад дараах байдал бодит үр дүн болж байна (Хүснэгт 2.2.2). Энэхүү төсөөллийн судалгааны эхний шатанд (2008- 2013) улс төрийн салбар, хүрэн (институци) дэх авлига тархсан байдлын үзүүлэлт 0.05-0.75 баллын хооронд хэлбэлзэж, улмаар аажим бууралттай байгааг дээрх үзүүлэлтүүдийн өөрчлөлт харуулсан. Харин төсөөллийн судалгааны 2020 оны дүнгээр зөвхөн төрийн институциуд дэх

улс төрийн авлигын тархалтын үзүүлэлтийг тусгайлан үзвэл 3.33 дундажтай гарсан нь өмнөх онуудынхаас -0.58 оноогоор буурсан дүнтэй байна.

Хүснэгт 2.2.2. *Салбар, хүрээ (төрийн институц) дэх авлигын тархалтын байдал (2008-2020)*

Салбар хүрээ	2008	2009	Өөрч	2010	2011	Өөрч	2012	2013	Өөрч	2014	2015	Өөрч	2016	2017	Өөрч	2018	2019	Өөрч	2020	Өөрч
Монгол Улсын Их Хурал	3.71	4.46	-0.75	4.00	3.75	-0.25	3.27	3.67	+0.4	3.62	3.80	+0.18	3.71	4.25	+0.54	3.87	4.04	+0.17	3.98	-0.06
Засгийн газар (яам, агентлаг)	4.38	4.29	-0.09	4.40	4.00	-0.40	4.25	4.08	-0.17	3.80	3.96	+0.16	4.03	4.27	+0.23	4.23	4.22	-0.01	4.18	-0.04
Ерөнхийлөгчийн засаглалын хүрээ	-	2.91	-	3.75	3.27	-0.48	2.18	2.36	+0.18	2.71	3.45	+0.74	3.35	3.90	+0.56	3.57	3.75	+0.18	3.74	-0.01
НӨУЁБ (аймаг, нийслэл, сум дүүргийн ИТХ)	3.77	3.62	-0.15	3.25	3.55	+0.30	3.67	3.54	-0.13	3.67	3.41	-0.26	3.55	3.89	+0.34	3.75	3.56	-0.19	3.95	+0.39
Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг дарга, ЗДТГ	4.14	4.23	-0.09	3.83	4.08	+0.24	4.08	3.69	-0.39	3.88	3.64	-0.24	3.70	3.93	+0.23	3.97	3.85	-0.12	4.15	+0.3
Улс төрийн намууд	4.36	3.92	-0.44	4.0	4.27	+0.27	3.69	4.09	+0.4	3.74	3.91	+0.17	4.36	4.48	+0.13	4.21	4.08	-0.13	-	-4.08
Авлигын тархалтын индекс	4.07	3.90	-0.17	3.87	3.82	-0.05	3.52	3.57	+0.05	3.57	3.69	+0.12	3.78	4.12	+0.34	3.93	3.91	-0.02	3.33	-0.58

Харьцуулсан хүснэгтээс 2019 онд төрийн институциуд дэх улс төрийн авлигын тархалтын индекс 3.93 байсан бол, 2018 онд 3.91 индекстэй гарчээ. Үүнийг тодруулбал, ерөнхийлөгчийн засаглалын хүрээ болон Монгол Улсын Их Хурал, Засгийн газар түүний харьяа яам, агентлагууд дахь авлигын тархалтын үзүүлэлт -0.06; -0.04 хүртэлх оноогоор бага зэрэг буурсан. Харин аймаг/нийслэл, сум/дүүргийн засаг дарга, түүний тамгын газар болон нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын үзүүлэлт +0.3 оноогоор; +0.39 оноогоор тус тус нэмэгдэж өнгөрсөн оныхоос эсрэг үзүүлэлттэй байна. Үүнээс дүгнэвэл, салбар хүрээний буюу төрийн институци дэх улс төрийн авлигын тархалтын цар хүрээ Засгийн газар, түүний харьяа байгууллагууд, Монгол Улсын Их Хурал, улс төрийн намууд, нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага (аймаг, нийслэл, сум дүүргийн ИТХ) урьдын адил авлига хамгийн түгээмэл тархсан институцээр тооцогдсон хэвээр байна. Эдгээр үзүүлэлтүүд нь ялангуяа 2017 онд гол төлөв (+0.13) – (+0.56) хооронд хэлбэлзэж, улмаар 2.03 хувиар нэмэгдсэн нь үүнд тодорхой шалтгаан нөлөөлж байгааг илтгэнэ. Харин 2016

онд Монгол Улсын Их Хурлын 7 дахь удаагийн ээлжит сонгууль болон орон нутгийн ИТХ-ын сонгууль явагдсаны дараа жилд төрийн албан хаагчдыг намын харьяаллаар нь ажлаас чөлөөлөх, мөн сонгуульд ялалт байгуулсан улс төрийн нам, хүчнийхэний улс төрийн нөлөөлөл нэмэгдснээр шат шатан дахь салбар хүрээний авлигын тархалт ийнхүү нэмэгдэхэд хүргэж буйг үүний гол үндэслэл хэмээн үзэж байна.

2020 оны хувьд парламентын 8 дахь удаагийн сонгууль явагдаж даруй 1 жил өнгөрөхөд дээрх үндэслэл ямар хэмжээнд байгааг дараах байдал тодорхой хариулт өгөх болов уу. Тодруулбал, 2021 оны 2 дугаар сард Дэлхийн банкнаас танилцуулсан төрийн албаны чадавхийн талаар сүүлийн 10 жилийн хугацаанд дүн шинжилгээ хийж, дараах дүгнэлтийг гаргасан. Энэ бол өнгөрсөн 10 жилд төрийн албан хаагчийн тоо 34 хувиар өссөн авч чадавхийн асуудал өнөөдрийг хүртэл сорилт болоод байгаагийн зэрэгцээ сонгууль дагасан хууль бус томилгоо үргэлжилсэн хэвээр байгаа нь үүнийг үлэмж сулруулж байгааг энэхүү судалгаанд онцолжээ. Ялангуяа, 2012, 2016 оны сонгуулийн дараа төрийн албан хаагчдын халаа сэлгээ нэмэгдэж, улмаар 2019 онд Төрийн албаны тухай шинэ хууль хэрэгжихийн өмнө л гэхэд төрийн захиргааны 149 албан тушаалтан ямар нэг сонгон шалгаруулалтгүйгээр томилогдон ажиллаж байсан гэдгийг Төрийн албаны зөвлөлийн судалгаа харуулсан. Үүнд дараах тодорхой шалтгаанууд буюу танил тал, эрх ашгийн нэгдлээр албан тушаалд томилсноор төрийн албаны боловсон хүчний халаа сэлгээ газар авч, улс төржилт нэмэгдэн яамд, тамгын газруудад тогтмол бүтцийн өөрчлөлт хийснээр өндөр мэргэшсэн мэргэжилтнүүдийг тогтвортой ажиллуулах боломж хумигдах болсон гэж үзжээ. Энэ бүх шалтгаан нь төрийн албыг бэхжүүлэхэд саад тотгор болж байгааг тус судалгаанд онцолсон нь бидний хийж буй дээрх дүгнэлтийг баталж буй.

Хүснэгт 2.2.3. Нийтийн алба (төрийн байгууллага)-ын үйл ажиллагаан дахь авлигын түвшин 2008-2020

Үзүүлэлт / үнэлгээ	2008	2009	Өөрчл.	2010	2011	Өөрчл.	2012	2013	Өөрчл.	2014	2015	Өөрчл.	2016	2017	Өөрчл.	2018	2019	Өөрчл.	2020	Өөрчл.
Худалдан авах, ажиллагаа, тендэр шалгаруулалт	4.80	4.54	-0.26	4.75	4.54	-0.21	4.69	4.23	+0.46	4.26	4.30	+0.04=	4.26	4.29	+0.03	4.36	4.49	+0.13	4.54	+0.05
Албан тушаалын томилгоо	4.53	4.46	-0.04	4.50	4.31	-0.19	4.38	3.92	-0.46	4.00	4.14	+0.14	4.30	4.43	+0.13	4.56	4.66	+0.10	4.48	-0.18
Тусгай зөвшөөрөл олгох, сунгах, цуцлах	4.80	4.69	-0.11	4.83	4.46	-0.37	4.31	4.00	-0.31	3.95	4.02	+0.07	4.11	4.17	+0.06	4.23	4.34	+0.11	4.39	+0.05
Төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлэх	4.13	4.08	-0.05	4.25	3.85	-0.04	4.25	4.15	-0.10	3.63	3.95	+0.32	3.81	4.18	+0.37	4.02	4.10	+0.08	4.23	+0.3

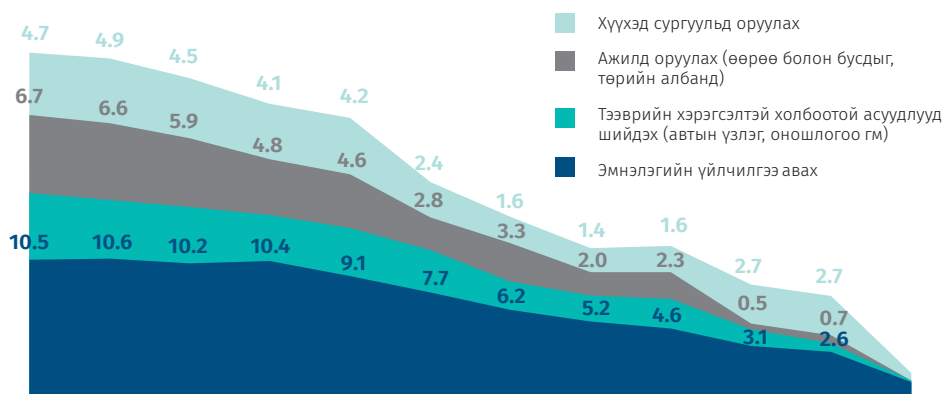
Төсвийн зарцуулалт	4.27	4.38	+0.11	4.42	3.67	-0.75	4.58	4.42	-0.16	3.63	3.70	+0.07	3.59	4.02	+0.43	3.96	4.20	+0.24	4.06	-0.14
Тусгай сангийн үйл ажиллагаа										3.67	3.85	+0.18	3.92	3.98	+0.06	3.91	4.42	+0.05	4.35	-0.07
Өмч хувчлал	3.87	3.82	-0.05	4.50	4.00	-0.50	4.00	4.15	+0.15											
Төрийн ү / а дахь у / т-ийн авлигын тархалтын индекс	4.40	4.32	-0.08	4.54	4.13	-0.4	4.36	4.14	-0.22	3.85	3.99	+0.14	3.99	4.17	+0.18	4.17	4.36	+0.19	4.34	-0.02

Төрийн үйл ажиллагаан дахь улс төрийн хүрээний авлигын тархалтын цар хүрээг төсвийн хөрөнгө ихээр эргэлддэг байгууллагууд буюу төрийн үйлчилгээний талбарт авлигын хэмжээ ямар түвшинд буйг тодруулах энэхүү бодлогын судалгааны нэг нол зорилго юм. Улс төрийн хүрээн дэх авлигын тархалт, түүний цар хүрээ харьцангуй өссөнийг онцлох нь зүйтэй. Ялангуяа тендэрийн шалгаруулалт, төрийн худалдан авах ажиллагаа, бүх төрлийн тусгай зөвшөөрөл, газар эзэмших эрхийн бичиг авах зэрэгт авлига ноцтой илэрдэг хэмээн үзсэн шинжээчдийн төсөөлөл эл судалгааг анх эхлүүлсэн оноос өнөөг хүртэл өндөр хэвээр байгаа. Бодит байдал дээр төрийн дунд шатны байгууллагуудад авлига өргөн хүрээтэйгээр газар авч улмаар тухайн шатанд дорвитой, бодит арга хэмжээ авахгүй бол байдал цаашид улам даамжирч ноцтой эрсдэлд өртөхөд хүргэж байна. Тухайлбал, нийт судалгаанд хамрагдсан шинжээчдээр төрийн байгууллагын үйл ажиллагаан дахь авлигын тархалтын цар хүрээг тодорхой зургаан чиглэлээр үнэлүүлэхэд дээрх үзүүлэлтийн дундаж 3.85-4.34 баллын хооронд хэлбэлзэж, авлигын тархалтын цар хүрээ улам бүр нэмэгдсээр байгаа нь сэтгэл эмзэглүүлдэг. Энэ бол дан ганц сэтгэл эмзэглүүлэх асуудал бус. Харин ч улс орны хөгжил, ирээдүйд өндөр түвшний авлигын хэмжээ улам бүр өсөн нэмэгдэж, улмаар авлигыг бууруулахад чиглэгдсэн аливаа төрлийн арга хэмжээ, үйл ажиллагааг бүрхэгдүүлэхэд хүргэж байна. Нөгөөтээгүүр, хувийн ашиг сонирхлын үүднээс төрийн байгууллагын удирдлага менежментийг хувийн зорилгоор ашиглах, нийгмийн тэгш бус, шударга байдлын тогтолцоог сууриар нь ганхуулахад хамгийн том сорилт болсоныг илтгэнэ. Үүнийг бусад судалгааны үр дүн ч нотлон харуулсан.

Тухайлбал, Үндэсний статистикийн хорооноос тогтмол зохион байгуулдаг «Өрхийн нийгэм эдийн засгийн судалгаа»-ны хавсралт «Ардчилсан засаглал судалгаа»-г 2008 оны III улирлаас эхлэн зохион байгуулж ирсэн. Энэ удаагийн бодлогын судалгаанд тус судалгааны хүрээнд иргэдээс сүүлийн 10 жилийн хугацаанд төрийн захиргааны болон үйлчилгээний байгууллагаас үйлчилгээ авсан эсэхийг тодруулан асууж, улмаар иргэдийн зүгээс төрийн захиргааны, үйлчилгээний байгууллагаас төрийн үйлчилгээ авах тохиолдол бүрээр асууж,

тэрхүү үйлчилгээг авах үед авлига ажиглагдсан хэмээн түлхүү хариулсан үйлчилгээний төрлөөр үр дүнг тооцон гарсан үр дүнг доорх зургаар харуулав.

Зураг 2.2.3. Төрийн захиргааны болон үйлчилгээний байгууллагын хүрээнд авлига ажиглагдсан гэж хариулсан иргэдийн эзлэх хувь (2009-2019)



Тус судалгааны сүүлийн 3 жилийн дунджаас харвал, эмнэлгийн үйлчилгээ авахад авлига ажиглагдсан гэж хариулсан иргэдийн эзлэх хувь 2016 онд 5.2, 2017 онд 4.6, 2018 онд 3.1, 2019 онд 2.7 хувь байна. Тэгвэл, төрийн байгууллагад автын үзлэг, оношилгоо, дугаар авахтай холбоотой асуудлыг шийдэх үед авлига ажиглагддаг хэмээн хариулсан иргэдийн эзлэх хувь 2016 онд 2.1, 2017 онд 2.4, 2018 онд 1.3, 2019 онд 0.6 хувь, хүүхэд сургууль, цэцэрлэгт оруулах үед авлига ажиглагдсан гэж хариулсан иргэдийн эзлэх хувь 2016 онд 1.4, 2017 онд 1.6, 2018-2019 онд 2.7 хувьтай байна. Үүнээс гадна, 2019 онд Авлигатай тэмцэх газрын захиалгаар Цогц хөгжлийн үндэсний төвөөс «Дээд боловсролын салбар орчин дахь ёс зүйн тандалт судалгаа»-г гүйцэтгэсэн бөгөөд уг судалгааны зарим үр дүнгээс харахад «ёс зүйтэй байх нь чухал буюу маш чухал» гэж багш нар 100 хувь хариулсан бол оюутнуудын 2.9 хувь нь «дунд зэрэг» гэсэн хариултыг өгчээ. 100 оюутан тутмын 3 нь ёс суртахуун чухал биш гэсэн нь анхаарал татаж байгаа юм. Багш, оюутнуудын ёс зүйг эрхэмлэх байдлыг 1-5 хүртэл үнэлгээгээр эрэмбэлэхэд Дотоод хэргийн их сургуулийн багш нар хамгийн өндөр буюу 4.85 гэсэн үнэлгээ өгсөн бол харин оюутнууд нь хамгийн бага буюу 4.48 гэсэн үнэлгээг өгсөн байна. Түүнчлэн багш, сурган хүмүүжүүлэгчдийг бэлтгэдэг Монгол Улсын Боловсролын их сургуулийн багш нар судалгаанд хамрагдсан гурван их сургуулийн багш нараас хамгийн бага буюу 4.76 гэсэн үнэлгээг өгсөн бол харин оюутнууд нь бусад сургуулийн оюутнуудаас хамгийн өндөр буюу 4.57 гэсэн үнэлгээг өгсөн нь сонирхолтой байсныг дурдах нь зүйтэй.

Судлаачийн зүгээс энэ удаагийн бодлогын судалгаанд Төрийн аудитын байгууллагаас төрийн бүх түвшний байгууллагуудад аудитын үйл ажиллагаа явуулж түүний үр дүн болох аудитын зөвлөмж, өгсөн албан шаардлага, тогтоосон төлбөрийн актын хэрэгжилтийн талаарх мэдээллийг хуулиар олгогдсон эрхийн хүрээнд санхүү, гүйцэтгэл, нийцлийн аудитын үр дүнг хязгаалагдмал хүрээнд бэсрэг шинжилгээ хийхийг зорьсон юм. Энэ хүрээнд тус байгууллагын зүгээс төрийн бүх түвшний байгууллагуудад хийсэн сүүлийн гурван жил буюу 2018-2020 оны статистик мэдээг үндсэн мэдээлэл болгон ашиглав. Энэхүү шинжилгээг хийхдээ Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийн 4.1.3.7-д “Аудитын байгууллагын акт, дүгнэлт, албан шаардлага, зөвлөмжийн хэрэгжилтэд дүн шинжилгээ хийж, холбогдох арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх” гэсэн заалтыг үндэслэл болгов. Энэхүү бэсрэг шинжилгээний үр дүнд дараах тоо мэдээллийг нэгтгэн гаргав.

Хүснэгт 2.2.4. *Төрийн аудитын байгууллагаас төрийн байгууллагуудад өгсөн аудитын зөвлөмж, албан шаардлага, тогтоосон төлбөрийн актын хэрэгжилтийн талаарх тоон мэдээлэл (2018-2020)*

№	Үзүүлэлт	2018 он	2019 он	2020 он	Дүн
1	Төлбөрийн акт	1 955	1 684	1 820	5 459
2	Албан шаардлага	2 871	2 887	2 879	8 637
3	Зөвлөмж	9 083	7 524	8 304	2 4911
4	Дүн	13 909	12 095	13 003	39 007

Энэхүү тоон мэдээллээс үзэхэд захиргааны акт гаргах бодит нөхцөл байдал буюу зөрчил тодорхойлох хэсэгт өгсөн үнэлгээг нэгтгэж үзэхэд холбогдох шаардлагад хагас нийцсэн болон нийцээгүй гэсэн үнэлгээ 56.6 хувийг эзэлж байна. Тэгвэл төлбөрийн акт, албан шаардлагын шаардах болон тогтоох хэсгийг сонгосон шалгууртай харьцуулан үнэлэхэд 52.8 хувь нь хангалтгүй үнэлгээ авсан байна. Үүнээс харвал, төрийн байгууллагуудын удирдах албан тушаалтнууд төрийн хөрөнгө мөнгийг хэрхэн зөв зохистой зарцуулж байгаагийн нэг илрэл гэж болно. Хэдийгээр энд дурдсан тоон мэдээлэл нь шууд авлига, албан тушаалын хэрэгтэй холбогдохгүй ч гэлээ шууд бус утгаараа жилд дунджаар төдий тооны мөнгөн дүнгээр хэмжигдэх алдаа зөрчил, алдаатай шийдвэр, үргүй хоосон зардал, хариуцлагагүй байдлаас үүдэлтэй хөрөнгө мөнгө, санхүү, үйл ажиллагааны асар их дутагдал байгаагийн бодит илрэл гэж үзэж болох юм. Судлаачийн хувьд энэхүү тоо баримтыг хязгаарлагдмал хүрээнд Нийтийн алба (төрийн байгууллага)-ын үйл ажиллагаан дахь авлигын түвшинд нөлөөлж буй нэг чухал хүчин зүйлс гэдэг үүднээс хураангуйлан гаргахыг зорьсон болно.

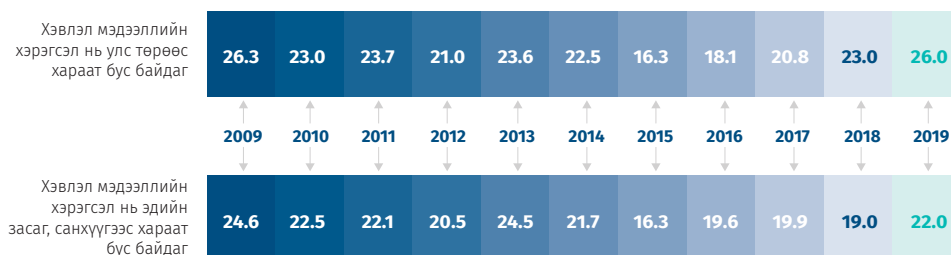
Хүснэгт 2.2.5. Монгол Улс дахь улс төрийн хүрээний авлигын чиглэл, индексээр (2008-2013)

Чиглэл	2009	2010	Өөрч.	2011	2012	Өөрч.	2013	Өөрч.
Намд эрх мэдлээ тогтоох	4.55	4.42	-0.13	4.33	4.20	-0.13	4.33	+0.13
Өмч хувьчлал	3.73	4.10	+0.37	4.20	4.00	-0.20	4.08	+0.08
Газар тариалан	3.60	3.00	-0.06	3.25	3.40	+0.15	3.09	-0.31
Бизнес, хувийн хэвшил	4.27	4.45	+0.18	3.92	4.18	-0.26	4.36	+0.18
Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл	4.38	4.27	-0.11	4.54	3.67	-0.87	4.08	+0.41
Шүүх	3.49	3.46	-0.03	3.62	2.89	-0.73	3.00	+0.11
Дэд бүтэц	4.50	4.17	-0.33	4.30	4.45	-0.15	4.31	-0.14
Гадаадын хөрөнгө оруулалт	3.82	3.92	+0.10	4.17	4.00	-0.17	3.91	-0.09
Хууль тогтоох, шийдвэр гаргах ажиллагаа	3.64	3.75	+0.11	3.92	3.55	-0.37	4.08	+0.53
Уул уурхай, ашигт малтмал	4.67	4.42	-0.25	4.54	4.33	-0.21	4.38	+0.05
Барилга	4.08	3.92	-0.16	4.23	4.08	-0.15	4.15	+0.07
Улс төрийн авлигын нөлөөллийн индекс	4.18	4.07	-0.11	3.53	3.40	-0.13	3.97	-0.07

Үүнээс улбаалан Монгол Улс дахь улс төрийн хүрээний авлига нь салбар болон үйл ажиллагаанд хэрхэн нөлөөлж буйд шинжилгээ хийх, цаашлаад эл үйл явцын өөрчлөлт, ялгааг олж харуулах шаардлага гарсан юм. Чингэхдээ улс төрийн хүрээний авлигын чиглэлийн харьцуулалтыг 2008-2013, 2014-2020 он гэсэн хоёр үе шатаар зааглан авч үзэв. Гэтэл дурдсан хугацаанд хамрагдсан шинжээчдийн үнэлгээгээр улс төрийн хүрээний авлигын чиглэл, индекс харилцан адилгүй байгаа нь шинжилгээгээр илэрсэн (Хүснэгт 2.2.4).

Улс төрийн хүрээний авлига голлон чиглэгдэж буй үйл ажиллагааны үнэлгээний дундаж 2011 онд 3.40 болж өмнөх оныхоосоо 0.13 баллаар буурсан бол, 2013 оны мөн дүн 2012 оныхоос даруй +0.57 баллаар нэмэгдсэнийг дээрх харьцуулалтаас үзэж болно. Учир нь тус онд улс төрийн хүрээний авлига газар тариалангийн салбарын үйл ажиллагаа дунд зэргээр үнэлэгдсэн бол, бусад найман үйл ажиллагааны хувьд улс төрийн хүрээний авлига их хэмжээгээр чиглэгдсэн нь ийнхүү үнэлэгдэхэд хүргэжээ. Мөн хууль тогтоох, шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь авлигын чиглэл хагас оноогоор нэмэгдсэн нь эл хүрээнд улс төрийн авлига голлон чиглэгдсэнийг илтгэнэ. Харин дэд бүтэц, газар тариалангийн салбарт авлигын үйл ажиллагааны үнэлгээ бага хэмжээгээр буурсныг дээрх өөрчлөлтүүдээс харж болно. Тодруулбал, дөрөв дэх засаглал хэмээн нэрийддэг хэвлэл мэдээллийн салбарт авлигын чиглэл түлхүү нэмэгдсэн төлөв ажиглагдав. Үүнийг ҮСХ-ны Ардчилсан засаглал судалгааны хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь улс төр, эдийн засаг, санхүүгээс хараат бус байдагд иргэдийн өгсөн сүүлийн 10 жилийн дүнтэй харьцуулахад хэвлэл, мэдээллийн хэрэгсэл улс төрөөс хараат бус байдаг гэдэгт итгэх иргэд нэмэгджээ. Энэ дүн 2016 онд 18 байсан бол 2019 онд 26 болж, эдийн засаг, санхүүгээс хараат бус байдаг гэдэгт 20-оос 22 болж өссөн байна.

Зураг 2.2.4. Улс төр, эдийн засаг, санхүүгээс хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслийн хараат бус байдлын талаарх иргэдийн үнэлгээ (2009-2019)



Тайлбар: Оноо их байх нь иргэд хэвлэл, мэдээллийн хэрэгсэл улс төр, эдийн засаг, санхүүгээс хараат бус байдаг, оноо бага байх нь хараат байдаг гэж үздэгийг илэрхийлнэ.

2014-2015 оны үзүүлтүүд (Хүснэгт 2.2.5)-д нилээдгүй өөрчлөлт гарсан нь ихэнхдээ олон улсын байгууллага, аж үйлдвэр, бизнес буюу хувийн хэвшил, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, төрийн алба, гадаадын хөрөнгө оруулалт, хууль тогтоох, шийдвэр гаргах ажиллагаа, уул уурхай, ашигт малтмал, хууль сахиулахын салбар чиглэлд авлигын индекс 0.28-0.53 оноогоор буюу дундажилбал +0.38 баллаар нэмэгджээ. Тэгвэл, шүүх, дэд бүтэц, барилгын салбар дахь улс төрийн хүрээний авлига -0.12 оноогоор буурсан байна.

Доорх үснэгтээс харахад, эдгээр салбаруудад авлига огт байхгүй гэсэн үг биш бөгөөд дурдсан онуудад шинжээчдийн үзэж буйгаар эдгээр салбар, чиглэлд улс төрийн хүрээний авлига оршсоор байгааг нотолсон. 2016- 2017 онд аж үйлдвэр, бизнес-хувийн хэвшил, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, шүүх, төрийн алба, хууль тогтоох шийдвэр гаргах ажиллагаа болон хууль сахиулах салбар дахь улс төрийн хүрээний нөлөөллийн өөрчлөлт дунджаар +0.25 баллаар нэмэгдэж, дэд бүтэц, барилга, гадаадын хөрөнгө оруулалтын салбарт өмнөх онуудын адил -0.12 баллаар буурсан нь дээрх харьцуулалт (Хүснэгт 2.2.5)-аас харагдав.

Хүснэгт 2.2.6. Монгол Улс дахь улс төрийн хүрээний авлигын чиглэл, индексээр (2014-2020)

Чиглэл	2014	2015	Өөрч	2016	2017	Өөрч	2018	2019	Өөрч	2020	Өөрч
1. Олон улсын байгууллага	2.64	2.95	+0.31	0	0	0	0	0	0	4.00	+4.00
2. Аж үйлдвэр	3.26	3.71	+0.45	3.50	3.70	+0.20	4.11	3.72	-0.39	3.86	+0.14
3. Бизнес, хувийн хэвшил	3.17	3.56	+0.39	3.07	3.31	+0.24	3.38	3.20	-0.18	3.26	+0.06
4. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл	3.75	4.14	+0.39	3.67	3.89	+0.22	3.81	4.03	+0.22	3.74	-0.29
5. Шүүх	3.23	3.11	-0.12	3.39	3.92	+0.53	3.97	4.38	+0.41	4.10	-0.28
6. Дэд бүтэц	4.03	3.91	-0.12	4.19	4.07	-0.12	4.1	4.43	+0.33	4.19	-0.24

7. Төрийн алба	3.56	3.92	+0.36	3.82	4.05	+0.23	4.14	4.32	+0.18	4.17	-0.15
8. Гадаадын хөрөнгө оруулалт	3.29	3.82	+0.53	3.90	3.84	-0.06	3.96	4.08	+0.12	3.93	-0.15
9. Хууль тогтоох, шийдвэр гаргах ажиллагаа	3.58	3.97	+0.39	3.52	3.90	+0.38	3.81	4.12	+0.31	3.98	-0.14
10. Уул уурхай, ашигт малтмал	3.95	4.23	+0.28	4.27	4.31	+0.04	4.57	4.61	+0.04	4.55	-0.06
11. Барилга	4.06	3.93	-0.13	4.08	4.02	-0.06	4.02	4.19	+0.17	4.15	-0.04
12. Хууль сахиулах	3.24	3.63	+0.39	3.40	3.88	+0.48	3.84	4.11	+0.27	4.09	-0.02
Улс төрийн авлигын нөлөөллийн индекс	3.57	3.74	+0.17	3.72	3.92	+0.20	3.97	4.12	+0.15	4.09	-0.03

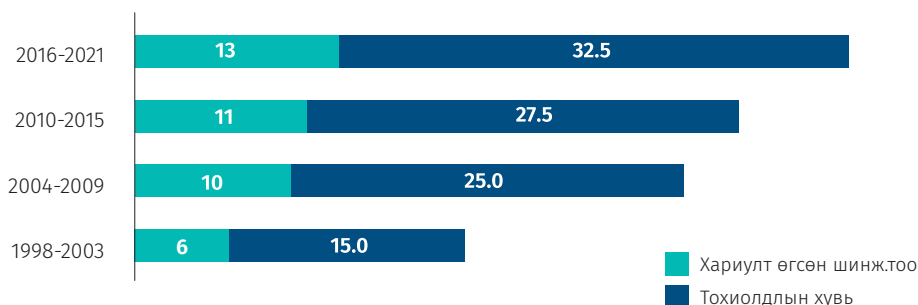
Харьцуулалтаас 2019 онд дурдсан дүр зураг нилээд өссөн дүнтэй гарсан (2018-2019)-ыг үнэлгээний дундаж үзүүлэлтүүдийн өөрчлөлтөөс харж болно. Тухайлбал, шүүх, дэд бүтэц, хууль тогтоох болон шийдвэр гаргах, хууль сахиулах, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл зэрэг салбар чиглэлүүдэд ач холбогдол өгөх хэмжээний буюу анхаарал татахуйц хэмжээнд үзүүлэлтүүд нь өссөн. Харин төрийн алба, барилга, гадаадын хөрөнгө оруулалтын салбаруудад бага хэмжээний өсөлттэй, аж үйлдвэр, бизнес-хувийн хэвшлийн салбарт бууралт гарсан бол, уул уурхайн салбарт бага хэмжээний буюу өөрчлөлт төдийлэн гараагүй. Гэхдээ энэ салбар дахь авлигын нөлөөллийн индекс 2014 онд 3.57 баллаар үнэлэгдэж байсан бол жил ирэх тусам нэмэгдэх хандлага ажиглагдах болсон нь уул уурхай, ашигт малтмалаас үүдэлтэй авлига, албан тушаалын гэмт хэргийн үзүүлэлт үлэмж нэмэгдэж, улмаар эл байдал сүүлийн жилүүдэд ихээхэн тохиолдож байгааг дурдах нь зүйтэй. Ялангуяа, шүүхийн шатанд ч эл салбарын үйл ажиллагаатай холбоотой төрийн өндөр албан тушаалтнуудын албан тушаалаа урвуулан ашигласан, сонирхол бүхий төлөөллөөрөө дамжуулан өөртөө ашиг олох зэрэгт холбогдсон гэмт хэргүүд шүүхийн шатанд хүлээгдэж буйг энд хөндөх нь зүйтэй. Жишээлбэл, сүүлийн жил (2020)- ийн судалгаагаар улс төрийн авлигын нийт индекс 4.09 гарч өмнөх оны үнэлгээнээс -0.03 оноогоор буурчээ. Үүнээс салбар, үйл ажиллагаа руу чиглэгдсэн байдлын өөрчлөлтөд шинжилгээ хийж үзэхэд олон улсын байгууллага, аж үйлдвэрийн салбарын авлигын түвшин мэдэгдэхүйц өссөн. 2020 оны байдлаар дурдсан 3 салбараас бусад нь (-0.022) – (-0.28) оноогоор буурсан үзүүлэлттэй гарчээ. Дурдсан үзүүлэлтүүд нь ихэнх тохиолдолд богино хугацааны өөрчлөлтөд анхаарлаа төвлөрүүлэхээс илүүтэйгээр урт хугацаанд мөрдөгдөх хичээл зүтгэл, чиг хандлагад түлхүү анхаарал хандуулах шаардлага бидний өмнө тулгарч байна. Цаашилбал, Монгол Улс дахь улс төрийн байгууллагын хүрээн дэх авлигын шинж чанарыг тодорхойлохын тулд түүний цар хүрээ, хэлбэр, шалтгаан, хор уршиг зэрэг хүчин зүйлсийг үнэлэн тооцох шаардлагатай.

Монгол Улс дахь авлигын ерөнхий төлөв, түгээмэл байдлыг сүүлийн жилд хийгдсэн шинжээчдийн төсөөллийн судалгааны дүнг 2020 оны судалгааны дүнтэй харьцуулбал, улс төрийн хүрэн дэх авлигын төсөөллийн индекс 3.98 гарсан нь өмнөх оны үзүүлэлтээс 0.10 баллаар (2019 оны индекс 4.08) буурсан нь харьцуулсан шинжилгээгээр харагдав. Эл дүнг өнгөрсөн хугацаанд хийгдсэн шинжээчдийн төсөөллийн судалгааны дүнтэй харьцуулахад авлигын төсөөллийн индексийн дундаж байгаа нь судалгааг анх зохион байгуулсан 2008 оны анхны дүн (4.09)-ээс 0.19 баллаар буурчээ. Харин эл үзүүлэлтийн хамгийн өндрөөр үнэлэгдсэн жил бол тухайн судалгааг эхлүүлсэн он байжээ.

Бодлогын судалгааны хүрээнд хийгдсэн шинжээчдийн гүнзгийрүүлсэн ярилцлагаар Монгол Улс дахь авлигын нөхцөл хамгийн их хүндэрсэн үеийг тодруулахыг зорьсон юм. Чингэвэл, шинжээчдийн 27.5 хувь нь 2010-2015 оныг авлигын нөхцөл байдал хүндэрсэн хэмээн үзсэн нь дараах тодорхой шалтгаантай болохыг дурдах нь зүйтэй. Тухайлбал, 2012 оноос хойш авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг улам бүр нэмэгдэж, улмаар үүнд төр засгаас тодорхой арга хэмжээ авч байгаа авч өндөр албан тушаалтнууд, томоохон улс төрчид түүнд татагдан орох болсон нь сөргөөр нөлөөлж эхэлсэн. Мөн уул уурхай, түүний ашиглалт, олборлолттой холбоотойгоор манай улс дахь авлигын нөхцөл байдал ихээхэн хүндэрсэн. Учир нь стратегийн томоохон ордууд ашиглалтад орсон үеэс буюу Оюутолгой, Тавантолгойн ордууд ашиглагдаж эхэлсэнээс хойш гадаадын хөрөнгө оруулалтаар дамжин гадны эрх ашиг түлхүү нөлөөлж манай улс төрчид гадны бизнесийн бүлэглэлүүдтэй хамтрах, тэдний эрх ашигт үйлчлэх зэргээр авлигад өртөх, өртүүлэх хандлага үлэмж их нэмэгдсэн нь цаашлаад улс орны үндэсний аюулгүй байдалд ноцтой хохирол учруулах эрсдэлийг бий болгосонд шинжээчид санал нэгтэй байсан нь энэхүү шинжилгээгээр илэрсэн.

Доорх зурагт улс төрийн авлигын цар хүрээ, хэлбэр, шалтгаан болоод авлигаас урьдчилан сэргийлэх бодлого, үйл ажиллагаа ямар түвшинд, хэрхэн хангагдсан зэрэгт шинжилгээ хийж, товч дүгнэвэл: Чанарын судалгаанд хамрагдсан шинжээчдийн 80-аас дээш хувь нь Монгол Улсад авлига түгээмэл буюу тархалт өндөр, далд хэлбэртэй байна гэсэн үнэлгээг өгсөн. Учир нь, бидний толилуулан буй энэхүү чанарын судалгаагаар экспертүүд улс төрийн түвшинд авлигыг бүрдүүлэгч хүчин зүйлс мэдэгдэхүйц хэмжээнд буурахгүй байгаа нь сэтгэл зовних гол үндэс, шалтгаан болсон нь илт байв.

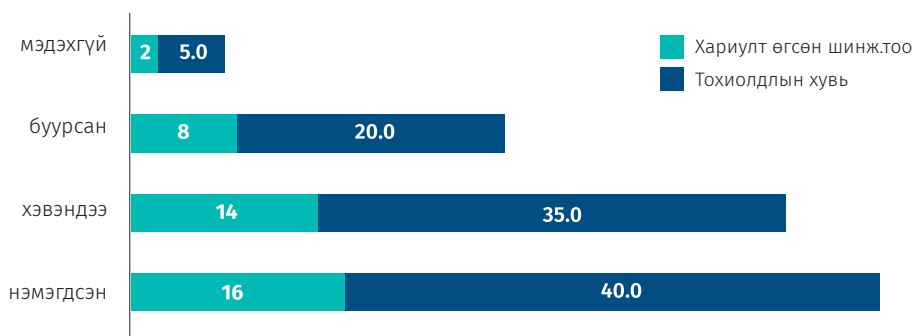
Зураг 2.2.5 Монгол Улс дахь авлигын нөхцөл байдал хамгийн их хүндэрсэн үе



Эх сурвалж: Хатанболд О. «Монголын улс төрийн хүрээнд хийгдсэн шинжээчдийн гүнзгийрүүлсэн байдлын шинжилгээ» Бодлогын судалгааны хүрээнд хийгдсэн шинжээчдийн гүнзгийрүүлсэн ярилцлагад хийсэн шинжилгээ. Уб, 2021 ны 3-6 сар.

Шинжээчдийн өгсөн тэрхүү хариултад шинжилгээ хийхэд тус бэсрэг судалгаанд хамрагдсан шинжээчдийн 40 хувь нь авлигын цар хүрээ, түүний нөхцөл байдал «нэмэгдсэн» хэмээн үнэлсэн. Харин 35 хувь нь «хэвэндээ», 20 хувь нь «буурсан» гэж тус тус үнэлсэн. Энэ нь авлигын цар хүрээ, түүний нөхцөл байдал сүүлийн нэг жилд хэрхэн өөрчлөгдсөнийг тодорхой харуулж буй үзэгдэл юм.

Зураг 2.2.6. Авлигын цар хүрээ сүүлийн 1 жилд хэрхэн өөрчлөгдсөнд шинжээчдийн өгсөн үнэлгээ



Сүүлийн нэг жилийн хугацаанд авлигын цар хүрээ, түүний нөхцөл байдал өөрчлөгдөхөд шинжээчдийн ийнхүү үнэлсэний учир шалтгааныг тодруулах замаар ангилал үүсгэн шинжлэхэд дараах нөхцөл байдал ажиглагдав. Тодруулбал, гүнзгийрүүлэн ярилцлагад оролцсон экспертүүдийн 80 хүртэлх хувь авлигын цар хүрээ харьцангуй буурч буй дүр зураг харагдаж байгаа хэдий ч илүү далд хэлбэрт шилжиж байж болзошгүй хэмээн үзэх үндэслэлтэйг онцолсон юм.



Авлигын цар хүрээ нэмэгдэх хамгийн ихээр нөлөөлсөн шалтгаан

- Зүсээ хувилгасан далд хэлбэртэй болж цар хүрээ нь улам тэлсэн нь авлигыг түгээмэл хэлбэртэй болгоход нөлөөлсөн.
- Авлигын цар хүрээ илүү өргөжиж далд хэлбэрт буюу хуйвалдааны байдалд хүрсэн.
- Авлигын цар хүрээ нь улам бүр нарийсч, арга нь гүнзгийрэх шатандаа орсон.
- Сүүлийн нэг жилийн хугацаанд авлигын цар хүрээ дээд түвшинд нилээд газар авч, улмаар мэдээлэлд ойр нэгэн нь албан тушаалаа ашиглан хууль хэмээх нэрийн дор өөрсдөө сонирхлын бүлэглэл хэлбэрээр шунаг сэтгэлд автагддаг болсон
- Хэрэв тухай бүлэглэлийн гишүүд нь хоорондоо тохиролцоогүй бол маргалдаж, бие биенийгээ намнах аргаар замаасаа зайлуулах явдал газар авсан.
- Дэлхийн нийтийг хамарсан цар тахал авлигыг нэмэгдүүлэн үндсэн шалтгааны нэг болон хувирсан.



Авлигын цар хүрээ, түүний нөхцөл байдал одоогийн түвшинд хэвээр үлдэхэд нөлөөлсөн шалтгаан

- Сүүлийн нэг жилийн хугацаанд улс төрчдийн хоорондын зөрчил хагарал, тэмцэл хуйвалдаан их гарсан авлигын цар хүрээг бууруулах боломжийг бүрдүүлж чадаагүй.
- Эрх мэдэл, авлигын эрх ашгийн зөрчилдөөн нь сүүлийн нэг жилд авилгын шинжтэй зөрчлийг хэвэнд байлгахад нөлөөлсөн.
- Амьдралын хэв маягын бүрдэл болчихсон.
- Төрийн албан хаагчид, улс төрд ажиллагсадын хувьд шуналаа тодорхой түвшинд барьж чадахгүй байгаа нь авлигын гол үндэс нь болоод байна.
- Үнэхээр ядуу амьдарч ирсэн гэж үзэн тэр хорссон сэтгэл чинь авлигад автуулж байна гэж бодож байна.
- Авлигатай тэмцэж байгаа нэрийдлээр намнах эргээд авлигачид нь авлигачдаа намнадаг. Авлигачдын хооронд үүссэн зөрчил үүсгэдэг.
- Авлигачдын цензур нь үнэлгээ нь өсдөг хандлага харагдаад байдаг. Энэ нь эргээд авлига илүү нарын зохион байгуулалттай болж, далд хэлбэрт шилжих төлөв бүрдсэн гэж болно.

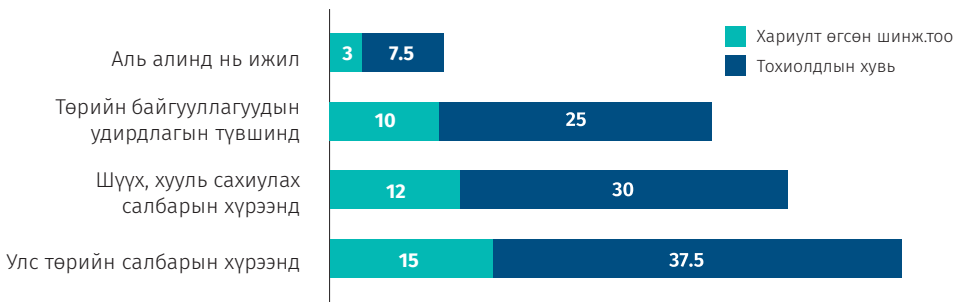


Авлигын цар хүрээ нэмэгдэх хамгийн ихээр нөлөөлсөн шалтгаан

- Үйл явц цахимжихын хирээр авлига багасаж байгаа үзэгдэл ажиглагдаж байна.
- Авлигын цар хүрээ хумигдсан ч далд хэлбэрт илүү их шилжсэн магадлалтай.
- Авлигын хэлбэр өөрчлөгдсөн нь зөвхөн мөнгө, эрх мэдэл биш болсон
- Хүүхдүүд нь эцэг эхийнхээ буруу замаар олсон мөнгөөр би боловсрол эзэмшихгүй гэж хэлсэн цагт л тэр авлига алга болох байх. 10 хүүхдээс 6 хүүхэд нь тэгж л хэлвэл гайгүй болжээ гэж үзнэ шүү дээ.
- Хууль хяналтын байгууллагын хяналт-шалгалтыг сайжруулах. Нэг талдаа авлигатай тэмцээд байгаа боловч нөгөө талдаа ихэсч байна. Тэгэхээр авлигачид нэг нэгнээ намнана гэдэг нь болж байдаг.
- Авлигын процесс нь өөрөө нарийн далд хэлбэрт орж өндөр өртөгтэй болсон. Авлига гэдэг нь өөрөө төсвөөс гарч байгаа мөнгө байдаг. Төсвөөс гарч байгаа мөнгийг л хувааж "идэх" санаа юм л даа

Үүнээс улбаалан, байгууллагын удирдлагын үйл ажиллагаа, томилгоог бүлэглэлээр томилж, улмаар бүлэглэлээр нэгнийгээ хамгаалах хэлбэрийг устгахгүйгээр энэ байдал огт арилгахгүй байгааг шинжээчид тусгайлан дурдсаныг хэлэх нь зүйтэй.

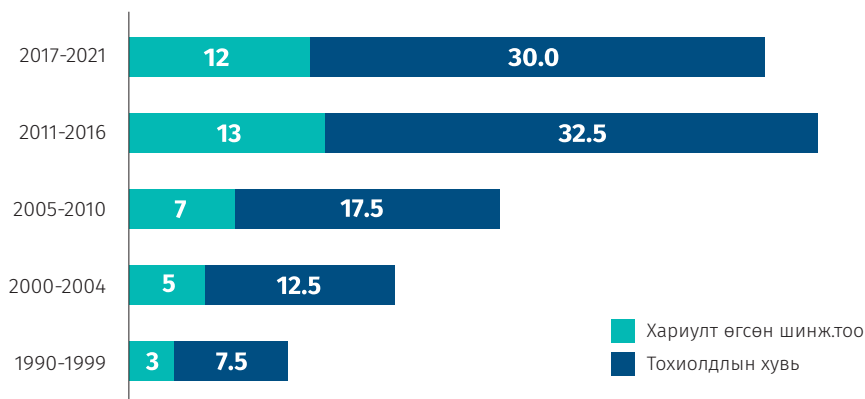
Зураг 2.2.7. Авлига аль түвшинд илүү тархаж буйд шинжээчдийн өгсөн үнэлгээ



Дээрх зургаас харахад, улс төр, шүүх, хууль сахиулах салбарын хүрээнд авлигыг бүрдүүлэгч шалтгаан нөхцөл мэдэгдэхүйц хэмжээнд буурахгүй байгаа нь ийнхүү үнэлгээнд нөлөөлсөн байж болох талтай. Түүнээс гадна, улс төрийн намын нөлөөнд автах, улмаар улс төр- бизнесийн, улс төр-хууль эрх зүйн, хууль-шүүхийн болон улс төр-хууль хяналт-бизнесийн гурвалсан холбоо, сүлжээ нь төрийн болон нийтийн албан дахь суурь зарчмыг алдагдуулаад зогсохгүй нийгмийн харилцааны бүхий л шатанд хүнийрхэг байдлаас хандах, хүнд суртал гаргах байдал, албан хаагчид нь мэдлэг ур чадвар хангалтгүй, ёс суртахуун-ёс зүйн доголдол, улс төрийн соёлын хомсдол нимгэн зэрэг нь салбарын авлигатай тэмцэх үйл ажиллгааг үр ашигтай бодит түвшинд хүргэхэд төдийлэн хангалттай бус байна. Ийнхүү авлига дээр дурдсан түвшин (Зураг 2.2.5)-д өссөн гэж үзвэл эл үзэгдэл хэзээнээс эрчимтэй явагдаж ирсэнийг тодруулах нь зүйтэй гэж үзсэн тул дараах байдлаар үечлэл үүсгэн нөхцөл байдлыг тандахыг оролдсон юм.

Гэтэл дээрх түвшинд авлига ийнхүү өссөнийг цаг хугацааны ангилал үүсгэн мөнхүү үзэгдлийг тодруулахад шинжээчдийн дийлэнх нь дурдсан түвшин тус бүрт харилцан адилгүй үнэлгээ өгсөн.

Зураг 2.2.8. Монгол Улс дахь авлигын түвшин идэвхтэй тархсан үе



Ер нь, улс төрийн авлига 2000 оны дунд үеэс эхлэн авлига, тэр тусмаа улс төрийн болон төрийн дээд, дунд албан тушаалтнуудын дунд авлига ийнхүү нэмэгдэж «халдварлаж» бүх түвшинд нөлөөлсөн байна. Улмаар энэ байдал хүмүүсийн сэтгэхүйд байх ёстой зүйл мэтээр төсөөлөгдөх нь аажимдаа зүй ёсны үйл мэт ойлгогдож, уламаа улс төрийн түвшний увайгүй явдал, шударга бус явдал бусад салбарт нэвчин тархах үндэс болж буйгаараа сөрөг үзэгдэл болсон.

Чанарын судалгаанд хамрагдсан шинжээчид улс төрийн хүрээний авлига 2011 оноос хойш эрчимтэй нэмэгдсэн гэж үзсэн бол, шүүх, хууль сахиулах салбарын хүрээнд сүүлийн 8 жилийн хугацаанд эрх мэдлийн хараат бус байдал алдагдаж, хэн нэгэнд үйлчлэх гол хэрэгсэл болох явдал үлэмж нэмэгдсэн. Ийнхүү авлига дээрх түвшинд өссөн шалтгааныг цааш нь лавшруулбал, дараах зүйлтэй холбоотой хэмээн шинжээчид тайлбарласан нь сонирхолтой санагдав. Эдгээрийг багцлан үзүүлбэл:

01

- Улс төрийн түвшинд сүүлийн арван жилийн хугацаанд аажим аажмаар нэмэгдсэн бол, шүүх, хууль сахиулах салбарын түвшинд сүүлийн 15 жилийн хугацаанд огцом нэмэгдсэн.
- Улс төрийн сонгуулийн өмнөх болон дараагийн жилүүдэд авлига хэмээх үзэгдэл эрс нэмэгддэг нь сүүлийн 2-3 удаагийн сонгуулийн үр дүн харуулсан.

02

Ер нь нийгмийн шилжилт эхэлсэн үеэс эрх мэдэл, хөрөнгө мөнгөний төлөөх тэмцэл өрнөж, улмаар авлигын шалтгаан нөхцөл эхэлсэн гэж үзэж болно. Харин авлига улс орны хөгжил, дэвшил, аюулгүй байдалд сөргөөр нөлөөлөх болсон нь улс төрийн нам эрх мэдлийн төлөө илүү хүчтэй төлөвшилтэй эрмэлзэлтэй шууд холбоотой. Цаашлаад улс орны томоохон стратегийн ордууд нээгдэж эхэлсэн нь үүнийг үлэмж хурдацтай тэлэхэд нөлөөлсөн.

03

Хувийн өмч бий болсноороо л авлига үүсэх нэг гол шалтгаан болсон байж болно. Герман зэрэг орнуудад өмч үүрэг дагуулнаа гэж үздэг. Үүний нэгэн адил, хувийн өмч ч гэсэн төрийн болон нийтийн сайн сайхны төлөө үйлчлэх учиртай. Эл үзэл баримтлал бол монголчуудын үнэт зүйлийг тодорхой болгох, ард түмний уламжлалт хэм хэмжээг арилгахад хүргэж буйгаараа сөрөг үйлдэл. Тиймээс хувийн өмчийн үүрэг хариуцлага, тэр суурийг тогтоож өгөөгүйд л авлига эрчимтэй нэмэгдэх чухал суурь хүчин зүйл болоод байна.

04

Дээд албан тушаалтан нь ажлын байран дээрээ доод албан тушаалтандаа буруу үлгэр дуурайлал үзүүлж байгаагаас дунд болон доод албан тушаалтнууд нь өөрийнхөө шийдвэр гаргах хүрээндээ дулдуйдан авлига авах, түүнийг шаардах нөхцөл, боломжийг бүрдүүлж байна. Нэг үгээр бол ёс зүй, ёс суртахууны доголдол нилээд гүнзгийрснийг илтгэнэ.

Үүнээс дүгнэвэл, сүүлийн үед улс төрийн намын нөлөөгөөр мэдлэг чадвар дутмаг албан хаагчдыг төрийн шат, шатны албанд томилох болсон нь ажил, албан үүрэгтээ хариуцлагагүй хандах, хүнд суртал гаргах, иргэдийг чирэгдүүлэх, албан үүргээ гүйцэтгэхэд бусадтай ёс бус харьцаж албаны болон мэргэжлийн ёс зүйн буруу хандлага гаргах явдлыг улам бүр нэмэгдүүлэх боллоо. Энэ нь авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгт холбогдох, албан тушаалаараа ашиг хонжоо олох замаар төр-бизнесийн болон бусад төрлийн зохисгүй холбоо хамаарлыг бүрдүүлэх үндэслэл болсон хэмээн дүгнэж болно.

2.3 Улс төрийн хүрээн дэх авлигын хэлбэр түүний төлөв байдалд хийсэн шинжилгээ

Авлигын хэлбэрийн тухайд хүмүүсийн яриа, ном, судалгааны ажлуудаас тандан үзэхүл олон янзын аргууд байдгийг дурдсан нь бий. Үүнийг дурдвал, бэлнээр болон бэлэн бус мөнгө, тэгээд бусад далдлагдсан байдлаар илэрдэг байна. Энд товч дурдсан хэлбэрээс гадна авлигын уламжлалт зонхилох аргад тооцогддог бэлэн мөнгө өгч авалцах явдал түгээмэл хэлбэр байсаар буйг чанарын судалгаанд хамрагдсан шинжээчдийн дийлэнх нь онцолсон. Гэвч сүүлийн жилүүдэд Монгол Улсад дараах хэлбэрүүд нийтлэг болж байгааг энэхүү бодлогын судалгаанд хийсэн шинжилгээ харуулсан юм.



Улс төрийн авлигын хэлбэрийг нийт таван дэд үзүүлэлтийн хүрээнд тодорхойлох бөгөөд өнгөрсөн арван гурван жилийн хугацаанд энэхүү авлигын нөлөөллийн хэлбэрийн үнэлгээг улс төрийн нам, бизнесийн бүлэглэлийн хамаарал, улс төрийн авлигын хэлбэр, нөлөөллийн хэлбэр, хээл хахуулийн хэлбэр болон хээл хахууль өгөх, авах арга хэмээх үзүүлэлтүүдээр үнэлүүлэхэд дараах сонирхолтой дүр зураг харагдсан (Хүснэгт 2.3.1).

Тухайлбал, судлаачийн хийсэн тоон шинжилгээнээс улс төрийн хүрээн дэх хээл хахуулийн хэлбэр 2008-2012 оныг хүртэл тогтмол өсөлттэй байгаад зогсохгүй 2012 онд хамгийн өндөр хэмжээнд хүрсэнийг харж болхоор байна. Энэ нь ашиг сонирхолдоо нийцсэн шийдвэр гаргах, гаргуулахаар лоббидох авлигын хэлбэр хамгийн өндөр түвшинд хүрсэнийг илэрхийлж буй явдал юм.

Хүснэгт 2.3.1. Улс төрийн авлигын хэлбэрийн үнэлгээ 2008-2020 (индексээр)

Улс төрийн авлигын хэлбэрийн хүрээ	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Авлига их хэмжээнд үнэлэгдсэн хэлбэр (3.71-5.0 хүртэл)						Авлига дунд хэмжээнд үнэлэгдсэн хэлбэр (3.00-3.70 хүртэл)							
Хээл хахуулийн хэлбэр	4.27	4.09	4.17	4.08	4.43	3.80	3.45	3.55	3.49	3.69	3.59	3.84	3.68
Хууль бус нөлөөллийн хэлбэр	3.87	4.00	3.83	4.00	3.62	4.08	3.71	3.62	3.64	3.94	3.96	4.12	4.03
Улс төрийн нам, бизнесийн бүлэглэлийн хамаарал	4.79	3.17	3.67	3.07	3.02	3.12	3.31	3.40	3.44	3.88	3.74	3.96	3.81
Улс төрийн авлигын хэлбэр	3.62	4.19	4.10	4.19	4.06	4.17	3.60	3.82	3.84	4.18	4.06	4.35	4.12
Улс төрийн хүрээн дэх хээл хахууль өгөх, авах арга	3.80	3.66	3.85	3.65	3.95	3.70	3.37	3.38	3.37	3.81	3.71	3.79	3.75
Улс төрийн авлигын хэлбэрийн индекс	4.27	3.82	3.92	3.79	3.81	3.77	3.50	3.58	3.58	3.92	3.81	4.04	3.89

2013 оноос эл хэлбэрийн үнэлгээний индекс нилээд (-0.63 баллаар өмнөх 2012 оны үнэлгээнээс) буурч, улмаар 2016 оныг хүртэл тогтмол (2013-2014 онд -0.35 оноогоор; харин 2014-2015 онд +0.10 оноогоор өссөн бол, 2015-2016 -0.06 оноогоор буурсан. Тэгвэл 2017 оноос хээл хахуулийн хэлбэр эргээд өсөх хандлагатай болжээ. Тодруулбал, 2018-2019 онд +0.25 оноогоор өсч, 2017-2018 онд -0.09 оноогоор, 2019-2020 онд -0.16 оноогоор тус тус буурчээ. Хэдийгээр энэ нь буурсан мэт боловч хээл хахуулийн хэлбэр үнэлгээний индексийн дунджаас доош буурах хандлага огт ажиглагдахгүй байгаа нь дээрх үнэлгээний харьцуулалтаас тодорхой харагдаж байгаа нь сэтгэл түгшээх үзэгдэл болж байна. Үүнийг өсөлт, бууралтын өөрчлөлтөөр жагсаан улс төрийн хүрэн дэх авлигын тархалтын байдлыг судлан шинжээчдийн төсөөллийн сүүлийн гурван жилээр хязгаарлан үнэлбэл, авлигын хэлбэрийн үнэлгээ 2020 оны дүнгээр 3.89 гарч өмнөх оны үнэлгээнээс -0.16 оноогоор буурсан байна. Харин 2018 оны улс төрийн авлигын хэлбэрийн үзүүлэлт 3.81 байснаас даруй -0.23 оноогоор буурчээ. Үүнээс харвал, улс төрийн хүрэн дэх хээл хахуулийн хэлбэрийн үнэлгээ 3.67 буюу өмнөх оны 3.84 үнэлгээнээс -0.16 оноогоор багассан, харин 2018 оны 3.59 үнэлгээнээс +0.08 оноогоор илүү байна. Энэ нь тэдгээрт гарсан өөрчлөлтийг тодорхой байдлаар гаргаж тавих шаардлага буйг харуулна.



Улс төрийн хүрэн дэх хамгийн түгээмэл ашиглагддаг 13 төрлийн хэлбэрээс өрийг нь төлөх +0.05 оноогоор мэдэгдэхүйц өссөн байна. Харин бэлэн мөнгө өгөх +0.09 оноогоор, ажил, албан тушаалд томилох, оруулах +0.10 оноогоор нэмэгдсэн өөрчлөлт байв. Бусад хээл хахуулийн хэлбэрүүд (-0.01)–(-0.33) онооны хооронд хэлбэлзэж байна. Үүнийг илүү нарийвчлан судлах зорилгоор улс төрийн хүрэн дэх хээл хахуулийн хэлбэрийг улс төрийн хүрээнд албан тушаалтнаар өөрт ашигтай, давуу байдал бий болгох шийдвэр гаргуулах зорилгоор түгээмэл ашиглагддаг хэлбэрүүдээр төсөөллийн судалгаанд хамрагдсан шинжээчдийн үнэлгээний дундаж үзүүлэлтэд шинжилгээ хийв. Чингэхэд, улс төрийн авлигын олон хэлбэр байгаагаас хамгийн түгээмэл гэж үзсэн дараах хэлбэр, түүний илэрхийлэмжүүдээр тэдгээрийн дундаж үзүүлэлтийг тооцон гаргав.

Хүснэгтэд харуулсан нийт 13 нэр төрлийн хэлбэрийг хамгийн түгээмэл гэж үзсэн байна (Хүснэгт 2.3.2). Учир нь, өнгөрсөн 13 жилийн хугацаанд хийгдсэн эдгээр судалгаануудад хамрагдсан шинжээчдийн үнэлгээнд харьцуулалт хийх байдлаар хээл хахуулийн хэлбэрт эрэмбийн дундаж үнэлгээг тусгайлан авч үзсэн юм. Ингэхэд, хээл хахуулийн хамгийн түгээмэл хэлбэрийг эрэмбэлсэн энэ жагсаалтад ажил, албан тушаалд томилох (4.30), оруулах, бэлэн мөнгө өгөх, авах (4.12), ашиг, орлогоо хуваалцах (4.06), үнэтэй бэлэг сэлт өгөх (3.88), шагнал, цол тэмдгээр шагнах (3.84), гадаад арга хэмжээний зардал төлөх (3.78), аялал жуулчлалын зардал төлөх (3.74) зэрэг хэлбэрүүд багтжээ. Тэгвэл, эрэмбийн дунд хэмжээнд үнэлэгдсэн авлигын хэлбэрүүдэд сургалтыг зардлыг даах (3.60), эмчилгээ, сувилгааны зардал төлөх (3.42), өрийг нь төлөх (3.36), гадаадын банкинд данс нээж өгөх (3.34) үнэлсэн хэлбэрүүд байгаа бол, хувьцаа өгөх (3.2), ажил, үйлчилгээний төлбөрийн хөнгөлөлт эдлүүлэх (3.7) зэрэг нэр төрлүүд дурдсан 13 төрлөөс «арай доогуур» үнэлэгдсэн. Харин эдгээрээс хамгийн бага буюу «маш бага» хэмээн үнэлэгдсэн хэлбэр дурдсан хугацаанд огт гарсангүй. Тодруулбал, сүүлийн 13 жилийн хугацаанд хийгдсэн шинжээчдийн судалгааны хээл хахуулийн хэлбэрийн дундаж үзүүлэлт 4.03 гарчээ. Энэ бол Монгол Улс дахь авлигын хээл хахуулийн хэлбэр дунджаас буурах гэхээсээ илүүтэй дунджаас дээш буюу хээл хахуулийн хэлбэр «маш их» гэсэн үнэлгээ рүү дийлэнх нэр төрлүүд хэлбэлзэж байгаа нь сэтгэл эмзэглүүлэх дохио төдийгүй төрд аюул учруулахуйц түвшинд хүрснийг ойлгуулав. Гэхдээ бид үүнийг зөвхөн ойлгоод зогсохгүй, харин ч үүнийг богино хугацаанд хэрхэн багасгах тал дээр төр засгийн зүгээс, улс төрийн намууд, улс төрчид, бүх шатны төрийн болон нийтийн албан хаагчид, ялангуяа иргэдийн шударга, зохистой оролцоог чухалчлах ёстой. Бид үүнийг төлөвшүүлэхийг хичээж буй авч, тэр бүхэн хий хоосон «тунхаглал» төдий зүйл болоод зогсохгүй улс төрчид, улс төрийн нам бүлэглэлийнхний «биенээ ангуучлах, улс төрийн айлган сүрдүүлэх» хэрэгсэл болгох хандлага нийгэмд улам бүр нэмэгдэх болсон нь энэ бүхний тод илрэл гэж болно.

Хээл хахуулийн хэлбэрийн түгээмэл байдал газар авах болсон нь улс төрийн хүрэн дэх хууль бус нөлөөллийн хэлбэр нийгмийн харилцаанд амь бөхтэй оршин тогтнож байгаатай шууд холбоотой. Учир нь улс төрчид, өндөр албан тушаалтнуудын зүгээс хувийн зорилгоор төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд нөлөөлөх нь түгээмэл байгаа нь ийнхүү өргөжихөд хүргэж буй. Түгээмэл хэрэглэгддэг эдгээр арга хэлбэрүүдийг өнгөрсөн 13 жилийн хугацаанд хийгдсэн судалгаанд хамрагдсан нийт шинжээчид хэрхэн үнэлж ирсэнийг үр дүнгийн хүснэгтээр харьцуулав. Ингэхэд дараах дүр зураг ажиглагдсан нь бидний сонирхлыг ихээхэн татсан юм. Тодруулбал, судалгааны харьцуулсан дүнгээс хууль бус нөлөөллийг тогтоох 6 дэд үзүүлэлт бараг бүгд өсөлттэй гарснаас албан тушаалтны зөрчлийг нь илрүүлж, түүгээр нь дамжуулан дарамтлах, ажлаас нь халах, арга хэмжээ авна

хэмээх нэрийдлээр дарамт шахалт үзүүлэх явдал мэдэгдэхүйц өсөх хандлага жилээс жилд нэмэгдэх болжээ.

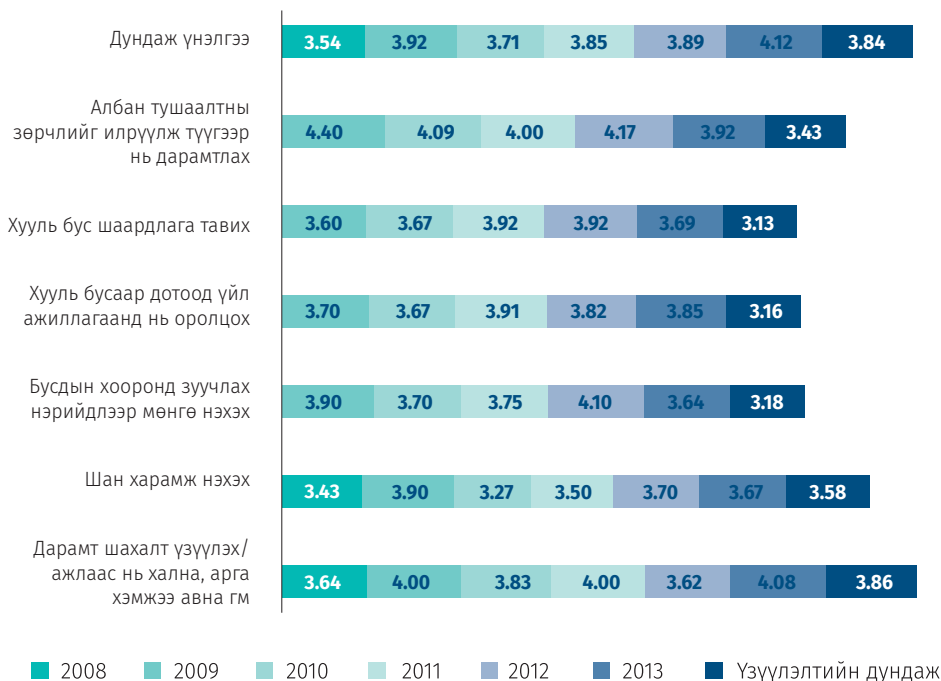
Хүснэгт 2.3.2. Хээл хахуулийн хэлбэрийн дундаж 2008-2020

Хээл хахуулийн хэлбэр	Он тус бүрийн эрэмбийн дундаж											Эрэмбэ, дундаж		
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018		2019	2020
Авлига их хэмжээнд үнэлэгдсэн хэлбэр (3.71-5.0 хүртэл)	Авлига дунд хэмжээнд үнэлэгдсэн хэлбэр (3.31 - 3.70 хүртэл)			Авлига бага хэмжээнд үнэлэгдсэн хэлбэр (2.0 – 3.30 хүртэл)										
1.Ажил, албан тушаалд томилох, оруулах	-	4.40	4.67	4.38	4.23	4.25	4.02	4.04	4.35	4.24	4.38	4.32	4.42	4.30
2.Бэлэн мөнгө өгөх, авах	4.07	4.70	4.42	4.15	4.67	4.58	3.59	3.73	3.67	4.08	3.75	4.09	4.18	4.12
3.Ашиг, орлогоо хуваалцах	3.80	4.20	4.36	4.00	4.54	4.58	3.95	3.80	3.89	4.00	3.87	4.03	3.87	4.06
4.Шагнал, цол, тэмдгээр шагнах	-	3.80	4.36	4.25	3.50	3.60	3.47	3.54	3.83	3.76	3.98	4.25	3.85	3.84
5.Үнэтэй бэлэг сэлт өгөх (байр, машин гм)	3.73	4.30	4.11	3.83	4.33	4.09	3.31	3.82	3.75	3.98	3.61	3.96	3.66	3.88
6.Гадаадын банкинд дан нээж өгөх	-	2.90	3.63	3.33	3.75	3.60	3.16	2.88	3.12	3.37	3.22	3.63	3.55	3.34
7.Гадаад арга хэмжээний зардал төлөх	-	3.80	4.33	4.08	4.45	3.54	3.48	3.82	3.39	3.60	3.60	3.80	3.55	3.78
8.Ажил, үйлчилгээний төлбөрийн хөнгөлөлт эдлүүлэх	4.40	3.36	4.27	3.50	4.33	3.50	3.19	3.54	3.41	3.74	3.63	3.69	3.54	3.7
9.Аялал жуулчлалын зардал төлөх	3.33	3.90	4.09	4.08	4.36	3.62	3.55	3.82	3.44	3.62	3.58	3.81	3.48	3.74
10.Өрийг нь төлөх	-	2.80	3.45	3.22	4.00	4.11	3.31	3.05	3.00	3.29	3.22	3.43	3.48	3.36
11.Сургалтын зардлыг төлөх	-	3.80	3.83	3.77	4.10	4.00	3.36	3.36	3.04	3.42	3.46	3.71	3.40	3.60
12.Хувьцаа өгөх	-	2.70	3.33	3.36	3.67	3.70	2.82	2.89	3.02	2.92	3.11	3.49	3.39	3.2
13.Эмчилгээ, сувилгааны зардал төлөх	-	3.60	3.82	3.60	3.75	3.36	3.26	3.36	2.96	3.43	3.25	3.47	3.29	3.42

Тайлбар: Дундаж үзүүлэлт, 1-5 баллаар эрэмбэлсэн байдал (5-маш их, 4-их, 3- дунд зэрэг, 2-бага зэрэг, 1-огт үгүй)

2009-2013 оны хооронд хийгдсэн үнэлгээний харьцуулалтаас харвал, албан тушаалтны гаргасан зөрчлөөр нь дарамталж, шахалт үзүүлэх үйлдлийн тархац хамгийн өндөр үзүүлэлттэй гарчээ. Харин шан харамж шууд нэхэх үйлдлийн тархац нь харьцангуй бага үзүүлэлттэй байна. Үүнийг 2008-2013 оны судалгааны дүнгийн үзүүлэлтүүдтэй харьцуулахад тэдгээр хэлбэрүүдийн дундаж 3.84 гарсан нь дурдсан хугацаанд зарчмын эерэг үзүүлэлт гараагүй юм. Учир нь улс төрийн хууль бус нөлөөллийн хэлбэрүүдийн үзүүлэлт тус бүрийн дундаж үнэлгээ тогтмол өссөн нь энэ төрлийн үйл ажиллагаанд бодит зохицуулалт хангалттай хэмжээнд хийгдэхгүй байгаа нь тодорхой болсон. Харин улс төрчдийн зүгээс үзүүлдэг нөлөөллийн хэлбэрүүдийг тус бүрт нь авч үзвэл, ажлаас халах эсхүл арга хэмжээ авна хэмээн сүрдүүлэх замаар дарамт шахалт үзүүлэх (3.86); бусдын хооронд зуучлах нэрийдлээр мөнгө нэхэх (3.18); хууль бусаар дотоод үйл ажиллагаанд нь оролцох (3.16); хууль бус шаардлага тавих (3.13); шан харамж нэхэх (3.58) зэрэг төрлийн нөлөөлөл улс төрчдөөс нэмэгдэх буюу 5 балл руу тэмүүлэх хандага илүү байгааг таслан зогсоох талаар нухацтай анхаарахгүй байгаа нь ийнхүү эрсдэлд хүргэж буйн тод жишээ болж байна. Үүнээс улбаалан улс төрчдийн хууль бус нөлөөллийн хэлбэрүүдийн 2008-2013 оны хоорондох тархацын дундаж үнэлгээг он тус бүрээр ангилавал 2009, 2012, 2013 онуудад үлэмж нэмэгдсэн буюу сөрөг тал руу аль хэдийнээ хэлбийснийг илтгэнэ.

Зураг 2.3.1. Улс төрчдийн нөлөөллийн хэлбэрүүдийн тархацын үнэлгээ болон үзүүлэлтийн дундаж (2009-2013)



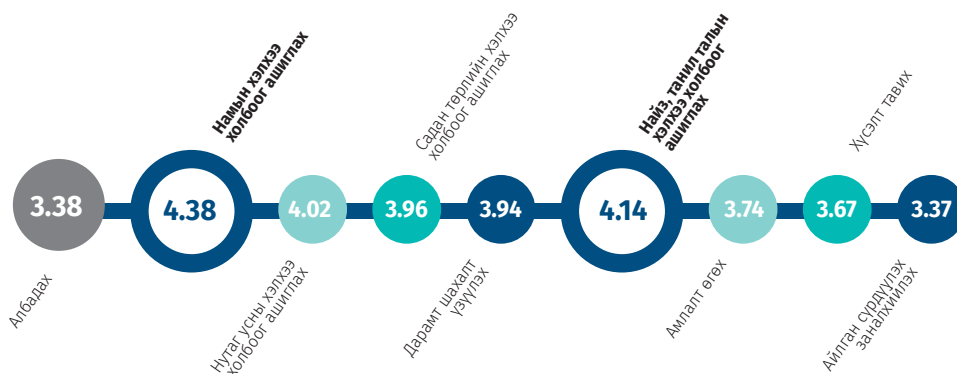
Улс төрийн намын хэлхээ холбоогоо ашиглан төрийн байгууллага, албан тушаалтнуудын үйл ажиллагаанд нөлөөлөх, дарамт шахалт үзүүлэх явдал харьцуулалтаас ажиглагдсан. Улмаар найз нөхөд, танил талын хэлхээ холбоогоор дамжуулан аливаа үйл ажиллагаанд нөлөөлөх явдал улам бүр нэмэгдэж буйг шинжээчид онцолсон нь шинжилгээгээр батлагдсан. Тодруулбал, улс төрчид ямар нэгэн байдлаар амлалт өгөх, хүсэлт тавих, албадах зэргээр өөрсдийн танил талын нөлөөллийг үүсгэх хэлбэрээр нөлөөллийн арга хэрэглэх явдал улам бүр газар авсаар байгаа нь ч үүнийг нэг тод илрэл. Улмаар энэхүү нөлөөллийн арга хэлбэр нь аажимдаа «сүлжээ» маягаар өргөжих болсныг сүүлийн долоон жилд улс төрийн хүрээн дэх хууль бус нөлөөллийн түвшин ямар хэмжээнд байгаагаас тодорхой харагдана. Үүнийг илүү нарийвчлан шинжилж, тэдгээрийн дунджыг тооцон үзвэл, намын болон найз нөхөд, танил талын хэлхээ холбоог ашиглах, нутаг усны хэлхээ холбоог ашиглах, садан төрлийн хэлхээ холбоог ашиглах, цаашлаад дарамт шахалт үзүүлэх зэргээр хууль бус нөлөөллийн хэлбэрийг бий болгох явдал улам бүр газар авсныг шинжилгээний дундаж үзүүлэлт тодорхой болсоныг доорх зургаас харагдана. 2014-2020 оны байдлаар улс төрчид, төрийн өндөр албан тушаалтнууд хувийн зорилгоор төрийн байгууллага, түүний албан тушаалтнуудын үйл ажиллагаанд хууль бусаар нөлөөлөх явдал газар авсаар байгаа нь хууль бус үйл ажиллагаа болон хувирч улам бүр өсөн нэмэгдэж буйг доорх зураг бэлхэнээ илтгэж байна (Зураг 2.3.3).

Зураг 2.3.2. Улс төрчид, өндөр албан тушаалтнууд хувийн зорилгоор төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд нөлөөлөхөд хэрэглэдэг түгээмэл арга хэлбэрүүд (2014-2020)

Үзүүлэлт/үнэлгээ	2014	2015	Өөрч.м (+/-)	2016	2017	Өөрч.м (+/-)	2018	2019	Өөрч.м (+/-)	2020	Өөрч.м (+/-)
Албадах	3.18	3.10	-0.08	2.96	3.49	0.53	3.58	3.67	0.09	3.69	0.02
Айлган сүрдүүлэх, заналхийлэх	3.07	3.55	0.48	2.85	3.42	0.57	3.33	3.63	0.30	3.71	0.08
Хүсэлт тавих	3.45	3.56	0.11	3.29	3.66	0.37	3.85	3.97	0.12	3.89	-0.08
Амлалт өгөх	3.67	3.16	-0.51	3.54	3.77	0.23	4.03	4.05	0.02	3.95	-0.10
Нутаг усны хэлхээ холбоог ашиглах	4.05	3.60	-0.45	3.87	4.14	0.27	4.21	4.27	0.06	3.98	-0.29
Садан төрлийн хэлхээ холбоог ашиглах	3.86	3.55	-0.31	3.90	4.02	0.12	4.10	4.23	0.13	4.07	-0.16
Найз, танил талын хэлхээ холбоог ашиглах	3.97	3.86	-0.11	4.13	4.23	0.10	4.22	4.34	0.12	4.21	-0.13
Дарамт шахалт үзүүлэх	3.74	3.87	0.13	3.63	3.96	0.33	3.80	4.35	0.55	4.22	-0.13
Намын хэлхээ холбоог ашиглах	4.25	4.07	-0.18	4.41	4.47	0.06	4.50	4.51	0.01	4.44	-0.07

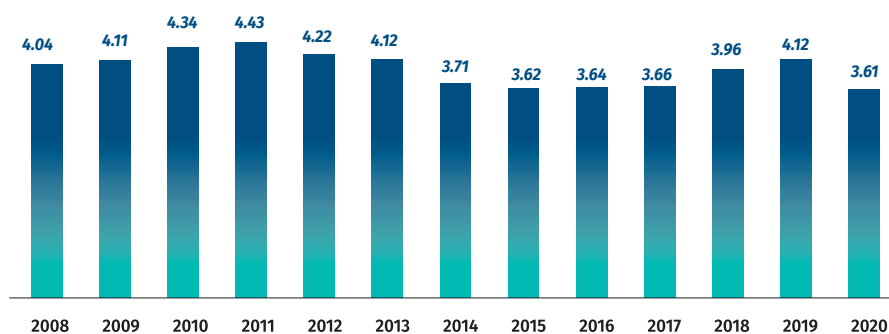
Энэ бүхнээс харахад, ямар нэгэн байдлаар амлалт өгөх, хүсэлт тавих, албадах болон айлган сүрдүүлэх, заналхийлэх зэрэг нөлөөллийн хэлбэрүүд хууль бусаар оршоор байна. Үүнээс гадна, энэ төрлийн хууль бус хэлбэрүүд улс төрчид, өндөр албан тушаалтнууд хувийн зорилгоор төрийн байгууллагын албан тушаалтнуудын үйл ажиллагаанд нөлөөлөх явдал тогтмолжиж, хууль бус хандлага нэмэгдсээр байгаа нь нийгэмд ийм сөрөг үзэгдэл үүсэх шалтгааны үндэс болж байна (Зураг 2.3.4).

Зураг 2.3.3. Улс төрийн хүрэн дэх хууль бус нөлөөллийн хэлбэрүүд (2014-2020)



Дээрх нөхцөл байдлаас улс төрчид болон төрийн өндөр албан тушаалтнууд хувийн зорилгоор төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс нөлөөлөх хандлага бат бэх оршиж байгаа нь тодорхой байна. Тухайлбал авлигын нөлөөллийн үнэлгээний дунджыг сүүлийн 13 жилийн үнэлгээтэй харьцуулбал, хууль бус нөлөөллийн хэлбэрийн жилийн дундаж үнэлгээ судалгааны эхний үеэс 2013 оныг хүртэл 4.04 - 4.22 балл буюу «маш өндөр» нөлөөлөлтэй байжээ. Харин 2014-2018 оныг хүртэл 3.71 - 3.96 балл болж «ялимгүй» буурсан, харин 2019 онд энэ байдал 4.12 болон эргэн өссөн нь тодорхой шалтгаантай байв.

Зураг 2.3.4. Хууль бус нөлөөллийн үнэлгээний дундаж үзүүлэлт (2009-2020)



Учир нь, тухайн жилд төрийн өндөр албан тушаалтнууд ялангуяа УИХ-ын зарим гишүүд, сайд, яам агентлагын дарга нар ЖДҮ сангаас их хэмжээний зээлийг өөрийн хамаарал бүхий этгээдээр дамжуулан авсан гэх улс төрийн нэр бүхий албан тушаалтнууд, уул уурхайн баялаг, Оюутолгойн гэрээ хэлцэлтэй холбоотойгоор, төмөр замын хөрөнгө оруулалтын гэрээтэй холбоотойгоор албан тушаалаа урвуулан ашиглах байдлаар хээл хахуулийн хууль бус нөлөөлөл үзүүлсэн нь ийнхүү дундаж үнэлгээ эргээд өсөхөд хүчтэй нөлөөлсөн байж болзошгүй. Харин 2020 онд өмнөх 2019 оныхоос -0.10 оноогоор буурсан байна. Үүнээс үзвэл, зарим жилд энэ хандлага ялимгүй буурсан дүн ажиглагддаг ч эдгээр нь төдийлэн эерэг үр дүн гаргахуйц түвшинд хүрдэггүй.

Үүнээс улбаалан авлигын ямар хэлбэр манай улсад хамгийн түгээмэл байгааг гүнзгийрүүлсэн ярилцлагад оролцогчдоос өгсөн хариултад ангилал үүсгэн дараах шинжилгээг хийв. Ингэхэд, бэлэн мөнгөний хэлбэр нилээд түгээмэл байгаагийн зэрэгцээ мөнгө санхүүгээр дамжуулах авлигыг өөгшүүлэх хандлага нийтлэг байна. Түүнчлэн албан тушаалын давуу байдлаа ашиглах замаар өөрт буй эрх мэдлийн ашиглах явдал энэ хүрээний авлигын хэлбэрийг илүү түгээмэл болоход нөлөөлсөөр байна. Мөн бусдын эрх ашгийг хангахад чиглэх байдлаар аль нэг банкныг дампууруулах, эсхүл үйл ажиллагаанд нь хөндлөнгөөс зориудаар нөлөөлж дампууруулах, чингэснээр ял шийтгэл багатайгаар шүүхийн шийдвэр гаргуулах тодорхой кэйс сүүлийн үед гарах боллоо. Үүнийг дараах багц илэрхийлэмжүүдээс дэлгэрэнгүй танилцаж болно.

Тухайлбал, шинжээчдийн зүгээс манай улсад авлигын хамгийн түгээмэл хэлбэр нь «илүү далд хэлбэр»-т шилжсэн гэж үзсэн. Тэдний үзэж буйгаар авлига бол илт тод гэхээсээ илүүтэй далд хэлбэрээр үйлдэгддэг бөгөөд урьд өмнө нь бэлэн мөнгө их өгдөг байсан бол, одоо арга нь улам нарийсаад тухайн албан тушаалтны болон түүний хамаарал бүхий этгээдийн өр, зээлийг нь дарах, аль эсхүл их хэмжээний хөрөнгө оруулалтын нэрийн дор мөнгөөр барьцаалан өөрийн эрхшээлдээ оруулах зэргээр өөрчлөгдөх болжээ. Үүнээс гадна, хуулийг тухайн байгууллагад ашигтайгаар тайлбарлах, хэрэглэх замаар өөрт ашигтай шийдвэр гаргуулж түүнээс олсон ашиг орлогоо хуваалцах явдал түгээмэл болжээ. Тэгэхээр авлигын уламжлалт хэлбэр болох бэлэн мөнгө «май» гэж өгөхгүй ч гэлээ өр, зээлийг барагдуулах, ашигтай өндөр албан тушаалд томилох, ажилд оруулах, эсвэл төрийн байгууллагын дарга нарт байр, машин амлах, мөн өндөр үнийн дүнтэй эд материал өгч байгаад хуулийг өөрчлүүлэх замаар эрх ашгаа хуулийн цоорхой ашиглан хамгаалуулах арга хэлбэрүүд бий болсоор байгааг чанарын судалгаагаар тодорхой болсон.

Эндээс, авлигын хэлбэр нь олон шат дамжлагатай болж, уламжлалт бэлэн мөнгө өгч, авах арга хэлбэрээс илүү нарийсч байгууллага болон хувь хүнд давуу байдал бий болгох хэлбэр түгээмэл болсон хэмээн үзэхэд хүргэв. Мөн албан тушаалд томилох эсвэл байгууллага, бүлэглэлийн хувьд эрх зүйн орчноор дамжуулан давуу нөхцөл олгох зэрэг хэлбэртэй болсон хэмээн дүгнэж болохоор байна.

Харин улс төрчид, төрийн өндөр албан тушаалтнуудын зүгээс төрийн аливаа үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс нөлөөлөх гэсэн хууль бус нөлөөлөл сүүлийн жилүүдэд харьцангуй саарч байгааг тоон шинжилгээний дүнгээс ажиглагдсан. Тодруулбал, хууль бус нөлөөллийг тогтоох 9 дэд үзүүлэлтээс дийлэнх нь бууралттай гарсныг дээрх зураг (Зураг 2.3.4)-аас харж болно.

01

Авлига илүү далд хэлбэрт шилжсэн

- Эрх мэдлээ ашиглаж өөртөө болон бусдад давуу байдал олгох хэлбэр нь далд тойруу замаар хууль ёсны мэт болж хувирсан.
- Авлигын цар хүрээ илүү өргөн болж далд буюу хуйвалдааны хэлбэрт шилжсэн. Улмаар бизнес-улс төр холилдсон бүлэглэлүүд үүссэн.
- Бүлэглэлүүдэд тулгуурласан авлига, албан тушаалын хэрэг, хээл хахуулийн хэлбэр хамгийн түгээмэл болж хувирсан.
- Бусдад давуу байдал олгож түүний хариуд шан харамж авах, улс төрийн авлига өгөх хэлбэр нийтлэг болсон.
- Авлига ил тод байна гэхээсээ илүүтэй далд нуугдмал хэлбэрт шилжих явдал түгээмэл болсон.
- Манай улсад өндөр түвшний авлига нэмэгдсэн. Улмаар сонгуулиар санал худалдаж авах замаар иргэдэд авлига өгөх хэлбэр бий болоод удаж байна.
- Төрийн албаны дунд шатны эрх мэдлийн хуваарилалтай холбоотой хуйвалдаан, наймаалцах хэлбэр улам өссөн.

02

Бэлэн мөнгө өгөх, төрийн байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагаанд нөлөөлөх

- Шүүхийн шийдвэр, худалдан авах үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс нөлөөлөх явдал газар авсан.
- Төрийн хяналт, шалгалт сул байгаа нь төрийн дунд шатанд улс төрийн үйл ажиллагаанд нөлөөлөх гол хэрэгсэл болсон. Мөн бэлэн өгөх, авах, хахууль өгөх хэлбэрээр ашиг сонирхлын зөрчилтэй шийдвэр гаргах явдал ихэссэн.
- Эрх мэдэл, албан тушаалын давуу байдлаа ашиглах замаар хөрөнгө мөнгө, ашиг олох хэлбэрт шилжсэн.
- Аль нэгн этгээдэд давуу тал олгох замаар ашиг хүртэх, хувь хэмжээ тооцож авах явдал төрийн захиргааны болон үйлчилгээний байгууллагуудад түгээмэл болсон.
- Аливаа нэг үйлдвэр үйлчилгээ эрхлэх, газар, ашигт малтмал эзэмших эрхийн гэрчилгээ олгох, концессийн гэрээгээр ажил үйлчилгээ үзүүлэх байдлаар хууль бус эрх олгох замаар үнийн дүнгээс хувь хэмжээ авдаг сүлжээ бүрдэж, газар авсан.
- Тодорхой тендер, хөтөлбөрт оролцох авлигын хэлбэр илүү өргөн хүрээтэй илрэх болов.

03

Танил тал харж ажлаа бүтээх

- Нам, төрийн байгууллагуудад хандив өгөх хэлбэрээр хуул хахууль өгөх явдал түгээмэл болсон.
- Иргэд хувийн ажил хэргээ биелүүлэхийн тулд бусдад эд зүйл, мөнгө, хөрөнгө аргадан өгөх хандлага түгээмэл байна.
- Албан тушаал наймаалцах, тендер нэртэй луйварын аргаар хөрөнгө оруулалт, мөнгөний 10-20 хувийг авлига болгон өөртөө болон бүлэглэлдээ авах үзэгдэл нийтлэг болов.
- Мөнгөн бус байдлаар танил талаараа бие биндээ харилцан туслах замаар авлига авах хэлбэр түгээмэл үзэгдэл болсон.
- Улс төрийн нам, гишүүдийн доторх хуйвалдаан нь улс төрийн хүрээний авлигын гол зорилго болон хувирснаар албан тушаал наймаалцах гол арга хэрэгсэл болон хувирсан.
- Дээд түвшиндөө дүр исгэх байдлаар авилгачидаа өмгөөлж хамгаалсан үйлдэл хийх нь олширсон.
- Давуу байдлаа ашиглан их хэмжээний хөнгөлттэй зээл авч түүнийгээ ББСБ-аар дамжуулж иргэддээ зээл хэлбэрээр өгч мөнгө угаах замаар үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих явдал төрийн дээд болон дунд шатанд түгээмэл болсон.

Шинжээчдийн энэхүү төсөөллөөр улс төрчдийн зүгээс айлган сүрдүүлэх, заналхийлэх байдлаар хууль бусаар нөлөөлөх үзүүлэлт өмнөх оны дүнгээс +0.08 оноогоор, харин албадах хэлбэрээр хууль бусаар нөлөөлөх үзүүлэлт мөн адил +0.02 оноогоор тус тус бага хэмжээнд нэмэгдсэн байна. Энэ бол сэтгэл амарч, тайвшрах зүйл огт биш зүйл бөгөөд хайхралгүй үлдээх нь цаашдын томоохон зөрчлийн үндэс болох магадлалтай. Тиймээс өмнөх онуудад харьцангуй буурсан нөлөөллийн хэлбэрүүд эргэн өсч, харин нэмэгдэж байсан нөлөөллийн хэлбэрүүд буурсан хандлага ажиглагдсан болохыг энд дурдах нь зүйтэй. Энэ нь биднээс илүү мэдрэмжтэй, бодит, хатуу чанд бодлого, арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхийг шаардаж буйн илрэл.

2.4 Улс төрийн хүрээний авлигын хэлбэр дэх улс төрийн нам, бүлэглэл, улс төр, бизнес, гэмт хэргийн бүлэглэлүүдийн харилцаа хамааралд хийсэн шинжилгээ

Бодлогын судалгааны эл хэсэгт улс төрийн хүрээний авлигын хэлбэр дэх улс төрийн нам, бүлэглэл, улс төр, бизнес, гэмт хэргийн бүлэглэлүүдийн харилцаа хамааралд шинжилгээ хийсэн юм. Ингэхдээ улс төрийн хүрээн дэх бүлэглэлүүд (улс төр - эдийн засгийн, улс төр - бизнесийн, улс төр - ашиг сонирхол нэгтэй гм)-ийн харилцаа, хамаарлын талаар АТГ-аас зохион байгуулдаг улс төрийн дээд түвшний авлигын нөхцөл байдлыг тодорхойлдог шинжээчдийн төсөөллийн өнгөрсөн 13 жилийн судалгааны дүн, ҮСХ-ны ӨНЭЗС-ны «Ардчилсан засаглал судалгаа»-ны сүүлийн 10 жилийн дүн, Шүүхийн шийдвэрийн санд бүртгэгдсэн тоон мэдээлэлд тус бүрт харьцуулсан шинжилгээ хийхийг зорив.

Тухайлбал, АТГ-ын Улс, төр, хууль хяналтын хүрээн дэх авлигын талаарх шинжээчдийн судалгаагаар дараах 12 төрлийн шалтгаан нөхцөл, илэрхийлэмжүүдийг төсөөллийн судалгаанд хамрагдсан шинжээчдийн үнэлгээнд тулгуурлан шинжилж, үр дүнг нэгтгэв. Чингэхэд, төрийн өндөр албан тушаалтнууд, улс төрчид, улс төрийн нам, бүлэглэл, гадаад- дотоодын бизнесийн бүлэглэл, гэмт бүлэглэлийн харилцаа хамаарлын үнэлгээний дундаж индекс 2020 онд 3.84 гарсан нь өнгөрсөн он (2019 оны үзүүлэлт 3.96)-оос -0.12 оноогоор буурсан дүн гарчээ. Үүнийг шинжээчдийн дийлэнх нь авлигын хэлбэр олон шат дамжлагатай болж улмаар уламжлалт бэлэн мөнгө өгч, авах арга хэлбэрээс илүү нарийсч байгууллага болон хувь хүнд давуу байдал бий болгох хэлбэр түгээмэл болсонтой холбон тайлбарлаж, үүнд бусад үзүүлтүүдээс илүү өндөр үнэлгээ өгсөн нь үүнийг гэрчилж байна. Өөрөөр хэлбэл, албан тушаалд томилох эсвэл байгууллага, бүлэглэлийн хувьд эрх зүйн орчноор дамжуулан давуу нөхцөл олгох болсонтой холбоотой хэмээсэн нь элбэг байв. Нөгөө талаар, доорх хүснэгтэд харуулсан 12 нөхцөлт-шалтгаан

болон авлигын зан үйлийн байдлаас үзвэл, улс төрчдийн халаасны ТББ-ууд төсвийн хөрөнгийг зарцуулах явдал сүүлийн 2 жилд эрчимтэй нэмэгдсэн гэсэн таамаглалыг шинжээчид түгээмэл илэрхийлсэн байна.

Дурдсан үзүүлэлтийн хувьд 2019-2020 онд илүүтэй нэмэгдсэн байх бөгөөд дурдсан хугацаанд +0.39 баллаар өсчээ. Харин бусад үзүүлэлтүүдийн хувьд шинжээчдийн үзэж буйгаар АТГ-аас сүүлийн 13 жилийн хугацаанд хийгдсэн улс төрийн хүрээнд улс төр, бизнесийн бүлэглэл нэгдэх үзүүлэлт үлэмж нэмэгдэх болжээ. Ялангуяа эл судалгаа эхлэх үед 4.67 баллаар үнэлэгдэж байсан бол, 2014 он (4.13 балл)-ыг хүртэл өндөр үнэлгээтэйгээр үргэлжилж, 2015 онд 3.93 баллаар үнэлэгдэж ялимгүй буурах хандлага ажиглагдав. 2016 он (4.23 балл)-оос эл үнэлгээ тогтмол өсч 2019 онд 4.46 баллаар, харин 2020 онд маш бага буюу 4.21 балл хүрч -0.25 оноогоор буурсан байна. Мэдээж хэрэг, үүнд дараах нөхцөлт-шалтгаанууд шууд холбоотой. Тухайлбал, улс төрчид шүүгч, хууль сахиулах байгууллагын албан тушаалтнуудтай хууль бус ашиг сонирхлоор нэгдэн нийлэх замаар холбоо сүлбээ тогтоосноор авлига, албан тушаалын хэрэг үлэмж даамжирч, улмаар арга хэрэгсэл нь нарийсч, өөрсдийн гэмт хэргийг хууль, шүүхийн механизмыг ашиглан далдлах, цаашлаад бусдыг дарамтлах, айлган сүрдүүлэх аргаар бизнесийг нь дээрэмдэх зэрэг бусармаг үйлдэл хийх сэдлийн үндэс болсон. Үүнийг төсөөллийн судалгаанд хамрагдсан шинжээчид дараах байдлаар үнэлсэн байна.

Хүснэгт 2.4.1. Бүлэглэлүүдийн харилцаа хамаарал, авлигын зан үйл болон нөхцөлт шалтгааны үнэлгээ ба өөрчлөлт (2008-2020 оны үнэлгээгээр)

Нөхцөл байдал	Он	Үнэл	Өөрч.	Нөхцөл байдал	Он	Үнэл	Өөрч.	Нөхцөл байдал	Он	Үнэл	Өөрч.
1. Улс төрчдийн халаасны ТББ-д төсвийн хөрөнгийг зарцуулах	2008	-	0	2. Улс төрийн авлига нь илүү далд хэлбэрт шилжсэн	2008	-	0	3. Гадны бизнесийн бүлэглэл Монголын улс төрийн нам (бүлэглэл)-тай нэгдсэн	2008	-	0
	2009	-	0		2009	4.67	0		2009	1.22	0
	2010	-	0		2010	5.00	-0.77		2010	1.40	+0.15
	2011	-	0		2011	4.23	+0.17		2011	1.55	-2.86
	2012	-	0		2012	4.23	-0.05		2012	4.00	+0.02
	2013	-	0		2013	4.40	+0.16		2013	1.40	+0.47
	2014	-	0		2014	4.05	+0.09		2014	2.93	+0.04
	2015	-	0		2015	4.00	+0.17		2015	3.13	+0.14
	2016	-	0		2016	4.13			2016	3.00	
	2017	-	0		2017	4.29			2017	3.47	
	2018	-	0		2018	4.19			2018	3.40	
	2019	-	0		2019	4.28			2019	3.44	
2019	4.28	+0.39		2019	4.28		2019	3.44			
2020	4.67			2020	4.45		2020	3.58			

4. Гэмт бүлэглэл улс төрийн нам (бүлэглэл)-ыг эрхшээлдээ оруулсан	2008	-	5. Улс төрийн нам (бүлэглэл) гэмт бүлэглэлийг эрхшээлдээ оруулсан	2008	-	6. Улс төрчид шүүгч, хууль сахиулах байгууллагын албан тушаалтнууд-тай хууль бус ашиг сонирхлоор нэгдсэн	2008	-
	2009	2.80		2009	2.40		2009	4.08
	2010	3.40		2010	2.78		2010	4.50
	2011	2.83		2011	2.11		2011	4.54
	2012	2.00		2012	2.71		2012	4.50
	2013	3.00		2013	2.78		2013	2.75
	2014	2.75		2014	2.62		2014	3.68
	2015	2.61		2015	3.00		2015	3.88
	2016	2.96		2016	2.88		2016	3.67
	2017	3.50		2017	3.40		2017	4.29
	2018	3.29		2018	3.36		2018	4.15
	2019	3.72		2019	3.70		2019	4.30
2019	3.72	2019	3.70	2019	4.30			
2020	3.34	2020	3.38	2020	4.05			
7. Улс төр, бизнесийн бүлэглэл нэгдсэн	2008	-	8. Улс төрчид бизнесийн бүлэглэлийг эрхшээлдээ оруулсан	2008	-	9. Гадны улс төрийн бүлэглэл Монголын улс төрийн нам (бүлэглэл)-ыг эрхшээлдээ оруулсан	2008	-
	2009	4.67		2009	2.23		2009	3.18
	2010	4.67		2010	3.50		2010	3.73
	2011	4.33		2011	2.83		2011	3.00
	2012	4.54		2012	3.60		2012	2.27
	2013	4.08		2013	3.73		2013	2.67
	2014	4.13		2014	3.16		2014	2.65
	2015	3.93		2015	3.39		2015	2.90
	2016	4.23		2016	3.61		2016	2.88
	2017	4.27		2017	3.79		2017	3.53
	2018	4.35		2018	3.81		2018	3.42
	2019	4.46		2019	4.21		2019	3.63
2019	4.46	2019	4.21	2019	3.63			
2020	4.21	2020	4.00	2020	3.44			
10. Гадны улс төрийн бүлэглэл Монголын улс төрийн нам (бүлэглэл)-тэй нэгдсэн	2008	-	11. Бизнесийн бүлэглэл улс төрчдийг эрхшээлдээ оруулсан	2008	-	12. Гадны бизнесийн бүлэглэл Монголын улс төрийн нам (бүлэглэл)-ыг эрхшээлдээ оруулсан	2008	-
	2009	2.78		2009	4.69		2009	4.11
	2010	3.60		2010	4.50		2010	3.91
	2011	2.00		2011	4.69		2011	2.64
	2012	2.25		2012	4.20		2012	3.00
	2013	3.20		2013	4.23		2013	3.20
	2014	2.42		2014	3.68		2014	3.07
	2015	2.81		2015	3.87		2015	3.15
	2016	2.64		2016	4.05		2016	2.93
	2017	3.31		2017	4.31		2017	3.68
	2018	3.27		2018	4.20		2018	3.75
	2019	3.40		2019	4.21		2019	3.66
2019	3.40	2019	4.21	2019	3.66			
2020	3.23	2020	4.12	2020	3.59			

Тайлбар: Дундаж үзүүлэлт, 1-5 баллаар эрэмбэлсэн байдал (5-маш их, 4-их, 3- дунд зэрэг, 2-бага зэрэг, 1-огт үгүй)
Тэмдэглэгээ: цэнхэр өнгөөр буурсан үзүүлэлтийг, улаан хүрэн өнгөөр өссөн үзүүлэлтийг тэмдэглэсэн болно.)

Хүснэгтээс судалгааны эхний жилүүдэд буюу 2009 онд шинжээчид дурдсан шалтгаан, нөхцөлийг 4.08 баллаар үнэлсэн нь эрсдэл ойрхон байгааг илчилсэн дохио байв. Гэвч энэ үнэлгээ 2012 оныг дуустал тогтмол өссөн байдалтай буюу 4.50-4.54 баллын хооронд хэлбэлзэж улам хүндрэх тал руу хэдийнээ хэлбийсэн. Харин 2013 онд шинжээчид тухайн үеийн нөхцөл байдалт тулгуурлан 2.75 баллаар үнэлсэн тухайн үзүүлэлтийн сүүлийн 13 жилийн хугацаанд үнэлэгдсэн хамгийн доод үнэлгээ буюу энэ төрлийн арга хэмжээ харьцангуй буурах хандлага ажиглагдаж эхэлсэнтэй холбоотой болов уу. Учир нь улс төрийн сонгуулийн дараагийн жил, засгийн эрх барьж байгаа улс төрийн нам хүчин нь өмнөх засгийн эрх барьж асан улс төрийн намын алдаатай бодлого, үйл ажиллагааг засж, улмаар тодорхой эзэн холбогдогчийг нь олж илрүүлэх зэрэг арга хэмжээ шүүх, хууль хяналтын байгууллагаар шийдвэрлүүлэх явдал идэвхждэг нь үүнтэй шууд холбоотой. Гэвч 2014 оноос эл үнэлгээ тогтмол өсч улмаар 2019 онд 4.30 балл буюу дээд цэгтээ дөхөж ирсэн нь мөн л дээрх шалтгаантай холбоотой. Харин 2020 онд энэ үзүүлэлт буцаад ялимгүй буурч 4.05 баллтай болсон нь өмнөх оны дүнгээс -0.25 оноогоор буурах хандлага ажиглагдаж байна гэж үзэв.



«...“Шударга бусын хонгил” баримтат номоо дуусгах гээд л үзээд байна. Хонгилыг зарлаад хонгилдуулаад, тэмцэлдээд олон жил явлаа. Юм юм л багтаах гэж хичээлээ. Бүгд баримттай. «..... Ерөнхийлөгч Х.Баттулгын зөвлөх болсны дараа ч өнөөх гүтгэлгүүд тасраагүй байв. “Заналтайгаар огцруулсан хүнийхээ хаяанд очоод, өөрийнхөө болон ах дүү, найз нөхдийнхөө хэргийг хаалгах гэж байна.” гээд л үргэлжлүүлэн гүтгэсэн юм. 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.05 сар гээд бүхэл бүтэн найман жил гаруй хугацаанд энэ байтугай гүтгэлгийг үзсэн би уулын чинээ харыг туулайн чинээ цагаан дийлнэ гэгчээр чимээгүй л байсан. Харин саяхан 2020 оны сонгуулийн өмнөхөн олон “Шударга бусын хонгил”- оор чирсний эцэст найман жилийн дараа хэрэгсгүй болгов.»

*Н.Алтанхуяг. Шударга бусын хонгил.
Баримтат ном. Уб., 2021.*

Энэ нь улс төрчдийн дунд «Шударга бусын хонгил» хэмээх нийгмийн дунд нэршин тархсан эл шударга бус авлига, албан тушаалаа урвуулан ашигладаг зан үйлд шүүх, хууль хяналт, прокурорын өндөр албан тушаалтнууд холбогдож, зарим нэг нь шүүх, хуулийн байгууллагаар шалгагдаж, шийдвэрлэгдсэн нь шинжээчдийн хувьд ийнхүү үнэлгээг бууруулан үнэлэхэд нөлөөлсөн байж болох талтай.

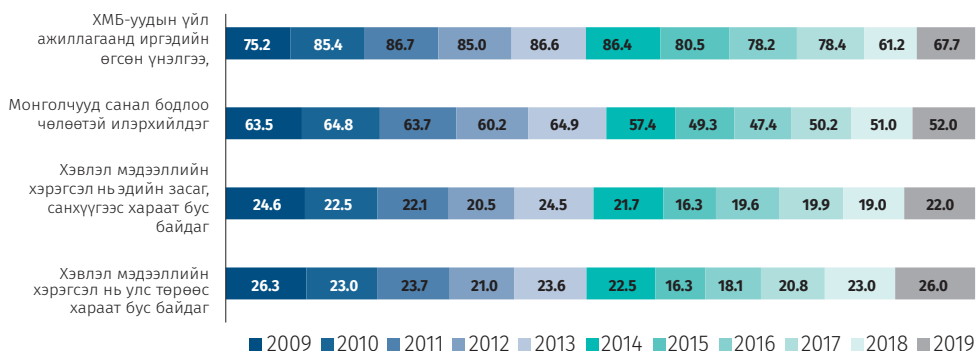


«Хонгил гэдгийг би хувьдаа зөвхөн улс төрийн нүдээр харахгүй байна. Мөнгө олдог нэгэн том салбар бий болжээ л гэж харсан. Таван жилийн ял авч болох байтал 20 жил хорих шийд гаргадаг, нэг жил ял оноодог үзэгдэл хавтгайрчихаж. Би хоригдох хугацаандаа Эрүүгийн хуулийг сайн харлаа. Өмнө нь мэргэжлийн хувьд, хуульчийн нүдээр харж судалж үзсэн удаагүй юм билээ. Эрүүгийн хуультай холбогдоно гэж бодож, төсөөлж явсангүй л дээ. Хэрэгтнүүдийн 80-аас дээш хувьд дандаа хуульд заасан хугацааны дээд ялыг өгдгийг их тод анзаарлаа. Хуульд 1-5 жилээр шийтгэнэ гэж заасан байлаа гэхэд 80 хувьд нь 4-5 жилийг өгдөг гэсэн үг. Тэгэхээр мөнгөгүй хүмүүсийн тухайд ял өгөхдөө дунд хавьцааных нь шийтгэлийг оноож байна. Саагаад юм гарахгүй учраас. Сааж болох тохиолдолд дандаа дээд ялыг нь өгч байна. Дунд ба дундаас дээш амьжиргаатай хүмүүсийн тухайд дээд ял өгөөд байгаа нь анзаарагдсан. Дор хаяж 1 сая төгрөг ч сааж болно гэж харж байна л даа. » Да.Ганболд. Эрх баригчид шоронжуулах, айдсаар удирдах аргадаа гаршчихаж. –Д.Сосорбарам шиг тэмцсэнээс чимээгүй суухыг илүүд үзэгчид олширсон нь залхаан цээрлүүлэлт байгаагийн л илрэл -

Өдрийн сонин. 2021.06.07.
Даваа гараг №100(6732).11 дэх нүүрт.

Хэвлэл мэдээллийн бүлэглэл бол улс төрийн хүрээний авлигын хэлбэр дэх улс төр-хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл хоорондын бүлэглэл, түүний харилцан хамааралын асуудал юм. Үүнийг ҮСХ-ын ӨНЭЗС-н «Ардчилсан засаглал судалгаа»-ны сүүлийн 10 жилийн судалгааны мэдээллийг багцлан шинжилгээ хийвэл дараах нөхцөл тодорхой ажиглагдав. Үнэнийг хэлэхэд, хэвлэл, мэдээллийн эрх чөлөө нь хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслийн улс төр, санхүү, эдийн засгийн хувьд хараат бус байдал хангагдсан эсэхээр илэрхийлэгдэнэ.

Зураг 2.4.1. Улс төр, эдийн засаг, санхүүгээс хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслийн хараат бус байдлын талаарх иргэдийн үнэлгээ



СЭЛЖИЛЭЛТ ҮНЭН БИЛДҮҮГЭЙН ЗӨВЛӨМЖ

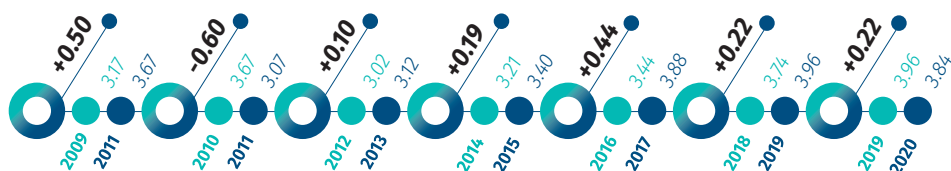
Тайлбар: Энэхүү хараат бус байдлын талаарх иргэдийн үнэлгээг 0-100 оноонд шилжүүлэн тооцсон. Оноо их байх нь иргэд хэвлэл, мэдээллийн хэрэгсэл улс төр, эдийн засаг, санхүүгээс хараат бус байдаг, оноо бага байх нь хараат байдал байна гэсэн утгыг илэрхийлнэ

Дээрх зургаас сүүлийн гурван жилийн байдлаар, хэвлэл, мэдээллийн хэрэгсэл улс төрөөс хараат бус байдаг гэдэгт итгэх иргэд харьцангуй нэмэгджээ. Тухайлбал, 2016 онд хэвлэл, мэдээллийн хэрэгсэл улс төрөөс хараат бус байдаг иргэдийн өгсөн оноо 18 байсан бол, 2019 онд 26 болж нэмэгдсэн байна. Харин эдийн засаг, санхүүгээс хараат бус байдаг гэдэгт 20-оос 22 болж өсчээ. Нийт иргэдийн 34.0 хувь хэвлэл, мэдээллийн хэрэгсэл улс төрөөс хараат бус гэдэгтэй санал нийлдэггүй гэж үзсэн байхад 9.9 хувь санал нийлдэг гэж 2018 онд хариулжээ. Гэтэл энэхүү дурдсан хариултын хувь 2019 онд 32.3, 11.2 хувь болж өөрчлөгдсөн нь эерэг хандлага байв. Харин 2018 онд судалгаанд хамрагдсан нийт иргэдийн 34.0 хувь нь, 2019 онд мөн хамрагдсан иргэдийн 32.3 хувь нь энэ асуултад «мэдэхгүй» гэж хариулсан. Түүнчлэн хэвлэл, мэдээллийн байгууллагуудад итгэл хүлээлгэж байгаа иргэдийн үнэлгээг 2016-2019 оноор харьцуулан үзвэл, үндэсний олон нийтийн телевизэд өгсөн үнэлгээ 88-87, үндэсний радиод өгсөн үнэлгээ 78-72, орон нутгийн телевизэд өгсөн үнэлгээ 77-73, хувийн телевизэд өгсөн үнэлгээ 76-70, өдөр тутмын хэвлэлд өгсөн үнэлгээ 63-55, FM радиод өгсөн үнэлгээ 59-49 оноо болж тус тус буурсан байна.

Бизнесийн бүлэглэл улс төрчдийг эрхшээлдээ оруулж, өөрсдийн аясаар хөдөлгөх, өөрсддөө ашигтай улс төрийн болон сонирхлын шийдвэр гаргуулахад улс төрчдийг ашигладаг талаар дурдан буй хугацаанд судалгаанд хамрагдсан шинжээчид үзсэн байна. Үүнийг тодруулбал, энэхүү нөхцөлт-шалтгааныг 2009 онд шинжээчид 4.69 баллаар үнэлсэн нь тухайн судалгаа явагдсан он жилүүдийн хугацаанд хамгийн өндрөөр үнэлэгдсэн. Тэгвэл 2013 оныг дуустал эл үнэлгээ 4.69±4.23 баллын хооронд хэлбэлзэж байв. Учир нь эл хугацаанд улс төрчид аливаа нэг компани, хувийн хэвшил, аж ахуйн нэгжүүдэд давуу эрх олгох, тэдний үйл ажиллагаанд их бага ямар нэгэн хэмжээгээр татагдан орох аль эсхүл тэдний төлөөлөл болон улс төрд орох явдал үлэмж нэмэгдсэнтэй холбоотой хэмээн шинжээчид тайлбарлажээ. 2014, 2015 онд дурдан буй үзүүлэлт өмнөх жилүүдийн өндөр үнэлгээнээс харьцангуй буурч 3.68±3.87 хүрсэн нь судалгаа хийгдсэн хугацаан дахь хамгийн бага үнэлгээ гэж болохоор. Ийнхүү бага үнэлэгдсэнээс хойш 2016 оноос эргээд үнэлгээ өсөх хандлага ажиглагдаж 4.05±4.21 баллын хооронд хэлбэлцэж байна. 2020 оны үнэлгээ 4.12 болж өмнөх оныхоос -0.09 оноогоор буурчээ. Гадны улс төрийн бүлэглэл Монголын улс төрийн нам (бүлэглэл)-тай нэгдсэн байдлын хувьд 2009, 2011, 2012, 2014, 2015 онуудад шинжээчид тус үзүүлэлтийг 3 баллаас доогуур үнэлэгдсэн бол, 2010, 2013, 2017, 2018, 2019 онуудад эл үнэлгээ 3.27±3.60 баллын хооронд хэлбэлзсэн дүн гарсан. Харин 2020 онд 3.23 баллаар үнэлэгдэж өмнөх оны дүнгээс -0.17 оноогоор буурсныг шинжээчид дараах шалтгаантай холбон тайлбарлажээ.

Жишээ нь бизнесийн бүлгийн захиалгаар шийдвэр гаргах, улс төрийн зорилгоор тухайн нам эвсэл, улс төрчдөд хандив өгөх явдал ил далд хэлбэрээр оршсоор байгаатай шууд холбоотой аж. Мөн гадны бизнесийн бүлэглэл Монголын улс төрийн нам (бүлэглэл)-ыг эрхшээлдээ оруулсаныг шинжээчид 2011, 2016 онд 2.64 ± 2.43 баллын хооронд, харин 2009-2010, 2012-2015, 2017-2019 онд 3.00 ± 3.75 баллын хооронд үнэлсэн нь ийнхүү хэлбэлзэх шалтгаан гэж үзэхээр байна (Зураг 2.4.1).

Зураг 2.4.2. Улс төрийн авлигын бүлэглэлийн харилцаа хамаарлын индекс



Тухайн асуудлаар улс төрийн авлигын бүлэглэлийн харилцаа хамаарлын индексийг өнгөрсөн 13 жилээр тооцон дундажилбал 3.17 ± 3.96 баллын хооронд хэлбэлзэж байна. Энэ бол аливаа нэг компаний үйл ажиллагаа нь аль нэг улс төрийн намын мандалт, бууралтын байдлаас шалтгаалан үндэсний болон орон нутгийн хэмжээнд эрх мэдэлтэй болох хэлбэрээр үйл ажиллагаа нь эдийн засгийн стандарт тайлбараар илэрхийлэгдэхгүйгээр амжилтад хүрэх нь ямар нэг байдлаар бүлэглэлүүдийн харилцан хамааралтай шууд холбоотой. Мөнхүү бүлэглэлүүдийн уялдаа холбоо нь алс хэдтээ улс орны шударга ёс, тэгш байдал, эрх тэгш байдлыг уналтад хүргэх гол үндэс болохыг Зураг 2.4.1-т харуулсан шинжилгээ үүний бодит жишээ юм. Нэг үгээр бол улс төрийн хүрээнд дэх авлигын хэлбэрт өөрчлөлт тогтмол гарч байна.

Үүний тод жишээ бол, Монгол Улсад авлигын хэлбэр олон төрлөөр илрэн гарч, улмаар жил ирэх тусам авлигын арга хэлбэр нь нарийсч, далд хэлбэртээ шилжих болсоныг шинжээчид удаа дараа онцолж ирсэнийг Хүснэгт 2.4.1, 2.4.2-т харуулсан нөхцөлт-шалтгаанууд юм. Хүснэгт 2.4.1, 2.4.2 дахь харьцуулсан шинжилгээний тайлбараас улс төрийн хүрээнд дэх улс төрийн авлигын хэлбэрийн тархалтыг дэлгэрэнгүй харж болно. Жишээлбэл, 2009 онд хийгдсэн шинжээчдийн судалгаагаар сонгогчдын саналыг худалдан авах хэлбэр түгээмэл дэлгэрсэн хэлбэр болсоныг харьцуулсан шинжилгээнээс харагдана. Учир нь улс төрийн сонгууль явагдсан жил бүрт сонгогчдын саналыг худалдан авах хэлбэрээр улс төрийн хүрээнд авлига дэлгэрэх явдал газар авсаар ирсэний нэг тод жишээ 2009 онд энэ хэлбэр 4.69 болж хамгийн өндрөөр үнэлэгджээ. Үнэндээ ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой асуудлууд авлигад нөлөөлөх нөлөөллөөр хамгийн хүчтэй байгаа нь ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийг батлах, түүний дагаж мөрдөх эрх зүйн бодит орчинг бүрдүүлэх шаардлага буйг харуулсан явдал байв. Нөгөөтэйгүүр,

Монгол Улс НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцид нэгдэн орсон нь авлигын гэмт хэргийг бууруулахад нэг чухал алхам болсон нь зайлшгүй.

Харьцуулсан хүснэгтээс 2009-2010 онд өөрийн өмчийн компани, ААН-д давуу байдал бий болгох хэлбэр харьцангуй өндөр буюу -1.21 оноогоор буурсан нь нилээд эерэг үнэлгээ байв. Харин дурдсан бусад 4 үзүүлэлтүүдийн хувьд 2010 онд дунджаар -0.17 оноогоор буурсан эерэг хандлага байсныг дурдах нь зүйтэй. Энэхүү хэлбэрүүдийн тархацын үнэлгээний дундаж 2011 онд 4.19 гарсан нь өмнөх он (2010)-оос 0.09 оноогоор өссөн байна. 2010-2011 оны хооронд гарсан өөрчлөлтийн үнэлгээ -0.13 оноогоор өмнөх оны дунджаас буурсан байна. 2012 онд улс төрийн авлигын хэлбэрүүдийн тархацын үзүүлэлтүүд буурах болсонд тодорхой шалтгаан бий.



«... Эрүүл бус хардлага сэрлэгт баригдсан энэ нийгэм маань өөрөө эргээд өнөөгийн иргэншиж соёлжсон ертөнцөд нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн шударга ёс гэсэн ойлголтыг бусниулах үүр уурхай болоод байна. “Шударга ёс” хэмээх дэндүү тодорхой бус нэр томъёо нь шударга ёс хэмээн өнөөгийн ертөнц хүлээн зөвшөөрөгдсөн норм зарчмыг нурааж байгаа хэрэг билээ. Чухам энэ маань л шударга гаруудын хувийн амьдралаас үүдэл сэдэлтэй хардалт нийгмээ хордуулан эрүүл бус болгож, санаан зоргоороо захиалга үйлддэг болгоод байгааг хэлж буй хэрэг. Чухам энэ маань л эрүүл бус нийгмийн эрүүл бус захиалгад төрийн инстүүцүүд автан, үндсэн зарчмаа хөсөрдүүлж буйг хэлээд буй хэрэг. Чухам энэ маань л... (1999.11.25)

ЖИЧ: Хорь гаруй жилийн өмнө энэ өгүүллийг бичиж байхдаа “ШУДАРГА ЁСНЫ ТӨЛӨӨХ АЛАЛДААН” улам өргөжин тэлж хожим нь улс орныг хамарсан ДАЙН болно, Монгол орон хөлд нь үрэгдэнэ гэж даанч зүүдэлсэнгүй...»

Баабар ёслол. 2021.7.4. <http://www.inews.mn/a/21563>.
(Accessed 06.07.2021)

Монгол Улс НҮБ-ын гишүүн орны хувьд Авлигын эсрэг конвенцыг хэрэгжүүлэх, нөгөө талаас авлигаас урьдчилан сэргийлэх эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгож, хууль эрх зүйн хийдлийг арилгах зорилгоор нийтийн албаны ил тод, хариуцлагатай, шударга байдлыг хангах, бэхжүүлэх чиглэлээр идэвхтэй ажилласаны үр дүнд 2012 онд Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийг батлан мөрдөж эхэлсэн. Ингэснээр албан тушаалтны хувьд нийтийн албанд шинээр томилогдохоос эхлэн ажлаас чөлөөлөгдсөнөөс хойшхи 2 жилийн хугацаанд үйлчилж, улмаар төрийн үйл ажиллагааг нийтийн ашиг сонирхлын төлөө гүйцэтгэх нөхцөл боломжийг баталгаажуулах учиртай.

Хүснэгт 2.4.2. 2009-2014 оны хоорондох улс төрийн авлигын хэлбэрүүдийн тархацын үнэлгээ (2009-2014)

Авлигын хэлбэрүүдийн тархалтын хүрээ	Он тус бүрийн дундаж														
	2009	2010	өөрч. (±)	2010	2011	өөрч. (±)	2011	2012	өөрч. (±)	2012	2013	өөрч. (±)	2013	2014	өөрч. (±)
1. Бизнесийн бүлэглэлийн захиалгаар хууль тогтоомж санаачлан батлуулах, дэмжих	4.33	4.64	0.31	4.64	4.33	-0.31	4.33	4.00	-0.33	4.00	3.54	-0.46	3.54	3.76	0.22
2. Ашиг сонирхолдоо нийцсэн шийдвэр гаргах, гаргуулах, лоббидох	4.54	4.58	0.04	4.58	4.23	-0.35	4.23	4.50	0.27	4.50	4.23	-0.27	4.23	3.98	-0.25
3. Сонгогчдын саналыг худалдан авах	4.69	4.50	-0.19	4.50	4.31	-0.19	4.31	3.91	-0.40	3.91	4.00	0.09	4.00	3.24	-0.76
4. Улс төрийн зорилгоор хандив өргөх, авах	4.42	4.50	0.08	4.50	4.38	-0.12	4.38	4.50	0.12	4.50	4.00	-0.50	4.00	3.69	-0.31
5. Төсвийн мөнгийг зориулалтын бусаар, өөрийн ашиг сонирхлоор зарцуулах	4.15	4.36	0.21	4.36	4.08	-0.28	4.08	4.17	0.09	4.17	3.68	-0.49	3.68	3.60	-0.08
6. Намд хандив авах	4.42	4.25	-0.17	4.25	4.62	0.37	4.62	4.50	-0.12	4.50	4.38	-0.12	4.38	3.72	-0.66
7. Өөрийн эрх мэдлээ худалдах	4.00	4.17	0.17	4.17	3.91	-0.26	3.91	4.09	0.18	4.09	3.50	-0.59	3.50	3.95	0.45
8. Төрийн өмчийг шамшигдуулах, хувьдаа завших	4.00	4.00	0.00	4.00	4.08	0.08	4.08	3.92	-0.16	3.92	4.00	0.08	4.00	3.49	-0.51
9. Мөнгө угаах	4.00	3.80	-0.20	3.80	4.67	0.87	4.67	3.60	-1.07	3.60	3.11	-0.49	3.11	3.08	-0.03
10. Хувийн байгууллага санд хандив өгөх	3.75	3.64	-0.11	3.64	3.73	0.09	3.73	3.90	0.17	3.90	2.92	-0.98	2.92	3.60	0.68
11. Хууль бусаар дампууруулах	3.56	3.56	0.00	3.56	3.78	0.22	3.78	3.50	-0.28	3.50	3.22	-0.28	3.22	2.76	-0.46
12. Өөрийн өмчийн компани, ААН-д давуу байдал бий болгох	4.46	3.25	-1.21	3.25	4.15	0.90	4.15	4.15	0.00	4.15	3.92	-0.23	3.92	3.92	0.00
Улс төрийн авлигын хэлбэрийн үнэлгээ	4.19	4.10	-0.09	4.10	4.19	0.09	4.19	4.06	-0.13	4.06	3.71	-0.35	3.71	3.60	-0.11

2012-2013 онд улс төрийн хүрэн дэх улс төрийн авлигын хэлбэрүүдийн тархацын үнэлгээний өөрчлөлт 0.12-0.98 онооны хооронд хэлбэлзэж буурсан нь нэг талаас нийтийн албан тушаалтны хувийн ашиг сонирхол, хуулиар хүлээсэн албан үүрэг хоорондын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, ашиг сонирхлын зөрчлийг зохицуулах, хянах замаар нийтийн албаны үйл ажиллагааг нийтийн ашиг сонирхолд нийцүүлэх нөхцөлийг баталгаажуулж өгснөөр ийнхүү буурах хандлага бүрдсэн гэж болно (Хүснэгт 2.4.2). Энэ нь 2013-2014 онд давтамжтайгаар буурсаныг харьцуулсан шинжилгээнээс харж болно. Тухайлбал, 2012 онд улс төрийн хэлбэрийн үнэлгээний дундаж 4.06 байсан бол, 2013 онд 3.71 болж 0.35 оноогоор, харин 2014 онд үнэлгээний дундаж 3.60 болж өмнөх оныхоос 0.11 оноогоор тус тус буурсан. Энэ нь 2012 онд батлагдсан Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн богино хугацаанд үр дүнтэй хэрэгжсэн нь ийнхүү 2012 оны дундаж үнэлгээнээс даруй 0.46 оноогоор буурсан нь үүний тод илрэл гэлтэй. Харин 2014 онд улс төрийн авлигын хэлбэрүүдээс зөвхөн хууль бусаар дампууруулах зорилгоор улс төрийн ашиг сонирхлоо гүйцэтгүүлэх хэлбэр бусад 15 хэлбэрүүдээс ганцаараа

хамгийн бага буюу 2.76 баллаар үнэлэгдсэн. 2015 оноос улс төрийн авлигын хэлбэр харьцангуй хурдтай өссөн нь дээрх харьцуулалтаас харагдаж байна. Улс төрийн хүрээн дэх улс төрийн авлигын хэлбэрийн 2014 оны үнэлгээ 3.60 гарсан бол 2015 онд 3.82 гарч даруй +0.22 оноогоор нэмэгджээ. Энд харуулсан нийт 15 дэд үзүүлэлтийн 13 нь дунджаар 0.27 оноогоор нэмэгдсэн нь сөрөг өөрчлөлт мөн бөгөөд ганц аж ахуйн нэгжид давуу тал бий болгох хэлбэрийн тархалтын хэмжээ -0.07 оноогоор буурчээ. Энэ бол тухайн онуудад гарсан нааштай хандлага боловч сэтгэл тайвшрах эерэг нөхцөл огт биш.

2015-2016 онд өгөгдсөн нийт 15 үзүүлэлтийн 9 үзүүлэлтэд дунджаар 0.01 оноогоор өсч үнэлгээний түвшинд сөргөөр нөлөөлөх явдал хэвээр буй нь хүснэгтээс харагдаж байна. Харин хууль бусаар дампууруулах улс төрийн авлигын хэлбэр 0.45 оноогоор буурсан нь тухайн үзүүлэлтүүдээс хамгийн эерэг үзүүлэлт байв. 2016-2017 онд улс төрийн авлигын хэлбэрүүдийн тархалтын өөрчлөлтийг шинжлэхэд улс төрийн авлигын хэлбэрийн үзүүлэлт 4.18 буюу өмнөх оны үзүүлэлтээс даруй 0.34 оноогоор өссөн дүнтэй гарсан.

Хүснэгт 2.4.3. 2014-2020 оны хоорондох улс төрийн авлигын хэлбэрүүдийн тархацын үнэлгээ (2014-2020)

Авлигын хэлбэрүүдийн тархалтын хүрээ	Он тус бүрийн дундаж																	
	2014	2015	өөрч. (±)	2015	2016	өөрч. (±)	2016	2017	өөрч. (±)	2017	2018	өөрч. (±)	2018	2019	өөрч. (±)	2019	2020	өөрч. (±)
1. Бизнес үнэ төлбөргүй хөрөнгө оруулах		-		-	-		-	-		-	-		-	0.00		0.00	5.00	5.00
2. Төсвийг хувийн ашиг сонирхлын дагуу хуваарилах	3.58	3.91	0.33	3.91	3.92	0.01	3.92	4.32	0.40	4.32	4.06	-0.26	4.06	4.44	0.38	4.44	4.15	-0.29
3. Сонгогчдын саналыг худалдан авах	3.24	3.75	0.51	3.75	3.76	0.01	3.76	4.30	0.54	4.30	4.30	0.00	4.30	4.43	0.13	4.43	4.43	0.00
4. Улс төрийн зорилгоор хандив өгөх, авах	3.69	3.88	0.19	3.88	4.16	0.28	4.16	4.34	0.18	4.34	4.38	0.04	4.38	4.44	0.06	4.44	4.33	-0.11
5. Ашиг сонирхолдоо нийцсэн шийдвэр гаргах, гаргуулах	3.98	4.15	0.17	4.15	4.16	0.01	4.16	4.43	0.27	4.43	4.25	-0.18	4.25	4.55	0.30	4.55	4.39	-0.16
6. Хээл хахууль авах, өгөх, зуучлах	3.60	3.68	0.08	3.68	3.69	0.01	3.69	4.18	0.49	4.18	4.03	-0.15	4.03	4.22	0.19	4.22	4.27	0.05
7. Албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах	3.95	4.09	0.14	4.09	4.10	0.01	4.10	4.32	0.22	4.32	4.40	0.08	4.40	4.58	0.18	4.58	4.26	-0.32
8. Аж ахуйн нэгжид давуу байдал бий болгох	3.92	3.85	-0.07	3.85	4.13	0.28	4.13	4.32	0.19	4.32	4.09	-0.23	4.09	4.52	0.43	4.52	4.25	-0.27
9. Албан тушаал, эрх мэдлээ хэтрүүлэх	3.98	4.01	0.03	4.01	4.02	0.01	4.02	4.36	0.34	4.36	4.32	-0.04	4.32	4.58	0.26	4.58	4.18	-0.40
10. Шан харамж авах, өгөх	3.72	3.72	0.00	3.72	3.73	0.01	3.73	4.12	0.39	4.12	4.05	-0.07	4.05	4.31	0.26	4.31	4.13	-0.18
11. Төсвийн хөрөнгийг зориулалтын бус зарцуулах	3.60	3.91	0.31	3.91	3.92	0.01	3.92	4.18	0.26	4.18	4.00	-0.18	4.00	4.34	0.34	4.34	4.08	-0.26
12. Төрийн өмчийг хувьдаа завших	3.49	3.86	0.37	3.86	3.87	0.01	3.87	3.85	-0.02	3.85	3.93	0.08	3.93	4.33	0.40	4.33	4.00	-0.33

13. Мөнгө угаах	3.08	3.25	0.17	3.25	3.26	0.01	3.26	3.92	0.66	3.92	3.73	-0.19	3.73	4.14	0.41	4.14	4.00	-0.14
14. Бизнесийн бүлэглэлийн захиалгаар хууль тогтоомж санаачлан батлуулах, дэмжих	3.76	3.82	0.06	3.82	4.03	0.21	4.03	4.22	0.19	4.22	4.07	-0.15	4.07	4.23	0.16	4.23	3.88	-0.35
15. Хууль бусаар дампууруулах	2.76	3.22	0.46	3.22	2.77	-0.45	2.77	3.62	0.85	3.62	3.49	-0.13	3.49	3.89	0.40	3.89	3.66	-0.23
16. Төрийн өмчийг хууль бус арга замаар хувьчлах	3.20	3.60	0.40	3.60	3.61	0.01	3.61	3.88	0.27	3.88	3.72	-0.16	3.72	3.95	0.23	3.95	3.56	-0.39
Улс төрийн авлигын хэлбэрийн үнэлгээ	3.60	3.82	0.22	3.82	3.84	0.02	3.84	4.18	0.34	4.18	4.06	-0.12	4.06	4.35	0.29	4.35	4.16	-0.19

Үүнийг задлахул, нийт 15 үзүүлэлтээс 14 нь өсч сөрөг дүнтэй гарсан бол, төрийн өмчийг хувьдаа завших хэлбэрийн үзүүлэлт -0.02 оноогоор буурчээ. 2018 оны улс төрийн авлигын хэлбэрүүдийн үнэлгээ 4.06 гарсан нь 2017 оныхоос -0.12 оноогоор буурсан байна. Ийнхүү буурахад нийт 15 үзүүлэлтээс 9 нь тодорхой хэмжээний бууралттайгаас гадна эдгээр үзүүлэлтүүдийн хувьд 0.04–0.26 оноогоор буурч, дунджаар 0.10 онооны бууралт ажиглагдсан. Улс төрийн хүрэн дэх улс төрийн авлигын хэлбэрүүдийн 2018-2019 оны тархалтын байдал нь хэлбэрийн үнэлгээний хувьд 2019 онд 4.35 гарч өмнөх оны мөн дүнгээс даруй 0.29 оноогоор нэмэгдсэн үзүүлэлттэй байв. Тухайн онд хийгдсэн шинжээчдийн судалгаагаар нийт 15 үзүүлэлтийн бүгдэд нь тодорхой хэмжээний өсөлт мэдэгдэхүйц байдлаар ажиглагдсан нь дээрх харьцуулалт (Хүснэгт 2.4.3)- аас харагдана. Үүнээс эдгээр үзүүлэлтүүд нь 0.13–0.43 онооны хооронд хэлбэлзэж, улс төрийн хүрэн дэх авлигын хэлбэрүүдийн үзүүлэлтүүд дунджаар 0.28 онооны өсөлттэй байна гэж үзэж болох юм. Үүнийг өмнөх жилүүдтэй харьцуулбал харьцангуй өндөр өсөлт. Сүүлийн нэг жилийн хугацаан (2020)-д улс төрийн хүрэнд авлигын хэлбэрүүд хэрхэн тархсаныг тооцвол, бизнест үнэ төлбөргүй хөрөнгө оруулах, сонгуулийн үеэр сонгогчдын саналыг худалдан авах, ашиг сонирхолдоо нийцсэн шийдвэр гаргах, гаргуулах, аж ахуйн нэгжид давуу байдал олгох, төсвийг хувийн ашиг сонирхлын дагуу хуваарилах, хээл хахууль авах, өгөх, зуучлах, шан харамж авах, өгөх, мөнгө угаах зэрэг үйлдлүүд нь авлигыг өөгшүүлэх байдлыг улам нэмэгдүүлсэнийг шинжээчид онцолсон. Нөгөөтээгүүр, 2020 оны эл дүнг 2019 онтой харьцуулбал, эдгээр дэд үзүүлэлтийн үнэлгээ (0.14-0.39 оноогоор) дунджаар 0.23 оноогоор буурсан нь нэг талаасаа эерэг хандлага авч, энэ бол улс төрийн хүрэн дэх улс төрийн авлигын хэлбэрүүдийн тархалт буурч буй хэмээн тайвшрах зүйл огт биш. Угтаа авлига нь төрд эдийн засгийн салбарын бүтээн байгуулалт, мөн төрөл бүрийн үнэлгээ, зөвшөөрөл олгох зэрэг асуудлаас үүдэлтэйгээр бий болсоор байгааг харьцуулсан шинжилгээнээс тодорхой ажиглагдсан. Харин өөрчлөлт ороогүй өмнөх онтой жигд үзүүлэлттэй байгаа улс төрийн хүрэн дэх «сонгогчдын саналыг худалдан авах» авлигын хэлбэрийн үзүүлэлт хэвээр байгаад дүгнэлт хийх хэрэгтэй санагдана. Учир нь, улс төрийн соёлыг дээшлүүлэх, улмаар улс төрийн намууд, улс төрчдийн ухамсар, ёс зүйг дээшлүүлэхэд анхаарах хэрэгтэй болсныг давхар илтгэж байна.

Өнөөгийн монголын нийгэмд хүндрэл үзүүлж, хөндөгдөж буй асуудал бол улс төрийн хүрээн дэх хээл хахууль өгөх, авах аргууд юм. Үнэндээ, улс төрийн хүрээн дэх хээл хахууль өгөх, авах аргын дундаж үнэлгээ 2020 онд 3.71 гарч өмнөх оныхоос 0.08 оноогоор (2019) буурч, 2018 оны дүнтэй ижил гарсан. Үүнийг өмнөх 13 удаагийн судалгааны дүнтэй харьцуулахдаа улс төрийн хүрээн дэх хээл хахууль өгөх, авах аргуудын үнэлгээг индексээр тооцон өсөлт, бууралтыг ангилах байдлаар гүйцэтгэв (Хүснэгт 2.4.4).

Доорх харьцуулалтыг 2009 оны судалгааны дүнд зуучлагчаар дамжуулах үзүүлэлт 4.10 балл, ойр дотны хүн, гэр бүлийн гишүүд тэдний компанид давуу байдал олгох үзүүлэлт 4.20 балл, хувьцаа, эд хөрөнгө өмчлүүлэх үзүүлэлт 4.08 баллаар хамгийн өндрөөр үнэлэгдсэн байхаас гадна бусад 8 үзүүлэлтүүдийн үнэлгээ ч мөн адил өндөр байжээ. 2010 онд дээр дурдсан 3 үзүүлэлтээс зуучлагчаар дамжуулах замаар хээл хахууль өгөх, авах арга өмнөхөөсөө -0.01 оноогоор, ойр дотны хүн, гэр бүлийн гишүүд тэдний компанид давуу байдал олгох үзүүлэлт -0.12 оноогоор буурчээ. Харин хувьцаа эд хөрөнгө өмчлүүлэх замаар хээл хахууль өгөх авах арга +0.14 оноогоор нэмэгдсэн байна. Бусад үзүүлэлтүүдийн хувьд 0.14-0.91 баллаар нэмэгдэж хээл хахууль өгөх, авах аргуудын тархцын индекс 3.50 гарч өмнөх оноос +0.17 оноогоор өсчээ.

Шинжилгээгээр тухайн судалгааг хийгдсэн онуудад улс төрийн хүрээн дэх хээл хахууль өгөх, авах аргуудын тархцын үнэлгээг хоёр жилээр харьцуулахад дээрх өөрчлөлтүүд ажиглагдсан. Тухайлбал, 2011-2012 онд хээл хахууль өгөх, авах аргуудын тархцыг тодорхойлох 11 үзүүлэлтээс зөвхөн мөнгө зээлдүүлээд мартах замаар хахууль өгөх, авах үзүүлэлт дөнгөж -0.02 оноогоор буурсан. Эсрэгээрээ бусад 10 үзүүлэлт нь 0.10-0.83 онооны хэлбэлзэлтэй, дунджаар 0.27 оноогоор нэмэгдсэн байна. Сүүлийн жилүүдэд дурдсан судалгааны дээрх үзүүлэлтүүд огцом нэмэгдэж тархцын үнэлгээний индекс 3.59 болж өмнөх жил (2011)-ээс +0.27 оноогоор, 2010 оныхоос +0.09 оноогоор, 2009 оныхоос +0.26 оноогоор тус тус өсчээ. Энэ нь тухайн жилд парламентын болон орон нутгийн ээлжит сонгууль тохиож, үүнтэй холбоотойгоор төрийн ба нийтийн албанд албан тушаалын хууль бус томилгоо хавтгайрсан нь ийнхүү нэмэгдэх шалтгаан болсон хэмээн үзэж болно.

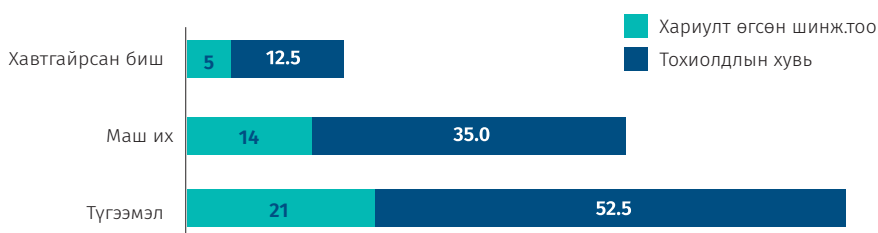
Хүснэгт 2.4.4. Улс төрийн хүрээнд хээл хахууль өгөх, авах аргуудын үнэлгээ, индексээр (2009-2020)

нөхцөл байдал	2009	2010	өөрч. (±)	2011	2012	өөрч. (±)	2013	2014	өөрч. (±)	2015	2016	өөрч. (±)	2017	2018	өөрч. (±)	2019	2020	өөрч. (±)
1. Зуучлагчаар дамжуулах	4.10	4.09	-0.01	4.00	4.11	0.11	3.18	3.40	0.22	3.91	3.78	-0.13	4.08	3.90	-0.18	3.92	4.11	0.19
2. Биечлэн уулзаж өгч, авах	3.45	3.80	0.35	3.33	3.67	0.34	3.91	3.09	-0.82	2.98	3.12	0.14	3.77	3.46	-0.31	3.27	3.37	0.10
3. Ойр дотны хүн, гэр бүлийн гишүүд, тэдний компанид давуу байдал олгох	4.20	4.08	-0.12	3.90	4.08	0.18	4.00	3.66	-0.34	3.84	3.71	-0.13	4.05	4.02	-0.03	4.11	4.17	0.06
4. Эд зүйлсийг зах зээлийн үнээс дээгүүр үнээр худалдан авах	3.56	3.55	-0.01	3.80	3.90	0.10	3.45	3.54	0.09	3.97	3.48	-0.49	3.8	3.89	0.09	3.85	3.91	0.06
5. Мөрийтэй тоглож санаатай алдах	3.44	3.75	0.31	3.90	4.08	0.18	3.60	3.12	-0.48	2.98	3.12	0.14	3.67	3.53	-0.14	3.7	3.33	-0.37
6. Мөнгө зээлдүүлээд мартагч	3.00	3.56	0.56	3.40	3.38	-0.02	3.50	3.09	-0.41	2.91	3.05	0.14	3.42	3.67	0.25	3.8	3.5	-0.30
7. Эд зүйлсийг зах зээлийн үнээс доогуур үнээр худалдах	3.50	3.45	-0.05	3.78	4.11	0.33	3.27	3.35	0.08	3.47	3.34	-0.13	3.83	3.93	0.10	3.86	3.67	-0.19
8. Үйл ажиллагааны зардал болгож өгөх	3.36	4.27	0.91	3.50	4.33	0.83	3.64	3.60	-0.04	3.23	3.37	0.14	3.85	3.76	-0.09	4.00	3.84	-0.16
9. Ойр дотны хүмүүсээр дамжуулах	3.89	3.75	-0.14	3.75	3.90	0.15	3.55	3.52	-0.03	3.91	3.78	-0.13	4.06	4.02	-0.04	4.11	4.05	-0.06
10. Хувьцаа, эд хөрөнгө өмчлүүлэх	4.08	4.22	0.14	3.18	3.92	0.74	3.70	3.45	-0.25	3.01	3.15	0.14	3.64	3.39	-0.25	3.68	3.65	-0.03
11. Өмгөөлөгчөөр дамжуулах	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0	0	0.00	2.88	2.79	-0.09	3.37	3.42	0.05	3.64	3.26	-0.38
Хээл хахууль өгөх, авах аргуудын тархацын үнэлгээ	3.33	3.50	0.17	3.32	3.59	0.27	3.25	3.35	0.10	3.59	3.25	-0.34	3.25	3.35	0.10	3.79	3.71	-0.08

Харин 2013-2014 онд хээл хахууль өгөх, авах аргуудын тархацыг тодорхойлох нийт 11 үзүүлэлтээс дараах 7 үзүүлэлт (биечлэн уулзаж өгч, авах; ойр дотны хүн, гэр бүлийн гишүүд, тэдний компанид давуу байдал олгох; мөрийтэй тоглож санаатай алдах; мөнгө зээлдүүлээд мартагч; үйл ажиллагааны зардал болгож өгөх; ойр дотны хүмүүсээр дамжуулах; хувьцаа, эд хөрөнгө өмчлүүлэх)-үүд 0.03-0.82 онооны хэлбэлзэлтэй дунджаар -0.34 оноогоор буурсан байна. Бусад гурван үзүүлэлтийн хувьд 0.08-0.22 оноогоор өмнөх оны үнэлгээнээс нэмэгдсэн. 2015-2016 онд дурдсан 11 үзүүлэлтээс зургаан нь 0.09 – 0.49 онооны хэлбэлзэлтэй дунджаар -0.18 оноогоор буурч, үлдсэн 5 үзүүлэлтийн хувьд дунджаар +0.14 оноогоор нэмэгдсэн. 2017-2018 онд эдгээр үзүүлэлтүүдээс зуучлагчаар дамжуулах; биечлэн уулзаж өгч, авах; ойр дотны хүн, гэр бүлийн гишүүд, тэдний компанид давуу байдал олгох; мөрийтэй тоглож санаатай алдах; үйл ажиллагааны зардал болгож өгөх; ойр дотны хүмүүсээр дамжуулах; хувьцаа, эд хөрөнгө өмчлүүлэх зэрэг хээл хахууль өгөх авах аргууд дунджаар -0.15 оноо (0.04 – 0.31 хооронд хэлбэлзэж)- ээр буурч, 4 үзүүлэлтийн хувьд дунджаар +0.12 оноогоор өсчээ. Үүнийг сүүлийн 2 жил (2019-2020)-ийн хээл хахууль өгөх, авах аргуудын тархацыг хэмжиж тодорхойлсон

11 үзүүлэлтээр үнэлүүлэхэд 7 үзүүлэлтийн үнэлгээ дунджаар -0.21 оноогоор буурсан дүн гарсан. Бусад дөрвөн үзүүлэлтийн үнэлгээ дунджаар +0.10 оноогоор нэмэгдсэнийг дээрх (Хүснэгт 2.4.4)- ээс харж болно. Энэ нь улс төрийн салбарт авлига түгээмэл буюу маш их байгаагийн илрэл төдийгүй үүний гол шалтгаан нь намын санхүүжилт, сонгуулийн тогтолцооны буруу хэлбэр хэмээн шинжээчид үзсэн. Нөгөөтээгүүр, төрийн болон хувийн хэвшлийн ил тод бус байдал нийгэмд авлигын эх үүсвэрийн үндсэн нөхцөлийг бүрдүүлэх гол хүчин зүйл болж байгаагийн тод жишээ.

Зураг 2.4.2. Монгол Улсын улс төрийн байгууллагын хүрээнд авлига хэр түгээмэл байгаад шинжээчдийн өгсөн үнэлгээ



Үүнийг чанарын судалгааны үр дүнтэй харьцуулбал, Монгол Улсын улс төрийн байгууллагын хүрээнд авлига хэр түгээмэл байгаа талаар шинжээчдийн дийлэнх буюу 87 хувь орчим нь авлига далд боловч маш их, түгээмэл байгаа хэмээн үзжээ (Зураг 2.4.2).



«... Хөгжингүй болон хөгжиж буй, ардчилсан нийгэмд шилжсэн орнуудад төрийн албыг улс төрийн нөлөөллөөс ангид байлгах чиглэлээр авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээ нь бүгд адил. Төрийн албан хаагчийн статусыг хамгаалсан хууль гаргах, хууль бус, улс төрийн нөлөөтэй томилгоо хийж байгаад хяналт тавих, хараат бус бүтцийг бий болгохыг зорьсон байдаг. Манайд төрийн албаны тухай хуулийг 1994 онд баталж, дараа жил нь ТА3-ийг байгуулан, тодорхой хэмжээгээр улс төрийн нөлөөллийг арилгахад чиглэж ирсэн юм. Гэвч өнөөдөр нөхцөл ямар байгааг бид мэднэ. Төрийн албаны тухай шинэчилсэн хуульд хатуу арга хэрэгсэл болох ажилласан жил үндэслэн шатлан дээшлүүлэх зарчмын дагуу хууль бус томилгоо хийсэн, эсвэл ажлаас нь халсан албан тушаалтнаар төрд учруулсан хохирлыг төлүүлэх заалт тусгасан. Одоо үр дүнг нь харах хэрэгтэй. ТА3-ийн бүрэлдэхүүнийг Ерөнхийлөгч, УИХ зэрэг улс төртэй холбоотой этгээд санал болгодгоос хараат бусаар ажиллах нөхцөлийг нь хангаагүй, орон тоо, хүний нөөцийн хувь ч бие даагаагүй явж ирлээ. Нийгмийн бүх салбараас ажлын үр дүн, туршлагаараа шалгарсан хүмүүсийг ТА3-ийн гишүүнээр сонгож томилдог олон улсын жишиг бий. »

Ц.Даваадулам. Эрх баригчид сонгогчдоо татах зорилгоор төрийн албыг данхайлгах ёсгүй. 2021.06.14 <https://unuudur.mn/?p=170262>. (Accessed 06.07.2021)

Шинжээчдийн ийнхүү үнэлсэн шалтгааныг тодруулах үүднээс тэдний өгсөн хариултыг задлахул, (i) засаглалын тогтворгүй байдал авлигын өсөлтөд маш их нөлөөлж байна; (ii) сонгуулийн тогтолцоо, сонгуулийн санхүүжилт, сонгуулийн дараа төрийн албаны томилгооноос үүдэж авлигын түвшин нэмэгдэж; (iii) улс төрийн намууд сонгуулийн тогтолцоог өөрсддөө тохируулан өөрчлөн засч, улмаар сонгуулийн санхүүжилтээ мөнгөтэй хүмүүсээр босгуулж, эргээд барьцаалагдан төрийн албан тушаалуудыг наймаалцдаг. Энэ нь төрийн албыг чадавхгүй болгож баг бүрдүүлэх нэрээр ойрын хүрээний мэргэжлийн бус хүмүүсийг мөнгөөр томилж байгаа нь авлигын гол эх үндэс болж байна хэмээх үзэл бодол экспертүүдийн гүнзгийрүүлсэн ярилцлагад түлхүү дурдагдаж байсныг онцлох нь зүйтэй. Дээр дурдсан үзэл бодлыг багцлан шинжилгээ хийвэл дараах үндэслэлүүд чухалчлагдаж байна.

Ethic

- Сүүлийн жилүүдэд улс төрийн байгууллагуудын хүрээнд авлигын хэлбэрүүд илүү зохион байгуулалттай болж байгаа нь нэмэгдсэн. Ялангуяа, хээл хахууль өгөх, авах арга, хууль бус нөлөөлийн хэлбэрээр илрэх нь нэгэнт ил болсон.
- УИХ-ын түвшинд нөлөөлийн авлига хамгийн түгээмэл болж, улмаар аймаг, нийслэл, сум дүүргийн засаг дарга нарын хүрээнд тендэр, аливаа зөвшөөртэй холбоотой авлига үлэмж нэмэгдсэн.
- Улс төрийн шийдвэр гаруулах түвшинд илүү их зохион байгуулалттай байдал сүүлийн жилүүдэд нэмэгдсэн.

Political Corruption

Авлигын үндсэн шалтгаан нөхцөл нь улс төрийн хүрээнд буюу түүнд оролцогч субъект, гишүүдийн эрх ашгаас үүдэлтэй. Өнөөгийн нийгэмд улс төрд орох, улс төр хийх ашиг сонирхол нь эрх мэдэл, мөнгө, дотоод гадаадын хэсэг бүлгийн эрх ашиг болж хувирсан нь улс төрийн салбарт авлига түгээмэл байна гэж үзэх шалтгааныг олгож байна.

- Хамт ажилладаг нөхдүүд нь авлига аваад байхаар түүнийг нь дагаад авлига авах сэдэлтэй болж байна. Бас нэг зүйл нь төрийн ажлыг багаар хийнэ гэж яриад байгаа нь нэг ёсондоо авлигыг илүү нарийн түвшинд далд хэлбэрт шилжүүлж буй явдал хэмээн үзэж болно. Төрийн болон улс төрийн ажилд багаар хийнэ гэсэн ойлголт байж болохгүй зүйл. Аливаа нэг газарт нэг шинэ дарга ирээд тухай байгууллагадаа өөрийн багийг бүрдүүлнэ гэдэг нэрийдлээр ажилтныг ажлаас нь халах, солих нь нийтлэг үзэгдэл болсон. Үүнээс шалтгаалан авлигын илүү нарийн буюу сүлжээний түвшинд орох нөхцөл бүрдүүлээд байна.
- Багаар ажиллах гэдэг нь авлигын бас нэг хэлбэр. Ер нь төрийн ажил бол багаар биш хууль, дүрэм журмын хүрээнд хийгдэж, зохицуулагддаг, хэм хэмжээг баримтлан ажиллах ёстой. Харин спортод бол баг байж болно. Улс төр болон төрийн ажилд бол хуулийн хүрээнд түүнийг чанд баримтлан итгэл үнэмшил, ёс суртахуун, зарчимд тулгуурлан мерит зарчмаар явагдах ёстой.

2.5 Улс төрийн хүрээн дэх улс төрийн авлига бий болох шалтгаан, нөхцөлд хийсэн шинжилгээ

Монгол дахь авлигын түгээмэл байдлаас үүдэлтэйгээр өнөөгийн нийгэмд «авлига» хэмээх үзэгдэл яагаад бий болсон учир шалтгааныг тайлбарлахыг оролдов. Чингэхдээ шинжээчдийн гүнзгийрүүлсэн ярилцлагад хамрагдсан шинжээчдийн өгсөн илэрхийлэмжүүдэд үндэслэн гаргахыг хичээснийг дурдах нь зүйтэй хэмээн үзэв.

Үүний нэг тод жишээ бол, өнөөдөр төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны ил тод байдал алдагдаж, олон шат дамжлага бүхий хүнд суртал нэмэгдснээр тулгарсан асуудлаа хурдан шуурхай шийдвэрлэхийн тулд уламжлалт аргаар бэлэн мөнгө өгч, авах арга нь илүү нарийн зохион байгуулалттай болсон нь бидний өдөр тутмын амьдралд тохиолдсоор буй. Үнэнийг хэлэхэд, эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа ашиглан бусдад давуу боломж олгох хэлбэрээр өөрийн ашиг сонирхлыг гүйцэлдүүлэх, түүнээс ашиг тус хүртэх нь нийтлэг үзэгдэл болоод удаж байна. Тиймээс хувийн ашиг сонирхлыг илүүд үздэг аливаа нэг этгээд албан тушаалд томилогдсон, эсхүл аль нэг байгууллагын төлөөлөл, бүлэглэлийн өмнөөс эрх зүйн орчноор дамжуулан давуу нөхцөл бүрдүүлэх хэлбэрээр ашиг хүртэх «атгаг, аминчхан сэтгэлгээ» нийгэмд газар авах авлигыг улам бүр нэмэгдэх гол үндэс болж байна.



Норовын Алтанхуяг

3h · 🌐

“Шударга бусын хонгил” баримтат номоо дуусгах гээд л үзээд байна. Хонгилыг зарлаад, хонгилдуулаад, тэмцэлдээд олон жил явлаа. Юм юм л багтаах гэж хичээлээ. Бүгд баримттай!



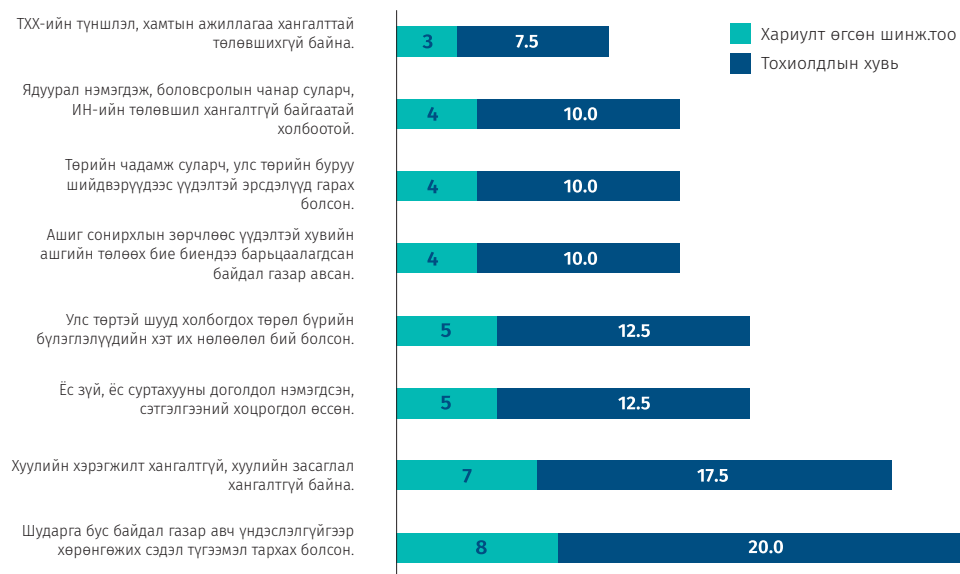
Цахиагийн ЭЛБЭГДОРЖ @elbegdorj · 1h

Хэхэ. Энэний бичих гэж юу байхав. Нохой ч тоож шиншлэхгүй. Зассан эзэндээ янаг гэж. Энээ илчлэхээ, шорондоо хийсэн 14-ийн нэрийг дурьдахаа мартав. Харин @Baabarnitlech 14өөр ном бичиж буй юм билээ. Баримт сураглаад байсан. Баабарыг бүх юм ул болоход ч 100, 200 жилийн дараа ч уншина.

Эх үүсвэр: *iNews.mn*: Таны мэдэх эрх. Дэлгэрэнгүйг <http://www.inews.mn/a/18045> - ээс үзнэ үү.

Чанарын судалгааны хүрээнд шинжээчдээс Монгол Улсын авлигын ерөнхий түвшинд нөлөөлж буй гол хүчин зүйлсийг тодруулахыг зорьсон нь тодорхой шалтгаантай юм. Үүний гол шалтгаан бол ерөөсөө төрийн өндөр удирдах түвшний албан хаагчдын ёс зүй дутмаг, улс төр, эдийн засаг, эрх мэдэлд төвлөрсөн бизнесийн бүлэглэлүүд сонгуулийн санхүүжилтийг «босгож» асуудлыг шийдэж байгаа нь эргээд авлигын барьцаанд орох шалтгааныг үүсгэж байна. Цаашлаад мэдээллийн нээлттэй бус байдал болон түүнийг ашиглаж байгаа албан хаагчдын хууль бус байдлыг өөгшүүлэн дэмжиж байгаа нь авлигыг нэмэгдүүлэхэд хүргэснийг судалгааны тоон үр дүн харуулсан.

Зураг 2.5.1. Авлигын ерөнхий түвшинд нөлөөлж буй гол хүчин зүйлсэд шинжээчдийн өгсөн үнэлгээ



Түүнчлэн авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа тодорхой хүрээнд хийгдээд байгаа хэдий ч эл хавтгайрсан үзэгдэл нь ганц, хоёр арга хэмжээг хэрэгжүүлснээр шууд арилах боломжгүй. Хэдийгээр зарим нэг арга хэмжээ үр дүнгээ өгсөн байдаг авч хууль хяналтын болон шүүхийн байгууллагаар шийдэгдэх нь удаашралтай байсаар аажимдаа «бүдгэрч, замхрах» байдлаар сураг тасарч байгаа нь энэ хүрээнд механизм маш сул, хангалтгүй байгаагаас гадна улс төрийн хүсэл зориггүй байгаатай холбоотой. Нэг үгээр бол, хариуцлагын асуудал маш хангалтгүйг илтгэнэ. Үүнийг ч эл чанарын судалгаанд хамрагдсан шинжээчид дэлгэрэнгүй тайлбарласан бөгөөд судалгааны үр дүнг дараах байдлаар танилцуулж байна.

Улс төрийн болон төрийн захиргааны чадамж суларсан

- Улс төрийн буруу тогтолцоо-төрийн албаны чадваргүй байдал-TAX-ын ёс зүй-нийгэмд үнэт зүйл байхгүй болсон.
- Аливаа сонгон шалгаруулалтыг ил тод байх зарчмын хэрэгжилтийг хангах.
- Бүртгэл мэдээллийн тогтолцооны механизм сул

Хууль тогтоомжийн хэрэгжилт сул

- Хуулийн засаглал сул байгаагаас эрх ашгийн зөрчлүүд үүсэх үндэслэл бий болсон.
- Улс төрийн буруутай шийдвэрээс үүдэлтэй нийгмийн талцал, хуваагдал бий болсон.
- Хууль шүүхийн байгууллагын хууль бус үйл ажиллагаа

Ашиг сонирхлын зөрчил нэмэгдсэн

- Хувийн ашиг сонирхлоос үүдэлтэйгээр бие биендээ барьцаалагдсан бүлэглэлүүд бий болсон
- Төрийн өндөр албан тушаалтнуудын эрх мэдлээ урвуулан ашиглаж буй байдал нийгэмд авлигын үндэс суурийг бат бөх болгож байна.

Шударга бус байдал бий болсон

- Иргэний болон улс төрийн боловсролын соёл дутмаг
- Авлигатай тэмцэх хүсэл зориг сул учраас авлигыг үл тэвчих соёл бүрэн төлөвшөөгүй
- Олон нийт, ИНБ-уудын зохистой шаардлаг тэмцэл сул
 - Бизнесийн шударга, эрүүл орчин төлөвшөөгүй
 - Эрх мэдэл, албан тушаалын шударга бус байдлаас үүдэн үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих явдал газар авсан

Улс төрд нөлөөллөө тогтоох эрмэлзлэлтэй бүлэг бий болсон

- Улс төр, хууль хяналтын байгууллагуудын бүлэглэл
- Улс төр-бизнес болон улс төр-шүүх, хяналтын бүлэглэл
- Шүүх-хууль хяналтын болон улс төр-хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн бүлэглэлүүд үүссэн

Сэтгэлгээний хямрал ба үл буруутгах соёл нэмэгдсэн

- Бодит үйл ажиллагааг улс төрийн зорилгоор үгүйсгэх хандлага нэмэгдсэн
- Төрийн бодлогын залгамж чанарыг алдагдуулахад шууд ба шууд бус байдлаар нөлөөлөх
- Үзэл бодлын хэт туйлшрал ба аливаа асуудлыг хялбар аргаар шийдвэрлэх уламжлалт сэтгэлгээний хоцрогдол
- ИН-ийг хөгжүүлэхээс татгалзал, дарамт шахалт үзүүлэх

Дээр дурдсан нөхцөл байдлаас улбаалан улс төрийн хүрээн дэх улс төрийн авлига үүсэх шалтгаан нөхцөлийг бүрдүүлж буй хүчин зүйлсийг ангилал үүсгэн танилцуулах энэ удаагийн чанарын судалгааны нэг чухал зорилт байв. Тиймээс шинжээчдийн зүгээс тухайн асуудалд баримталж байсан байр суурийг тэдний хамгийн түгээмэл хөндсөн сэдвүүдийн хүрээнд багцлан танилцуулахад энэхүү шинжилгээний зорилго чиглэгдсэн.

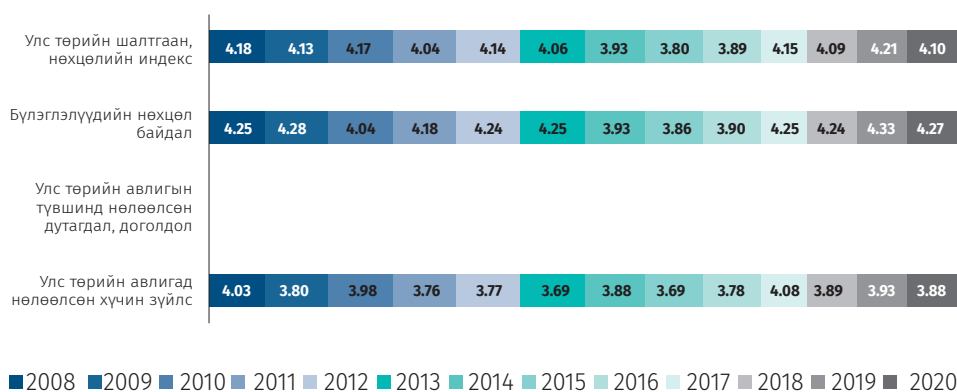


Энэхүү ангиллаас, нийгэмд «авлига» хэмээх үзэгдэл ийнхүү бий болсон шалтгаан нь (i) шилжилтийн нийгэмд мөнгө, хөрөнгө, хувийн эрх ашгийг дээгүүрт тавих үнэт зүйл гэнэт давамгайлах болсноор эрх мэдлээ хэтрүүлэх, албан тушаалаа ашиглаж амин хувьдаа ашиг хонжоо олох гэсэн нийтлэг хандлага төлөвших болсон; (ii) монгол орны эрдэс баялаг, түүхий эдийн төлөөх гадны эрх ашиг, түүнийг аялдан дагадаг бүлэглэл бий болсноор гадны аливаа ашиг сонирхол, явуулгад автах үйл ажиллагаа аажим аажмаар нэмэгдэх болсон; (iii) олон шатанд шийдвэр гаргах эрх мэдэлтнүүд нэмэгдснээр тус бүртээ ашиг сонирхолоо гүйцэлдүүлэхийн тулд элдэв төрлийн дарамт шахалт учруулах явдал ихсэж тэр бүрийд ёс суртахууны болон ёс зүйн хэм хэмжээ алдагдсан; (iv) улмаар дотоодын улс төрчдийн эд материалын болон оюуны хоосрол, хэт туйлширсан өрөөсгөл хандлага зэрэг нь авилгад өртөх шалтгааныг бүрдүүлэх болсон; (iv) нийгмийн хөгжлийн өнөөгийн байдалтай холбоотойгоор төрийн хэт монополь байдал ихэсэж аливаа шийдвэр, тусгай

зөвшөөрөл, тендэрт гар тэнийлгэх зан үйл нэмэгдэх суурь үндэс болсон; (v) дотоодын улс төрийн намуудын эрх мэдлийн төлөөх тэмцэл хуйвалдаан нь авлигын шинж чанартай болж эрх ашгаа хангах болсноос үүдэлтэй гэж үзэж болно.

Энд дурдсан нөхцөл байдлыг тоон шинжилгээгээр гарсан үр дүнтэй харьцуулах нь тухайн асуудлыг илүү бодитоор харах бас нэгэн нөхцөлийг бүрдүүлэх болов уу. Ингэхдээ дурдсан улс төрийн авлигын шалтгаан, нөхцөлийг (i) улс төрийн авлигад нөлөөлсөн хүчин зүйлс; (ii) улс төрийн авлигын түвшинд нөлөөлсөн дутагдал доголдол; (iii) хүрээлэл, бүлэглэлүүдийн нөхцөл байдал зэргээр дэд үзүүлэлт үүсгэн сүүлийн жилийн хугацаанд хийгдсэн шинжээчдийн төсөөллийн судалгааны дүнгүүдэд шинжилгээ хийх байдлаар нөхцөл байдлыг тодруулав. Чингэхэд, авлигын шалтгаан нөхцөлийн үзүүлэлтийн дундаж өнгөрсөн он жилүүдийн хугацаанд 3.80-4.21 баллаар үнэлэгдэж, дунджаар 4.07 баллын түвшинд хэлбэлзэж байв. Үүнийг улс төрийн шалтгаан, нөхцөлийн үзүүлэлтийн индексийг бүрдүүлдэг гурван тусгайлсан үзүүлэлт бүрээр дундажлан тооцвол дараах дүн гарав. Тухайлбал, улс төрийн авлигад нөлөөлсөн хүчин зүйлсийн өнгөрсөн хугацааны дундаж үзүүлэлт 3.86-4.33 баллаар үнэлэгдэж, дунджаар 4.15 баллын түвшинд хэлбэлзэж байна. Үүнд улс төрийн нам, төрийн албаны албан тушаалын томилгоо парламентын болон орон нутгийн сонгуулийн дараагаас үлэмж идэвхждэгтэй шууд холбоотой болох нь дээр нэгэнтээ дурдсан билээ. Энэ нь төрийн албаны мерит зарчмыг алдагдуулахад хүргэдэг. Цаашлаад улс төрийн намын санхүүжилтийн нээлттэй бус, тодорхойгүй механизм нь улс төрийн авлигад хүчтэй нөлөөлж, улмаар үүнээс үүдэлтэй улс төрийн тогтворгүй байдал үүсэх явдал сүүлийн жилүүдэд илт мэдрэгдэх болсон.

Зураг 2.5.2. Авлигын шалтгаан нөхцөлийн үнэлгээ, индексээр 2008-2020



Зурагт харуулсанчлан, улс төрийн авлигын түвшинд нөлөөлсөн дутагдал, доголдол нь дурдсан он жилүүдэд 3.82-4.51 баллаар үнэлэгдэж, дунджаар 4.18 баллын түвшинд хэлбэлзсэн нь өмнө дурдсан хоёр багц үзүүлэлтээс харьцангуй өндөр түвшинд байгааг илтгэж буй. Учир нь, төрийн аливаа нэг үйл ажиллагаанд оршиж байгаа алдаа дутагдал, доголдол нь улс төрийн авлигад тодорхой нөлөө үзүүлж улмаар төрийн үйл ажиллагаан дахь хүнд суртлыг нэмэгдүүлэх, мэдээллийн хомс байдлаар далимдуулан өөртөө болон хамаарал бүхий этгээдүүдэд давуу боломж олгох явдал сүүлийн үед түгээмэл болсон нь ч үүнийг нотолсоор байна. Тэгэхээр улс төрийн хүрээн дэх хүрээлэл, бүлэглэлүүдийн нөхцөл байдлын үзүүлэлт өнгөрсөн хугацаанд 3.69-4.08 баллаар үнэлэгдэж, дунджаар 3.86 баллын түвшинд хэлбэлзсэн нь бусад гурван багц үзүүлэлтээс харьцангуй бага түвшинд буюу мэдэгдэхүйц буурсныг илтгэж буй. Гэхдээ энэ бол сэтгэл тайвшрах нааштай зүйл огт биш. Учир нь хувийн эрх ашгийг илүүд үзсэн эсхүл намын эрх ашиг, сонирхол дээр төвлөрсөн хүрээллийн үнэлгээ хангалттай хэмжээнд буурч, сэтгэлгээний болон ухамсарын бодит өөрчлөлт төдийлөн ажиглагдахгүй байгаа нь энэ төрлийн үнэлгээ буурахгүй байгаагийн шалтгаан гэж үзэж болно. Магадгүй энэ нь илүү далд хэлбэрт шилжиж, арга механизмын хувьд илүү нарийсч байж ч болох талтай. Яагаад гэвэл, улс төрийн авлигын шалтгаан нөхцөлийн багц үзүүлэлтүүд аажим, аажмаар өсөх хандлага буй болсон нь бидний хийсэн шинжилгээгээр батлагдсан. Энэхүү шалтгаан нөхцөлийг дэд үзүүлэлт бүрээр нь сүүлийн арав гаруй жилийн хугацаанд цуглуулагдсан мэдээлэлд тоон шинжилгээний харьцуулалт хийснийг дараах байдлаар танилцуулав (Хүснэгт 2.5.1).

Үүнээс улс төрийн авлигад нөлөөлсөн хүчин зүйлс жил бүр нийгэм, эдийн засгийн нөхцөл байдлаас шалтгаалж хувьсан өөрчлөгддөг дүр зураг ажиглагдсан. Ялангуяа сонгуулийн тогтолцооны болон намын санхүүжилтийн механизм, албан тушаалын томилгоо түүнчлэн улс төрийн хүрээн дэх бизнесийн бүлэглэлүүдээс үүдэлтэй ашиг сонирхлын зөрчил, УИХ-ын хууль санаачлах, тогтоох, хэрэгжилтэд нь хяналт тавих үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил зэрэг нь улс төрийн авлигад «маш их»-ээр нөлөөлж, тогтмол өсч дунджаар 4.42-5.0 балл руу дөхсөн нь шинжилгээгээр батлагдав.

Хүснэгт 2.5.1. Улс төрийн авлигад нөлөөлсөн хүчин зүйлсийн үнэлгээ (2008-2020)

Нөлөөллийн хүчин зүйлс	2008	2009	өөрч (±)	2009	2010	өөрч (±)	2011	2012	өөрч (±)	2013	2014	өөрч (±)	2015	2016	өөрч (±)	2017	2018	өөрч (±)	2019	2020	өөрч (±)
1. Албан тушаалын томилгоо (нам дотор болон төрийн албанд)	4.71	4.80	0.09	4.80	4.42	-0.38	4.46	4.69	0.23	4.69	4.34	-0.35	4.33	4.48	0.15	4.55	4.74	0.19	4.59	4.67	0.08
2. Намын санхүүжилтийн механизм	4.57	4.40	-0.17	4.40	4.25	-0.15	4.38	4.58	0.20	4.31	4.25	-0.06	4.11	4.31	0.20	4.56	4.58	0.02	4.63	4.55	-0.08
3. Сонгуулийн өнөөгийн тогтолцоо	4.14	4.10	-0.04	4.10	3.83	-0.27	3.45	3.64	0.19	4.08	3.70	-0.38	3.68	3.72	0.04	4.02	4.25	0.23	4.22	4.48	0.26
4. Сонгуулийн санхүүжилтийн механизм	4.50	4.20	-0.30	4.20	4.42	0.22	4.50	4.23	-0.27	4.23	4.24	0.01	3.90	4.17	0.27	4.42	4.43	0.01	4.48	4.36	-0.12
5. ИТХ-ын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил	3.79	3.90	0.11	3.90	3.50	-0.40	4.00	3.83	-0.17	3.69	3.73	0.04	3.66	3.71	0.05	4.07	3.9	-0.17	4.05	4.07	0.02
6. УИХ-ын хууль санаачлах, тогтоох, хэрэгжилтэд нь хяналт тавих үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил	3.79	4.30	0.51	4.30	3.83	-0.47	4.33	4.08	-0.25	4.08	3.95	-0.13	3.89	2.88	-1.01	4.23	4.19	-0.04	4.19	4.09	-0.10
7. Улс төрийн хүрэн дэх бизнес бүлэглэлүүдийн ашиг сонирхлын зөрчил худалдан авах					4.75	-4.75	4.69	4.69	0.00	4.62	4.20	-0.42	3.85	4.1	0.25	4.49	4.52	0.03	4.29	4.38	0.09
8. Засгийн газрын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил											3.92	3.92	3.95	4.02	0.07	4.26	4.21	-0.05	4.4	4.16	-0.24
9. Хуулийн байгууллагын шийдвэр гаргах үйл явц											3.57	3.57	3.76	3.45	-0.31	3.96	3.81	-0.15	4.19	4.12	-0.07
10. Хууль хяналтын байгууллагын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил											3.69	3.69	3.81	3.49	-0.32	4.25	4.05	-0.20	4.35	4.07	-0.28
11. Төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны зохион байгуулалт											3.73	3.73	3.50	3.45	-0.05	3.93	4.02	0.09	4.17	4.03	-0.14
Улс төрийн авлигад нөлөөлсөн хүчин зүйлсийн үнэлгээ	4.25	4.28	0.03	4.28	4.14	-0.14	4.26	4.25	-0.01	3.99	3.82	-0.17	3.87	3.81	-0.06	4.25	4.24	-0.01	4.33	3.43	-0.90

Энэ бүх хугацаанд нийт судалгаанд хамрагдсан шинжээчдийн 50-аас дээш хувийн хариулт ийнхүү өсч байгаад сэтгэл түгшиж буйг илэрхийлсэн хариултауд зонхилж байна. Улс төрийн авлигын нөлөөллийн өөрчлөлтийн харьцуулалт (Хүснэгт 2.5.1)-аас сүүлийн гурван жилийн дүнг жишээ болгон авч бэсрэг дүгнэлт хийв. Ингэхдээ дээрх 11 дэд хүчин зүйлсээр улс төрийн авлигын нөлөөллийг хэмжихэд 2020 оны байдлаар улс төрийн авлигад нөлөөлсөн хүчин зүйлсийн үнэлгээний дундаж үзүүлэлт 3.43 гарч өнгөрсөн 2019 (4.33) оныхоос -0.90 оноогоор, харин 2018 (4.24) оныхоос -0.81 оноогоор тус тус буурсан нь эерэг үр дүн байв. Авлигад их нөлөөлсөн хүчин зүйлсийн бууралтын дээд хязгаарыг үзвэл, хууль хяналтын байгууллагын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил -0.28 оноогоор, хуулийн

байгууллагын шийдвэр гаргах үйл явц өнгөрөгч оноос -0.07 онооны буурсан нь ажиглагдав. Үүнээс авлига өсөхөд сонгуулийн өнөөгийн тогтолцоо хамгийн их нөлөөлөхийц хэмжээнд байгааг шинжээчид дүгнэж байсныг онцлон тэмдэглэе. Улс төрийн авлигад нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг тодорхойлох дээрх харьцуулалтаас өөрчлөлтийг нь тооцвол, зарчмын хувьд дурдсан онууд (2008-2020)-д их хэмжээний өөрчлөлт ажиглагдаагүй. Гэхдээ 0.06-0.18 онооны хооронд хэлбэлзсэн дүн гарсан нь чанарын хувьд бодит өөрчлөлт байхгүй гэж үзэхэд хүргэв. Энэ нь дараах зүйлтэй шууд хамааралтай (Хүснэгт 2.5.2).

Улс төрийн авлига ийнхүү буурахгүй тогтмол өсч байгаад хамгийн их түлхэц, сөрөг нөлөөлж үзүүлж буй хүчин зүйл бол төрийн алба, цаашлаад төрийн үйл ажиллагаанд амь бөхтэй оршоор буй дутагдал, доголдол нь хамгийн том сорилт болж байна. Судлаачийн зүгээс тус авлигын түвшний харьцуулсан нөлөөллийн хүснэгтээр төрийн байгууллагад гардаг алдаа дутагдлыг тодорхойлохыг хичээсэн юм. Чингэхэд, төрийн ба нийтийн албаны байгууллагын үйл ажиллагаанд дараах дутагдал, доголдол нь авлигын түвшинд бодитоор нөлөөлж буй нь илэрсэн.

Хүснэгт 2.5.2. Төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд оршиж буй дутагдал, доголдол авлигын түвшинд нөлөөлж буй байдлын үзүүлэлт (2008-2020)

Нөлөөлж буй дутагдал, доголдол	2008	2009	Өөрч (±)	2009	2010	Өөрч (±)	2011	2012	Өөрч (±)	2013	2014	Өөрч (±)	2015	2016	Өөрч (±)	2017	2018	Өөрч (±)	2019	2020	Өөрч (±)
1. Хуулийн хэрэгжилтэд тавих хяналт сул	4.40	4.15	-0.25	4.15	4.75	0.60	4.46	4.69	0.23	4.23	4.09	-0.14	3.78	4.08	0.30	4.33	4.27	-0.06	4.22	4.39	0.17
2. Төсвийн хөрөнгийн төлөвлөлт, зарцуулалтад тавих хяналт сул	4.00	4.17	0.17	4.17	4.58	0.41	4.23	4.38	0.15	4.17	3.83	-0.34	3.75	4.03	0.28	4.21	4.21	0.00	4.25	4.26	0.01
3. Хууль, журам зөрчсөн албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэдэггүй байдал	4.53	4.62	0.09	4.62	4.33	-0.29	4.54	4.46	-0.08	4.00	4.20	0.20	3.80	4.17	0.37	4.35	4.26	-0.09	4.32	4.33	0.01
4. Төрийн албан хаагчийн ур чадвар дутмаг	4.27	4.08	-0.19	4.08	4.33	0.25	4.15	4.50	0.35	4.46	3.94	-0.52	3.62	3.74	0.12	3.94	4.19	0.25	4.40	3.98	-0.42
5. Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн доголдол	4.27	4.08	-0.19	4.08	4.33	0.25	4.15	4.51	0.36	4.46	4.20	-0.26	3.89	3.89	0.00	4.14	4.17	0.03	4.27	4.25	-0.02
6. Төрийн үйлчилгээний хүртээмж муу	3.73	4.38	0.65	4.38	4.58	0.20	4.08	4.33	0.25	4.15	3.65	-0.50	3.75	3.69	-0.06	3.85	3.68	-0.17	4.02	3.68	-0.34
7. Албан тушаалтны үзэмжээр асуудлыг шийдвэрлэх боломж	4.86	4.23	-0.63	4.23	4.33	0.10	4.23	3.92	-0.31	3.92	4.18	0.26	3.83	4.02	0.19	4.13	4.24	0.11	4.48	4.20	-0.28
8. Албан хаагчийн цалин, орон сууц, нийгмийн баталгаа хангалтгүй	3.47	4.00	0.53	4.00	4.17	0.17	4.00	4.23	0.23	4.31	3.98	-0.33	3.73	3.84	0.11	3.89	3.97	0.08	4.11	3.89	-0.22
9. Олон шат дамжлага, давхардал, хийдэл	4.33	4.54	0.21	4.54	4.75	0.21	4.31	4.54	0.23	4.46	3.95	-0.51	4.02	4.09	0.07	4.03	4.21	0.18	4.31	4.15	-0.16
10. Шийдвэр гаргах ажиллагааны ил тод байдал дутмаг	4.67	4.38	-0.29	4.38	4.58	0.20	4.00	4.38	0.38	4.23	4.09	-0.14	3.88	3.94	0.06	4.11	4.19	0.08	4.41	4.32	-0.09
11. Мэдээлэл нээлттэй, ил тод бус	3.73	4.38	0.65	4.38	4.58	0.20	4.08	4.33	0.25	4.15	3.97	-0.18	3.75	3.83	0.08	4.00	4.11	0.11	4.23	4.15	-0.08
12. Хүнд суртал	4.47	4.75	0.28	4.75	4.67	-0.08	4.00	4.38	0.38	4.67	3.86	-0.81	3.98	4.02	0.04	4.10	4.08	-0.02	4.35	4.15	-0.20
Улс төрийн авлигад төрийн ҮА-ны нөлөөллийн үзүүлэлт	4.27	4.33	0.06	4.33	4.51	0.18	4.20	4.41	0.21	4.27	4.00	-0.27	3.82	3.94	0.12	4.10	4.13	0.03	4.28	4.21	-0.07

Төсөөллийн судалгааны хамгийн сүүлийн жил буюу 2020 оны судалгаагаар улс төрийн авлигад нөлөөлөх төрийн үйл ажиллагааны дутагдал, доголдлын нөлөөллийн үнэлгээ 4.21 гарч, 2019 (4.28) оноос -0.07 оноогоор, 2018 (4.13) онохоос -0.08 оноогоор тус тус буурчээ. Үүнийг дээрх 12 дэд үзүүлэлтээр хамааруулан хэмжихэд, тэдгээрийн гурван үзүүлэлт болох хуулийн хэрэгжилтэд тавих хяналт, төсвийн хөрөнгийн төлөвлөлт, зарцуулалтад тавих хяналт сул, хууль, журам зөрчсөн албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэдэггүй байдлын түвшинд үнэлгээ нь өссөн байна. Харин буурсан үзүүлэлтийн тухайд төрийн албан хаагчийн ур чадвар дутмаг -0.42 оноогоор, төрийн үйлчилгээний хүртээмж муу -0.34 оноогоор, албан тушаалтны үзэмжээр асуудлыг шийдвэрлэх боломж -0.28 оноогоор тус тус буурсан (Хүснэгт 2.5.2). Үүнийг сүүлийн 13 жилийн хугацаанд хийгдсэн шинжээчдийн судалгааны дүнтэй харьцуулбал, төрийн байгууллагуудад гарч буй алдаа доголдлууд нь авлига гарахад ихээхэн (4.10-4.39) нөлөөлж байна. Эдгээр үзүүлэлтүүдээс дундаж үнэлгээг тооцоход хуулийн хэрэгжилтэд тавих хяналт сул, төрийн байгууллагууд тэдгээрийн албан тушаалтнуудын хүнд суртал, олон шат дамжлага, давхардал, ажлын хийдэл болон шийдвэр гаргах ажиллагааны ил тод байдлын думтагшил, хууль журам зөрчсөн албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэдэггүй байдал зэрэгт хамгийн их (4.25-4.30 онооны хооронд хэлбэлзсэн) алдаа дутагдал байгааг харуулав. Дээр дурдсанаас бусад 7 үзүүлэлтүүдэд улс төрийн авлигад төрийн үйл ажиллагааны нөлөөллийн үзүүлэлт 3.97-4.20 онооны хэлбэлзэлтэй үнэлэгдэв. Энэ бол эдгээр үзүүлэлтүүд дутагдал, доголдол байхгүй байна гэсэн үг биш, харин ч нэмэгдэх хандлага ажиглагдаж буйг илтгэсэн явдал юм.

Улс төрийн хүрээний авлигыг бий болох шалтгаан, нөхцөлийг бүрдүүлж буй нэг зүйл бол улс төрийн хүрээн дэх хүрээллүүдийн үйл ажиллагаа юм. Улс төрийн хүрээн дэх хүрээллүүдийн нөхцөл байдлыг 2008-2020 оны хооронд хийгдсэн судалгаануудад шинжилгээ хийж, түүний түвшинд өөрчлөлт хэрхэн ажиглагдсаныг тодруулахад хүрэхүйц түвшинд бууралт ажиглагдаагүй ч гэлээ шинжээчдийн хувьд намын тогтолцоо, санхүүжилт, сонгуулийн тогтолцоог сайжруулахгүйгээр улс төр, шүүх, хууль хяналтын хүрээн дэх авлигыг бууруулахад бэрхшээлтэй тулгарсан байна. Өөрөөр хэлбэл, улс төрийн хүрээн дэх тодорхой ашиг сонирхолд хөтлөгдсөн хүрээллийн нөхцөл байдлын дундаж үзүүлэлтийг тооцон гаргахад дараах өөрчлөлтүүд илэрсэн гэж болно.

Хүснэгт 2.5.3. Улс төрийн хүрээнд дэх хүрээлүүдийн нөхцөл байдал (2018-2020 индексээр)

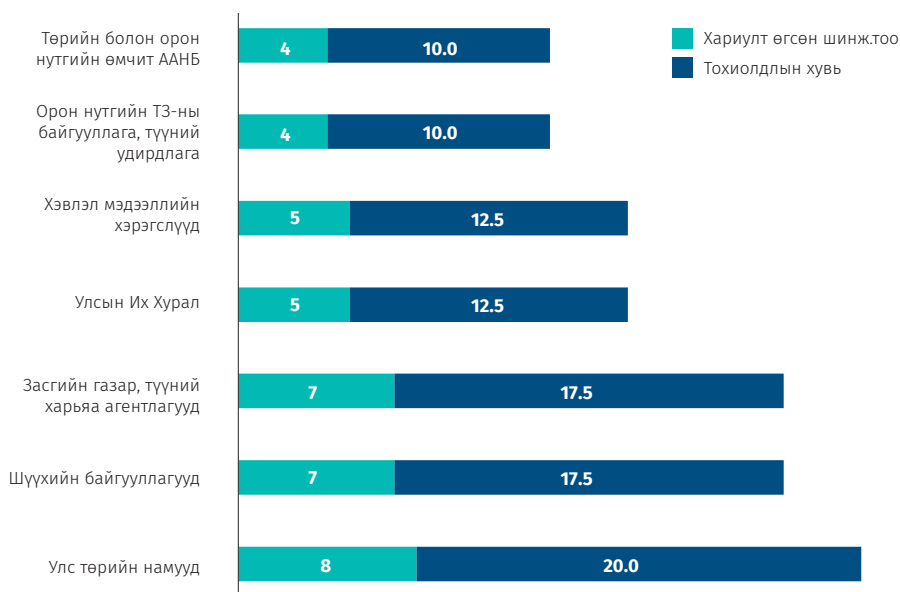
Улс төрийн хүрээлүүдийн нөхцөл байдал	2009	2010	өөрч (±)	2011	2012	өөрч (±)	2013	2014	өөрч (±)	2015	2016	өөрч (±)	2017	2018	өөрч (±)	2019	2020	өөрч (±)
1. Хувийн эрх ашгийг илүүд үзсэн, найз нөхдийн хүрээлэл	3.92	3.75	-0.17	3.77	3.69	-0.08	3.67	3.68	0.01	3.56	3.64	0.08	3.91	3.68	-0.23	3.58	3.82	0.24
2. Хувийн эрх ашгийг илүүд үзсэн, нам тойрсон хүрээлэл	4.31	4.75	0.44	4.08	4.46	0.38	4.25	4.15	-0.10	4.17	4.22	0.05	4.44	4.46	0.02	4.38	4.57	0.19
3. Хувийн эрх ашгийг илүүд үзсэн, нам дамнасан хүрээлэл /намуудын нэгдэл/	4.38	4.42	0.04	4.08	4.00	-0.08	4.08	4.14	0.06	3.97	4.10	0.13	4.43	4.44	0.01	4.33	4.38	0.05
4. Нийтийн эрх ашгийн төлөө бий болсон хүрээлэл	1.82	2.27	0.45	2.08	2.25	0.17	2.00	2.54	0.54	2.67	2.52	-0.15	3.26	2.23	-1.03	2.63	2.39	-0.24
5. Хувийн эрх ашгийг илүүд үзсэн, нэг хүнийг тойрсон хүрээлэл	3.77	4.00	0.23	3.69	3.77	0.08	3.83	3.69	-0.14	3.87	4.05	0.18	4.03	4.14	0.11	4.16	3.98	-0.18
6. Хувийн эрх ашгийг илүүд үзсэн, нэг нутаг (аймаг) тойрсон хүрээлэл	4.00	4.08	0.08	4.31	4.08	-0.23	3.83	4.08	0.25	3.60	3.80	0.20	4.15	4.08	-0.07	4.05	3.87	-0.18
7. Хувийн эрх ашгийг илүүд үзсэн, бизнесийн хүрээлэл	4.42	4.58	0.16	4.31	4.15	-0.16	4.17	3.97	-0.20	3.91	3.98	0.07	4.28	4.19	-0.09	4.21	4.09	-0.12
Улс төрийн хүрээллийн нөхцөл байдлын үнэлгээ	3.80	3.98	0.18	3.76	3.77	0.01	3.69	3.75	0.06	3.78	3.94	0.16	4.08	3.89	-0.19	3.91	3.87	-0.04

Харьцуулсан хүснэгтэд улс төрийн хүрээнд дэх хүрээлүүдийн нөхцөл байдалд өгсөн шинжээчдийн үнэлгээгээр хувийн эрх ашгийг илүүд үзсэн, нам тойрсон хүрээлэл хамгийн өндрөөр үнэлэгджээ. Тус үзүүлэлт нь энэхүү төсөөллийн судалгааны эхний жилээс буюу 2009 онд 4.31 баллаар үнэлэгдсэн байх бөгөөд энэ дүн 4.00 баллаас буурах бус харин ч өсөлттэй буюу 4.08-4.57 онооны хооронд хэлбэлзэлж тогтмол өсөх хандлагатай болсоныг тодруулан хэлэх нь зүйтэй. Тухайлбал, 2020 онд энэ үзүүлэлт бусад 6 үзүүлэлтүүдээс хамгийн өндөр буюу 4.57 баллаар үнэлэгдсэн. Үүний дараагаар хувийн эрх ашгийг илүүд үзсэн, нам дамнасан хүрээлэл (намуудын нэгдэл) мөн адил эхний жилээсээ 4.38 баллаар үнэлэгдэж байсан бол өнгөрсөн 12 жилийн хугацаанд 4.00-4.44 онооны хооронд хэлбэлзэж, үнэлгээ тогтмол өссөн хандлага ажиглагдав. Харин нийтийн эрх ашгийн төлөө бий болсон хүрээллийн үнэлгээ 2009-2020 оны хооронд 1.82-3.26 онооны хооронд дурдсан хугацаанд дунджаар 2.38 баллаар хэмжигдэж ийнхүү үнэлэгдсэн. Бусад үзүүлэлтүүдийн хувьд, ялангуяа хувийн эрх ашгийн сонирхолдоо хөтлөгдсөн болон аймаг, нэг нутаг усны эрх ашиг улс төрийн хүрээлэл харьцангуй өндөр буюу 3.99-4.35 онооны хооронд хэлбэлзсэн дүнтэй байлаа. Энэ бүх хувийн ашиг сонирхолд хөтлөгдсөн хүрээлэл улам бүр батжих тусам улс төрийн хүрээнд нөлөөлөх улс төрийн авлигын хор уршиг үлэмж нэмэгдэхийн хирээр түүнээс үүдэлтэй сөрөг олон үр дагаварыг бүрдүүлж байна. Цаашлаад бидний өнөөгийн оршин буй нийгэмд тулгарч буй хамгийн том бэрхшээл, ирээдүйн сорилт болж байна. Яагаад гэвэл, улс төрийн авлигын түвшин дэх авлигын хор уршиг, үр дагаврын үзүүлэлтэд нөлөөлж буй байдлыг дараах хоёр дэд үзүүлэлтийн хүрээгээр өнгөрсөн хугацаанд гарсан өөрчлөлтийг харьцуулбал дараах өөрчлөлтүүд илрэв. Тодруулбал, 1990- ээд оны төгсгөл 2000-аад оны эхээр

бол хувийн банк санхүү, хувийн тансаг хэрэглээг бий болгох, өөрийн ирээдүйн амьдралын баталгааг бий болгох явдал түлхүү байсан бол, сүүлийн жилүүдэд гадны улс орны бизнесийн нөлөөллүүдийн санаархлыг биелүүлэх буюу монгол дахь гадны улс орны ашиг сонирхлыг хэрэгжүүлэх, эсвэл бизнесийн ашиг сонирхлыг гүйцэлдүүлэхийн тулд зарцуулагдсан зэрэг тамааглалуудыг шинжээчид илэрхийлсэн байдаг.

Тэрхүү тамааглалууд бодит амьдралд хэр нийцэж, бас үнэн зөв болохыг чанарын судалгааны шинжилгээгээр тодруулан шинжээчдээр тухайлан үнэлүүлэхэд, тэдний дийлэнх нь улс төрийн намууд (20 хувь), шүүхийн байгууллагууд болон ЗГ, түүний харьяа агентлагууд (17.5 хувь), УИХ, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд (12.5 хувь) авлига сүүлийн нэг жилд түгээмэл байна гэж үзжээ. Ийнхүү үзсэн нь тодорхой шалтгаантай болов уу. Жишээлбэл, доорх зургаас улс төрийн намуудын хувьд авлига ийнхүү түгээмэл хэмээн үнэлэгдэх болсон нь улс төрийн намын тухай хууль, түүний санхүүжилтийн талаар хуульд нарийн тодорхой зааж өгөхгүйгээр хэн нэгнээс хараат бус бие даасан байх асуудал бүрэн шийдэгдэхгүй хэвээр байгааг тодорхой харж болно. Өнөөдрийг хүртэл Монгол Улс дахь улс төрийн намууд нь хэн нэгэн хөрөнгө мөнгөтэй, баян чинээлэг этгээдээс шууд хамаарах байдлаар эрх мэдлийн хуваарилалт явагдсаар байгаа нь худал биш.

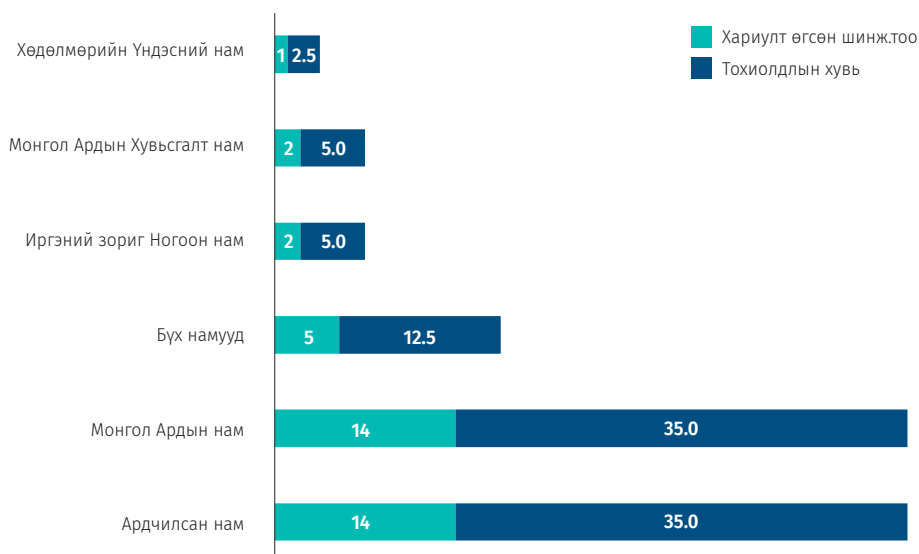
Зураг 2.5.3. Сүүлийн нэг жилийн хугацаанд дараах төрийн байгууллагуудад авлигын нөхцөл байдал хэр түгээмэл байсан вэ? (шинжээчдийн өгсөн үнэлгээ)



Энэ бол бизнес-улс төрийн бүлэглэлийг задлахгүйгээр улс төрийн нам доторх мөнгөтэй хүнээс «төр»-ийн аливаа үйл ажиллагаа, улс төрийн томилгоо хамаардаг хууль бус үйлдлээс ангижрах боломжгүй гэдгийг илтгэсэн бодит үнэн. Дээр харуулсанчлан, сүүлийн нэг жилийн хугацаанд авлигын нөхцөл байдал хамгийн түгээмэл байсан хэмээн үнэлэгдсэн дараагийн байгууллагууд бол шүүх болон Засгийн газрын харьяа байгууллагууд дахь авлигын түгээмэл байдал нилээд өндрөөр үнэлэгдсэн. Энэ нь магадгүй төрийн албан хаагчдын дархлааг нэмэгдүүлэх шаардлага нэгэнт болсныг харуулна. Үнэндээ, ямар ч хүн, ямар ч дарга солигдсон тухайн төрийн албан хаагч алдаа дутагдал, хариуцлага алдаагүй ажиллаж байгаа бол түүнийг үүрэгт ажлаа хуулийн хүрээнд гүйцэтгэсэн хэвээр үргэлжлүүлэн ажиллаж байх ёстойг анхаарч үзэх нь зүйтэй.

Тэгвэл энэхүү бодлогын судалгааг хийх явцад хийгдсэн чанарын судалгаагаар авлигын шалтгаан нөхцөлд Монгол дахь улс төрийн намуудын авлигад автсан байдлын талаар тухайлан танилцуулахыг зорив.

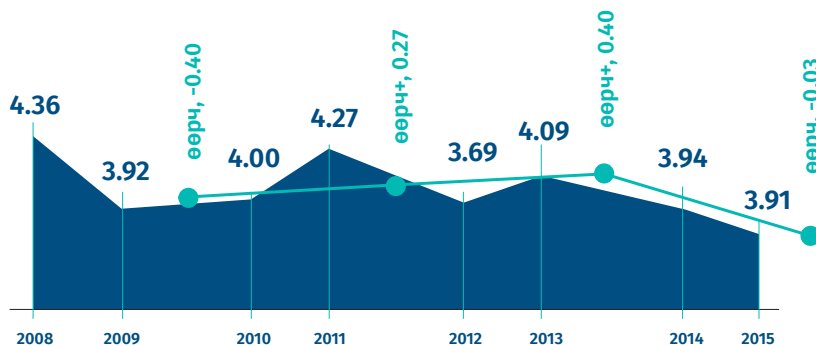
Зураг 2.5.4. Монгол Улс дахь улс төрийн намуудын авлигад автсан талаарх шинжээчдийн өгсөн үнэлгээ



Монголын улс төрийн нам, улс төрийн сонгууль, төрийн алба нь авлигаас ангид байхын тулд эрх зүйн орчныг илүү боловсронгуй, ил тод болгохыг зорин ажиллаж, тэрхүү зорилтдоо хүрэхийн тулд тодорхой арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсээр ирсэн нь үнэн. Гэсэн хэдий ч энэ арга хэмжээ бодит байдалд төдийлэн үр дүнтэй байж чадахгүй байгаа нь тухайн улс төрийн намуудын

авч хэрэгжүүлж буй аливаа үйл ажиллагаа нь хөрсөн дээр бодитоор буухгүй байгаагийн тод илрэл. Үүний бодит жишээг энд танилцуулж буй шинжээчдийн судалгааны дүн харуулсан.

Зураг 2.5.5. Монгол Улс дахь улс төрийн намуудад авлига тархсан байдлын үнэлгээ (дундаж, оноор)



Шинжээчдийн өгсөн дээрх үнэлгээг 2020 онд АТГ-аас жил бүр хөндлөнгийн байгууллагуудаар хийлгэдэг «Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд дэх авлигын талаарх»-ийн шинжээчдийн төсөөллийн судалгааны дүнтэй харьцуулахад тун ойролцоо үр дүн гарсан.

Судалгаанд оролцсон шинжээчдийн төсөөллөөр манай улс төрийн голлох намуудаас хамгийн их «авлигад автсан» байж болох намыг тодруулахад, нийт судалгаанд хамрагдсан жаран таван шинжээчдийн 42.3 хувь нь өнөөгийн эрх барьж буй Монгол Ардын Нам (МАН)-ыг авлигад автагдсан хэмээн үзжээ. Харин тэдний 40.1 хувь нь Ардчилсан Нам (АН)-ыг, 13.1 хувь нь Монгол Ардын Хувьсгалт Нам (МАХН)-ыг нэрлэсэн бөгөөд МАХН-ын тухайд эрх мэдэл нь буурч буй гэсэн төсөөллөөр хариулсан. Бусад улс төрийн «жижиг» намуудыг 4.4 хувь нь авлигад автсан хэмээн төсөөлж үнэлсэн байна.

Зураг 2.5.6. Монгол Улс дахь улс төрийн намуудад авлигад автсан байдал (хувь, оноор)

Улс төрийн намууд	2016	2017	өөрч (±)	2017	2018	өөрч (±)	2019	2020	өөрч (±)
МАН	31.1	35.8	4.70	35.8	36.4	0.60	40.7	42.3	1.60
АН	35.4	35.1	-0.30	35.1	36.4	1.30	37.9	40.1	2.20
МАХН	18.3	19.2	0.90	19.2	18.2	-1.00	15.0	13.1	-1.90
ХҮН	0.6	0.7	0.10	0.7	0.6	-0.10	3.6	2.9	-0.70
Шинэ нам	1.8	0.7	-1.10	0.7	25.8	0.60	0.7	0.0	-0.70
ИНЗНН	6.1	2.0	-4.10	2.0	2.6	0.60	1.4	0.00	-1.40
БНН	1.8	0.7	-1.10	0.7	0.6	-0.10	0.7	0.00	-0.70
Бүх нам	1.2	2.6	1.40	2.6	1.3	-1.30	0.0	0.7	0.70
Бусад нам	1.8	3.3	1.50	3.3	3.7	0.40			
Аль нь ч биш			0.00		2.6	2.60		0.7	0.70

Дээр дурдсан шинжээчдийн судалгаанууд нь хугацааны хувьд хоорондоо 8 сарын зайтай хийгдсэнийг дурдах нь зүйтэй болов уу.

«Монголын улс төрийн хүрээн дэх авлигын нөхцөл байдлын шинжилгээ» сэдэвт шинжээчдийн гүнзгийрүүлсэн ярилцлагад тулгуурлан судалгаанд хамрагдсан шинжээчдээс улс төрийн намууд авлигад автах явдал өндөр байгаагийн шалтгааныг тодруулахад дараах сонирхолтой илэрхийлэмжүүд ажиглагдав.

МАНАН БҮЛЭГЛЭЛ	БУСАД НАМ	ТӨРИЙН ЭРХ УДААН БАРИХҮЙ	ХАРИУЦЛАГА БА ХЯНАЛТ	УЛС ТӨРИЙН СОЁЛ	ЭРХ АШГИЙН БҮЛЭГЛЭЛҮҮДЭЭС ТАТГАЛЗАХ
<ul style="list-style-type: none"> Дотоод өрсөлдөөн ихтэй Хамгийн их авилга албан тушаалын хэрэгт холбогдсон Олигархижсан, албан тушаалын наймаанд гаршсан Эрх мэдэл хэдийн чинээ их байна төдийчинээ авлига, албан тушаалын хэрэгт холбогдох нь өндөр 	<ul style="list-style-type: none"> Намын санхүүжилт босгох хүнд туслаж бизнесийнхэнд найр тавин хамтрах болсноор улс төрийн намуудын дотоод ардчилал, үнэт зүйл алдагдсан. Намуудын хатуу гишүүнчлэл нь зарим талаараа саад бэрхшээл болж болзошгүй 	<ul style="list-style-type: none"> Урт хугацаанд төрийн эрх барих нь алсдаа намын дотоодод шинэчлэл хийх шаардлагатай Зөв санаачлага, алдаатай бодлого, хоосон популизм хийрхэлд хүргэх эрсдэлтэй 	<ul style="list-style-type: none"> ТБ-ын бүх шатанд хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэх ТА-ны үнэт зүйлсийг чандлан сахиx Мэдлэг чадварт суурилсан мерит зарчмыг бүх шатанд хэрэгжүүлэх Тэгш бус байдлыг арилгаж, шударга ёсыг дээдлэх 	<ul style="list-style-type: none"> Бодлого, үзэл баримтлалын шинэ чиг хандлагыг төлөвшүүлэх Намын хүний нөөцийг чадавхийг дээшлүүлэх Улс төрийн болон ардчиллын боловсрол, соёлыг бүх шат нэгжид төлөвшүүлэх 	<ul style="list-style-type: none"> Эрх ашгийн төлөө нэгдсэн сонирхлоос татгалзах Улс төрийн ашиг харсан тохиролцоо, наймаанаас зайлсхийх Аливаа үгсэл хуйвалдааныг үл тэвчих

Үүнээс дүгнэхэд, дурдагдсан сөрөг үзэгдлүүд өнөөдрийн авлигын эх үүсвэр болж буйн дээр тасралтгүй цэцэглүүлж буй үндэс суурь улс төрийн нам болсоор байна. Үүнийг ч бодлогын судалгааны хүрээнд шинжээчдийн гүнзгийрүүлсэн ярилцлагад оролцогчид онцолж байсан. Тухайлбал, улс төрийн нам санхүүжилтээ хэрхэн бүрдүүлдэг эсэх, мөн санхүүжүүлсэн хүндээ хэрхэн хариу барьдаг болох, тэдгээр “хандивлагчид” нь төрийн алба, төрийн өмчит компаниудад хэрхэн «заларч» ямар арга хэмжээ явуулж түүний үр дүн хэрхэн илрэлээ олдогийг цаг хугацаа харуулах боллоо. Улмаар баг бүрдүүлэх нэрээр намын «цүнх баригч» хэмээгддэг мэдлэг чадваргүй хүмүүсээр өөрсдийгөө хүрээлүүлж, албан тушаалаа мөнгө олох хэрэгсэл болгож буй нь өнөөгийн нийгэмд «АВЛИГА»-ыг амь бөхтэй цэцэглүүлсээр байгаад учир шалтгаан оршиж байна. Үүнийг зогсооход улс төрийн намын санхүүжилтийн асуудлыг ил тодорхой болгож, төрийн албыг улс төрийн томилгоогоор бус шударга өрсөлдөөн, сонгон шалгаруулалтаар явуулдаг механизмыг улам боловсронгуй шударга болгож, улмаар сонгуулийн тогтолцоог эрс шинэчлэх нь нэн тэргүүний хийгээд зайлшгүй хийх үйл ажиллагаа болсныг энэхүү чанарын судалгаанд хамрагдсан шинжээчдийн өгсөн илэрхийлэмж, тэдний төсөөлөл бодитоор харуулсан болохыг онцлон тэмдэглэж байна.

Судлаачийн хувьд доорх байгууллагуудаас гадна бусад төрийн байгууллагуудын хуулиар олгогдсон эрх, үүргийн хүрээнд гүйцэтгэх төрийн үйлчилгээг хэрхэн хүргэж буй байдалд иргэдийн өгсөн үнэлгээг эл судалгаа хийгдсэн арван жилийн судалгааны үр дүнд харьцуулсан шинжилгээ хийснээ доор танилцуулж байна (Зураг 2.5.7). Нэмж хэлэхэд, төрийн захиргааны дээд байгууллагууд, түүний дотор хууль сахиулах байгууллагуудын үйл ажиллагааны талаарх иргэдийн өгсөн хариулт нь төр, засагтаа хэр зэрэг итгэл хүлээлгэж буйг илэрхийлж буй үзүүлэлт юм. Үүнээс сүүлийн гурван жилийн үр дүнг танилцуулвал: төрийн эрх барих дээд байгууллагуудад өгсөн иргэдийн үнэлгээ, тухайлбал, Ерөнхийлөгчид өгсөн үнэлгээ 2016-2019 онд 34- 57, Засгийн газарт өгсөн үнэлгээ 25- 41 болж нэмэгдсэн бол, Улсын Их Хуралд өгсөн үнэлгээ 21-20 болж буурчээ. Харин шүүх засаглалын байгууллагуудад өгсөн иргэдийн үнэлгээ 2016-2019 онд Дээд шүүхэд өгсөн иргэдийн үнэлгээ 62- 39, Нийслэл/ аймгийн шүүхэд өгсөн үнэлгээ 63-44, Дүүрэг/сум дундын шүүхэд өгсөн үнэлгээ 62-48, Шүүхийн шийдвэр биелүүлэх газарт өгсөн үнэлгээ 64-51 болж жил бүр буурсан хандлагатай байна.

Төрийн үйлчилгээний бусад байгууллагуудад өгсөн иргэдийн үнэлгээг 2016- 2019 оноор харвал, Замын цагдаагийн албанд өгсөн үнэлгээ 80- 83, Хэв журмын цагдаагийн албанд өгсөн үнэлгээ 79-80, Аудитын газарт өгсөн үнэлгээ 71-72, Нийгмийн даатгалын байгууллагад өгсөн үнэлгээ 84- 87, Нийгмийн халамжийн байгууллагад өгсөн үнэлгээ 83-85 болж өссөн. Харин Авлигатай тэмцэх газарт өгсөн үнэлгээ 53-34, Мэргэжлийн хяналтын газарт өгсөн үнэлгээ 62-56, Газрын албанд өгсөн үнэлгээ 56-50, Гаалийн байгууллагад өгсөн үнэлгээ 67-56 болж буурчээ. Иргэдийн эрүүгийн цагдаагийн алба, татварын албанд өгсөн үнэлгээнд өөрчлөлт ороогүй байна. Үүнээс харвал, иргэдийн зүгээс төрийн захиргааны байгууллагуудын үйл ажиллагаанд өгч буй үнэлгээгээр бол өнөөгийн улс төрийн хүрээн дэх ус төрийн авлига бий болох шалтгаан нөхцөл дээрх харьцуулсан шинжилгээнд багтсан хугацааны сүүлийн гурван жилд зарим талаараа нааштай өөрчлөлт ажиглагдаж буй хэдий ч энэ нь бодит үр дүн гэж тооцон үзэхэд хүндрэл байсаар байна.

Зураг 2.5.7. Төрийн захиргааны байгууллагуудын үйл ажиллагаанд иргэдийн өгсөн үнэлгээ (2009-2019 оны байдлаар)

Төрийн байгууллагууд	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ерөнхийлөгч	79.0	52.0	66.0	55.0	73.0	69.0	38.0	34.0	49.0	44.0	57.0
УИХ	44.0	31.0	38.0	37.0	49.0	40.0	20.0	21.0	33.0	13.0	20.0
Засгийн газар	61.0	52.0	66.0	55.0	49.0	40.0	20.0	21.0	37.0	22.0	41.0
Улс төрийн намууд	51.0	58.0	61.0	62.0	57.0	50.0	43.0	40.0	45.0	0.0	0.0
ИНБ/ТББ-ууд	30.0	21.0	25.0	27.0	34.0	30.0	19.0	21.0	26.0	0.0	0.0
Нийслэл/аймгийн ИТХ	50.0	52.0	59.1	56.6	69.0	63.0	52.0	51.0	55.0	35.0	46.0
Дүүрэг/сумын ИТХ	50.0	54.0	57.8	52.9	65.0	62.0	51.0	49.0	55.0	44.0	53.0
Хороо/багийн ИНХ	51.0	53.0	60.9	56.4	64.0	63.0	56.0	51.0	56.0	54.0	62.0
Нийслэл/аймгийн ЗДТГ	69.0	65.0	71.7	67.1	79.0	78.0	69.0	62.0	60.0	51.0	59.0
Дүүрэг/сумын ЗДТГ	65.0	62.0	67.9	62.0	74.0	74.0	65.0	63.0	63.0	58.0	63.0
Хороо/багийн ЗДТГ	68.0	73.0	73.7	68.4	77.0	76.0	72.0	70.0	69.0	66.0	70.0
Дээд шүүх	59.0	55.0	53.3	48.5	60.0	61.0	54.0	62.0	56.0	43.0	39.0
Нийслэл/аймгийн шүүх	50.0	51.0	53.7	51.0	61.0	62.0	56.0	63.0	60.0	45.0	44.0
Дүүрэг/сум дундын шүүх	50.0	53.0	54.8	51.5	60.0	61.0	57.0	62.0	60.0	49.0	48.0
Шүүхийн шийдвэр биелүүлэх газар	59.0	53.0	59.8	58.2	64.0	64.0	61.0	64.0	62.0	49.0	51.0
Авлигатай тэмцэх газар	33.0	28.0	26.6	42.7	63.0	61.0	51.0	53.0	49.0	32.0	34.0
Мэргэжлийн хяналтын газар	52.0	49.0	54.1	52.1	60.0	61.0	61.0	62.0	64.0	55.0	56.0
Үндэсний аудитын газар	66.0	63.0	62.6	63.6	69.0	73.0	68.0	71.0	71.0	73.0	72.0
Замын цагдаа	72.0	77.0	78.0	79.0	80.0	79.0	78.0	80.0	83.0	84.0	83.0
Эрүүгийн цагдаа	69.0	71.0	72.0	71.0	75.0	73.0	74.0	77.0	79.0	77.0	77.0
Хэв журмын цагдаа	72.0	73.0	74.0	73.0	75.0	76.0	78.0	79.0	80.0	83.0	80.0
Гаалийн байгууллагууд	55.0	57.0	60.0	63.0	67.0	67.0	65.0	67.0	64.0	61.0	56.0
Газрын албад	49.0	51.0	51.1	47.2	45.0	49.0	53.0	56.0	59.0	51.0	50.0
Татварын байгууллагууд	80.0	82.0	83.8	80.7	82.0	82.0	81.0	78.0	82.0	78.0	78.0
Нийгмийн даатгалын байгууллагууд	89.0	91.0	92.0	91.0	92.0	89.0	89.0	84.0	85.0	87.0	87.0
Нийгмийн халамжийн байгууллагууд	91.0	91.0	92.0	91.0	90.0	88.0	88.0	83.0	83.0	85.0	85.0
Төрийн өмчит сургууль, цэцэрлэгүүд	89.0	89.0	90.0	87.0	87.0	89.0	90.0	87.0	88.0	87.0	89.0
Төрийн өмчит эмнэлэгүүд	80.0	73.0	75.0	72.0	70.0	75.0	77.0	77.0	78.0	73.0	76.0

Тайлбар: Төрийн захиргааны байгууллагуудын үйл ажиллагааны талаарх иргэдийн үнэлгээг 0-100 оноонд шилжүүлэн тооцсон.

Эх сурвалж: УХС. «Ардчилсан засаглал судалгаа»-ны дүн. 2016-2019. Уб., 2020

2.6 Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа буюу улс төрийн хүрээн дэх авлигын хор уршиг, үр дагаварт хийсэн шинжилгээ

Авлига нь улс орнуудын хууль дээдлэх ёс, ардчиллын институт, нийгмийн нэгдмэл байдлыг сулруулж, эдийн засгийн хөгжлийг бууруулж, улс орны тогтвортой, аюулгүй байдалд ихээхэн аюул заналхийлж ирсэн тул 1990-ээд оноос олон улсын хамтын нийгэмлэгийн орнуудын засгийн газар хоорондын байгууллагуудаар дамжуулан олон улсын түвшинд авлигатай хийх тэмцлийг эрчимжүүлэх болсон. Үүний үр дүнд НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцыг 2003 оны 10 дугаар сарын 31-ний НҮБ-ын Ерөнхий асамблейн 58/4 тоот тогтоолоор баталж, мөн оны 12 дугаар сарын 9-ний өдөр Мексикийн Мерида хотноо гишүүн орнуудаар гарын үсэг зуруулсан байдаг. Тус конвенцыг 2005 оны 12 дугаар сарны 14-ний өдөр хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн. 2020 оны 2 дугаар сарын 6-ны өдрийн байдлаар 187 орон тус конвенцид нэгдэн орсон бөгөөд тэдгээр гишүүн орнуудаас Андора, Япон, Монако, Сан Марино зэрэг улсуудаас бусад 140 улс гарын үсэг зурж, соёрхон баталсан. Монгол Улсын хувьд 2005 оны 4 дүгээр сарын 29-ний өдөр гарын үсэг зурж, улмаар Монгол Улсын Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр 2005 оны 10 дугаар сарын 27-ны өдөр Монгол Улсын Их Хурал соёрхон баталсан байдаг. Дурдан буй конвенц нь үндсэн 4 хэсгээс бүрдэх бөгөөд (i) төр, хувийн хэвшлийн салбар дахь урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг тусгайлан заасан; (ii) авлигын болон авлигатай холбоотой олон янзын үйлдэл, зөрчлүүдийг тогтоохдоо улс орнуудын мөрдөх шаардлагатай стандартуудыг тодорхойлсон; (iii) үндэстэн дамнасан авлигатай тэмцэх олон улсын хамтын ажиллагааг тусгасан; (iv) хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаан олгох асуудал авлигын эсрэг гэрээ, хэлэлцээрүүдийн тулгуур зарчим болохыг тус тус онцолсон байдаг.

Угтаа авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа нь зөвхөн шийтгэл хүлээлгэх арга хэмжээ төдийгүй нийгэмд шударга ёсыг тогтоож, дэмжих цогц стратегид тулгуурлах ёстой. Шударга, мэргэшсэн байдлыг хангахад төрийн алба, удирдах албан тушаалтнуудын манлайллыг чиглүүлэгч зарчмын гүйцэтгэх үүргийг сахин биелүүлэх учиртай. Өөрөөр хэлбэл, шударга байдал, ёс зүйн удирдлагын тогтолцоог тулган шалгах, заавар чиглэл, удирдлага, хяналтын чиг үүргийг тодорхойлсон бөгөөд шударга ёсыг тодорхойлон тогтоох, шударга байдалд чиглүүлэх, шударга байдлыг хянах, шударга ёсыг сахиулах гэсэн шударга ёсны удирдлагын тогтолцоог бүрдүүлэн сахих нь сайн засаглалыг хангах үйл ажиллагааны чухал зорилт болсоор байна. Түүнээс гадна хувийн хэвшлээс төрийн салбарт чиглэлтэй гадаадын төрийн албан тушаалтнуудын өгсөн хээл хахууль, мөн хувийн хэвшлийн аж ахуйн төлөөллөөс өөр нэг хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгжийн төлөөлөлд өгсөн хээл хахуулийн хүрээн дэх хээл хахуулийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх болон хууль

сахиулах талаасаа хяналтын механизмыг бүрдүүлэх нь алс хэтдээ авлига, албан тушаалын хэргийг бууруулахад чухал түлхэц болно.

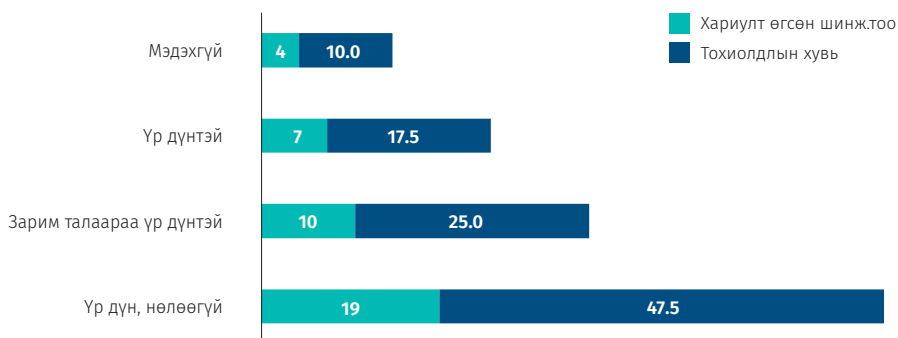
Чингэхлээр авлигын эсрэг тэмцэл нь зөвхөн ёс суртахууны тэмцэл биш бөгөөд ёс суртахуун, шударга ёсны асуудал чухал болох дэлхийн гол шашин, нийгмийн үнэлэмжүүдийн хүрээнд хамгийн гол нь авлигаас үүдэлтэй ядуурал, зовлон, өлсгөлөн гачаал, баян хоосны ялгаа нь бидний өмнө хамгийн хүнд сорилт болж буй бөгөөд үүнтэй тэмцэх нь гол утга учир болж байна. Нэг үгээр авлигачдыг үзэн ядахаас илүү авлигын эсрэг тэмцлийг манлайлдаг идэвхтнүүд зориг эрмэлзлэлээр дүүрэн байж, шийдэмгий бөгөөд шийдэхийг үргэлж эрэлхийлэн идэвхтэй ажиллавал олон улсын болон үндэсний хэмжээнд уг асуудлыг анхаарлын төвд байлгах бүрэн боломж бий. Тэгэхээр авлига нь газар сайгүй байх аваас ужиг шинжтэй аюул болоод зогсохгүй зөвхөн улсын албан хаагчид өөрсдийн албан тушаалаа урвуулан ашиглах явдал төдий зүйл бус, хүмүүс мөнгө амар хялбар аргаар олох боломжтой газар бүрд өөрсдийн алба ажлаа урвуулан ашиглах байдлаар илрэх нь хамгийн хор хөнөөлтэй зүйл. Тиймээс түүнийг хянаж хязгаарлахгүй бол ардчилсан институциуд болон зах зээлийн эдийн засгийн амьдрах чадварыг үгүй болгох аюултай. Өөрөөр хэлбэл, авлигатай орчинд хөрөнгө нөөц нь ихэвчлэн ашиггүй салбар руу чиглэгдэж, хүчний байгууллагууд, нийгмийг хянаж дарангуйлах бүтцүүд бий болж, улмаар дарга нар өөрсдийгөө хамгаалах, эд хөрөнгө болон эрх мэдлээ хамгаалахад илүү анхаарлаа хандуулж эхэлдэг. Ингэснээр нийгэмд үр ашигтай, өгөөжтэй байхаас илүүтэй өөрт нь ашигтай, ач тустай байхаар стандарт бус үйлдлүүд, аминч, хувиа хичээсэн зан суртахуун нийгэмд газар авдаг. Түүнчлэн ардчилсан байгууламжууд авлигад идэгдэж, засгийн газрын легитимт байдлыг хүлээн зөвшөөрөгдөх эрх нь алдагдаж, улмаар төр засагтаа итгэх иргэдийн итгэл асар хурдтай буурч, эргэлзээ төрөх сөрөг хандлагууд бий болох нь нийгмийн болоод үндэсний аюулгүй байдал, тусгаар тогтнолд асар өндөр эрсдэл учруулна. Мөнхүү эрсдэлээс холдон зайлсхийхийн тулд илүү ёс суртахуунтай, хүн бүр авлигын асуудлыг өөртөө өөрийнхөөрөө тавих буюу хүсэл эрмэлзэл, манлайлал нь дотроосоо төрөн гарч байх ёстой. Ингэж гэмээ нь авлига хурдан устаад зогсохгүй түүнтэй тэмцэх тэмцлийг урт удаан хугацааны хичээл зүтгэлийг талаар болгохгүй.

Дээр дэвшүүлсэн үндсэн санааг цааш нь лавшруулах үүднээс «Монголын улс төрийн хүрээн дэх авлигын нөхцөл байдлын шинжилгээ» сэдэвт чанарын судалгаагаар авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа буюу улс төрийн хүрээн дэх авлигын хор уршиг, үр дагаврыг шинжээчдээр үнэлүүлэн бодит нөхцөлийг тодруулахыг энэ хэсэгтээ зорив.

Үүний тэргүүнд, шинжээчдээс Монгол Улс дахь улс төрийн намуудын авлигад автсан байдлын талаар тодруулахад, тэд нэн тэргүүнд улс

төрийн шийдвэр гаргах болон түүнд тавих хяналт сул, ашиг сонирхлын зөрчлийг саармагжуулах явдал хурцаар тавигдах нь авлигыг бууруулахад шаардлагатай арга хэмжээ хэмээн үзжээ. Тэрхүү үйл ажиллагааны бодит үр дүнг ач холбогдлоор ангилсан байна. Шинжээчдийн хувьд, нэн тэргүүнд улс төрчид-бизнесийнхний нийлсэн эрх ашгийн төлөөх сонирхлын нэгдлийг саармагжуулах, түүний хувиран өөрчлөгдөж буй арга хэрэгслийг таслан зогсооход дорвитой арга хэмжээ авахыг чухалчилсан. Өөрөөр хэлбэл, өнөөгийн авч хэрэгжүүлж буй авлигын эсрэг арга хэмжээ бодит амьдралд хэр үр өгөөжтэй, амжилттай хэрэгжиж буйг судалгаанд хамрагдсан шинжээчдээр үнэлүүлэхэд тийм ч хангалттай үр дүн ажиглагдсангүй.

Зураг 2.6.1. Авлигын хор уршиг авлигын эсрэг тэмцэж байгаа үйл ажиллагааны үр нөлөөнд шинжээчдийн өгсөн үнэлгээ



Шинжээчдийн дийлэнх буюу 47.5 хувь нь «үр дүн, нөлөөгүй», 25 хувь нь «зарим талаараа үр дүнтэй» хэмээн хариулснаас үзвэл, магадгүй төрийн эрхийг ээлжлэн барьж буй хоёр том намын дотор улс төр-бизнес, улс төр – бизнес – хууль, хяналтын эсхүл шүүхийн төлөөллөөс бүрдсэн олигархжсан бүлэглэлийн нөлөө төрийн бүх салбарт хүчтэй нөлөөлж, бас оролцож буйтай холбон тайлбарласан нь үүнтэй холбоотой байж болох юм.

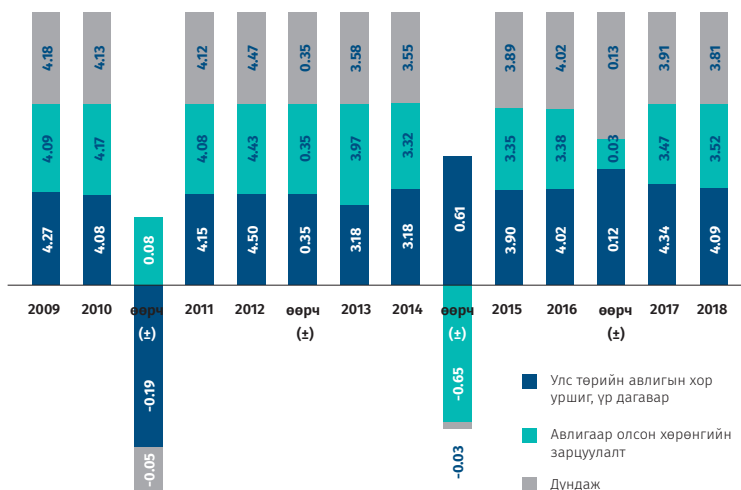
Шинжээчдийн өгсөн үнэлгээний тайлбарт чанарын шинжилгээ хийж, дараах ангилал үүсгэн танилцуулж байна.

<p>1</p> <p>Авлигын эсрэг тэмцэл, сурталчилгаа хэт ерөнхий байна</p> <ul style="list-style-type: none"> • Эрх мэдэлтнүүдтэй хуулийн хүрээнд тэмцэх. • Үндсэн "бай" -гаа хэзээ ч олдоггүй бөгөөд улс төрийн шинжтэй ажиллагааг түүхүү явуулаад байгаа нь хэт туйлширсан харагддаг. • Аливаа явуулж байгаа үйл ажиллагаа нь хэт ерөнхий бөгөөд бодит үр дүн өгч хангалттай хэмжээнд хүрч чадахгүй байна. • Авлигын эсрэг тэмцэж буй ҮА-ны үр нөлөө харьцангуй сул байгаагийн шалтгаан нь АТГ-ын хараат бус байдалтай холбоотой. • АТГ-ын үйл ажиллагаа, түүний удирдлага нь улс төрийн намуудаас шууд хамааралтайн дээр сонгуулийн дараа удирдлагууд тогтмол солигдож байна. . • Сүүлийн жилүүдэд АТҮА нилээд саарч, зогсонги байдалд орсон нь нэг талаас тус байгууллагын удирдлага төрийн аль нэг өндөр албан тушаалтнаас шууд хамааралтайгаас үүдэлтэй. 	<p>2</p> <p>Авлигын хор уршгийг бууруулахад чиглэсэн үйл ажиллагаа ба үр дүн</p> <ul style="list-style-type: none"> • Авлигын эсрэг нийгмийн соён гэгээрүүлэх ажил нь зөвхөн АТГ-ын чиг үүрэг биш гэдгийг олон нийт хүлээн зөвшөөрч эхэлсэн нь нийгэмд АТҮА-ны зэрэг хандлага бий болсны илрэл. • Хөгжилд хамгийн том саад тушаа болж байна. • Иргэдийг ядуу байлгах сонирхол улс төрийн бүлэглэлүүдэд байгааг үгүйсгэхгүй. • ХОМ болон ашиг сонирхлын зөрчлийн зохицуулалт, төсөв зарцуулалтын ил тод байдлын хангахад чиглэсэн ахиц дэвшил гарч байгаа. • АТГ- төрийн дунд болон түүнээс доош түвшинд хэрэг илрүүлэлт харьцангуй сайн ажилладаг. • Төрийн өндөр албан тушаалтнуудын авлига, албан тушаалын хэрэгт холбогдсон хэргүүдийг нуун дарагдуулах зорилгоор үгсэн нийлэх явдал бодит амьдралд нэлээд байна.Авлига, албан тушаалын тодорхой гэмт хэргүүдийг шийдвэрлэх явц хэт удаашралтай байна. 	<p>3</p> <p>Шударга ёсонд халдаж буй саад бэрхшээл</p> <ul style="list-style-type: none"> • Манайд авлига түгээмэл байсан. Сүүлийн жилүүдэд гаргасан эрх зүйн актууд болон иргэдийн идэвх, оролцоо, олон нийтийн ил тод байдлын хүрээнд авлига хумигдаж, хяналт сайжирч байна. • АТ үйл ажиллагааг хэт улс төржсөн байдлаар бие биенээ намнах хэрэгсэл төдий болгож байгаа нь АТҮА-ны эрч, үр нөлөөг саармагжуулж, улмаар нийгэмд хэт их улс төржилт, хийрээлийг бий болгож байна. • АТГ нь эрх баригчдаас хараат, авлигагчдын сүлжээ үүсгэн байдаг тул бие биенээ илчилж чаддаггүй. • Авлигын эсрэг нийгмийг тайвшруулах эсвэл эрх мэдэл, ашиг сонирхлынхоо эсрэг намнах гэсэн дүр исгэсэн үйлдэл үзүүлдэг учраас авлигын эсрэг бодит тэмцэл байхгүй. • АТГ шүүхийн шударга ёсыг сахиулахад чиглэгдсэн үйл ажиллагааг хамгаалах хэрэгтэй. Шүүх бол шударга ёсоо уруу нь харуулсан байгууллагаа болоод байна.
--	---	--

Шинжилгээнээс эдгээр үзүүлэлтүүд их, бага хэмжээгээр нэмэгдэх тусам улс төрийн хүрээн дэх авлига, албан тушаалын гэмт хэргээс үүдэлтэй хор уршиг нийгэм, эдийн засгийн болон нийгмийн сэтгэл зүй, ёс суртахуунд сөргөөр нөлөөлөхөд хүргэж буй гэж үзэхэд хүргэж байна. Нөгөөтээгүүр, дурдсан сөрөг үр дагаварууд болон түүний их, бага зэргээр өссөн үзүүлэлтүүд цаашид даамжирвал илүү хүнд сорилтууд тулгарч болзошгүйг шинжээчдийн өгсөн илэрхийлэмжүүд тодорхой харуулав.

Тухайлбал, сүүлийн үед хувийн ашиг сонирхолд хөтлөгдсөн хүрээлэл улам бүр батжих болсноор улс төрийн хүрээнд нөлөөлөх улс төрийн авлигын хор уршиг үлэмж нэмэгдэж, улмаар түүнээс үүдэлтэй сөрөг олон үр дагавар бий болох боллоо. Энэ нь ч өнөөгийн бидний оршин буй нийгэмд тулгарч буй хамгийн том бэрхшээл, ирээдүйн сорилт болж байна. Яагаад гэвэл, улс төрийн авлигын түвшин дэх авлигын хор уршиг, үр дагаврын үзүүлэлтэд нөлөөлж буй байдлыг дараах хоёр дэд үзүүлэлтийн хүрээгээр сүүлийн 13 жилийн хугацаанд гарсан өөрчлөлтийг харьцуулахад дараах өөрчлөлт ажиглагдав. Гадаад улс орны бизнесийн нөлөөллийг хэрэгжүүлэх, Монгол дахь гадны улс орны ашиг сонирхлыг хэрэгжүүлэх, эсвэл бизнесийн ашиг сонирхлыг гүйцэлдүүлэхийн тулд зарцуулагдсан зэрэг таамаглалуудыг үүнээс дэвшүүлж болохоор санагдана.

Зураг 2.6.2 Улс төрийн авлигын хор уршиг, үр дагавар болон авлигаар олсон хөрөнгийн зарцуулалтын үзүүлэлт, индексээр (2009-2020)



Энэ бол улс төрийн авлигын хор уршиг, үр дагавар болон авлигаар олсон хөрөнгийн зарцуулалтыг 2009-2020 оны хоорондох үзүүлэлтүүдийг тус бүрээр нь авч үзвэл авлигын хор уршиг, үр дагаврын үнэлгээ 3.55-4.47 онооны хооронд 4.05 баллаар хэлбэлзэж ирсэн нь өндөр эрсдэл болохыг харуулж буй. Харин авлигаар олсон хөрөнгийн зарцуулалт нь 3.18-4.50 онооны хооронд дунджаар 3.76 баллаар хэлбэлзэж байгаа энэ төрлийн үйл явц тогтмолжих төлөвд шилжиж буйн илрэл төдийгүй дурдсан хугацаан дахь дээрх хоёр үзүүлэлтийн үнэлгээний дундаж 3.96 баллаар хэмжигдсэн нь нийгэмд сөрөг үзэгдэл болж байгааг гэрчилнэ. Үүний хамгийн сүүлийн жишээ бол, 2020 онд улс төрийн авлигын хор уршиг, түүний үр дагаврын дундаж 3.85 гарсан нь өнгөрсөн оноос -0.14 оноогоор, 2018 оныхоос ердөө -0.04 оноогоор буурсан. Авлигаар олсон хөрөнгийн зарцуулалт өмнөх оноос -0.26 оноогоор буурчээ. Энэ нь улс төрийн хүрэн дэх авлига бол Монгол Улсын хөгжлийг доройтуулж, хойш нь татаж байгаа гол сорилт болсон нь тодорхой.

Ийнхүү улс төрийн авлигын хор уршиг, үр дагавар бодитоор буурахгүй байгаагийн гол шалтгааныг тодруулахын тулд түүнд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийн мөн чанарыг тодруулах нь чухал. Учир нь сүүлийн жилүүдэд төрийн өндөр албан тушаалтнууд болон дунд, доод шатны албан тушаалтан, албан хаагчдын зүгээс өөрийн ашиг сонирхлыг гүйцэлдүүлэхийн тулд албан тушаал, албан үүргийн давуу байдлыг ашиглан авлига, хээл хахууль авах, өгөх байдал үлэмж нэмэгдсэн. Энэ нь нийгмийн дунд ихээхэн сенсаци дэгдээж, олныг сэрдхийлгэсэн авлигын гэмт хэргийн илрүүлэлт, тэдгээрт ногдуулсан шүүхийн шийдвэр зэрэг нь бодит нөхцөл байдалтай хэрхэн дүйж байгаад иргэд, олон нийт ихээхэн шүүмжлэлтэй хандаж ирсэнтэй шууд холбогдоно. Үүний жишээ

нь тухайн өндөр албан тушаалтнуудын дундах авлигаас улбаатай учирсан хор уршиг, сөрөг үр дагаврын түвшинг шинжээчдээр 1-5 баллаар үнэлүүлэн, тэдгээрийг сүүлийн жилүүдийн дундаж үнэлгээтэй харьцуулахад дээр дурдсан сөрөг хандлага бодит амьдралд бат бөх оршиж, энгийн мэт зүйл болон төлөвшихөд хүргээд байна. Энэ бол нийт ард түмний сайн сайхан амьдрах, бусад олгогдох байсан боломжийг хууль бусаар булаан авч буй шударга бус, ёс зүйгүйгээр ард иргэдийн эдийн засгийн эрхэд «хүчирхийлэл үйлдэж буй» гэж үзэж болно. Энэхүү төсөөллийн судалгааны сүүлийн 3 жилийн дүнгээс дараах нөхцөл байдал тодорхой ажиглагдсаныг дараах байдлаар танилцуулав (Зураг 2.6.2).

Улс төрийн авлигын хор уршгийн үзүүлэлтийн үнэлгээний дундаж үзүүлэлт буюу индекс 2020 оны судалгаагаар 4.21 гарсан нь өнгөрсөн оны индексээс +0.15 оноогоор өсчээ. Ийнхүү өсөх болсон шалтгаан нь ажилгүйдэл нэмэгдсэн +0.26 оноогоор, гадаадын хөрөнгө оруулалт буурсан +0.24 оноогоор, нийгмийн дэг журам алдагдсан +0.16 оноогоор, хүний эрхийн зөрчил нэмэгдсэн +0.14 оноогоор тус тус хамгийн ихээр өссөнтэй шинжээчид холбон үзсэн.

Зураг 2.6.3 Улс төрийн хүрээний авлига буюу төрийн өндөр албан тушаалтнуудын авлигын улмаас учирсан хор уршиг, сөрөг үр дагаврын түвшин

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Авлигын хор уршиг, үр дагаврын дундаж үнэлгээ	3.79	3.90	4.02	4.34	4.09	4.06	4.21
16. Гэмт хэрэг нэмэгдсэн	3.46	3.45	3.49	4.07	3.66	3.76	3.88
15. Нийгмийн дэг журам алдагдсан	3.37	3.36	3.40	4.20	3.90	3.84	4.00
14. Гадаадын зээл тусламжийн үр ашиг буурсан	3.66	4.01	4.05	4.32	4.13	4.40	4.07
13. Инфляци нэмэгдсэн	3.98	3.43	3.84	4.09	3.89	3.98	4.08
12. Ажилгүйдэл нэмэгдсэн	3.41	3.80	3.84	4.13	3.85	3.86	4.12
11. Байгаль орчинд үзүүлэх сөрөг нөлөөлөл нэмэгдсэн	3.57	3.89	3.93	4.10	4.17	4.10	4.14
10. Гадаадын хөрөнгө оруулалт буурсан	3.86	4.00	4.40	4.41	3.95	3.97	4.21
9. Монгол Улсын нэр хүнд олон улсын түвшинд унасан	3.50	3.93	3.97	4.41	4.06	4.31	4.21
8. Хүний эрхийн зөрчил нэмэгдсэн	3.57	3.61	3.65	4.20	3.86	4.08	4.22
7. Хуулийн хэрэгжилт суларсан	3.98	3.98	4.02	4.37	4.40	4.28	4.27
6. Ёс суртахууны үнэт зүйлс алдагдсан	3.98	4.07	4.11	4.53	4.23	4.44	4.27
5. Ядуурал нэмэгдсэн	3.78	4.22	4.26	4.44	4.18	4.29	4.28
4. Төрийн албаны чадавх суларсан	4.06	4.00	4.30	4.56	4.33	4.28	4.38
3. Шударга ёс алдагдсан	4.06	4.26	4.30	4.52	4.25	4.41	4.39
2. Улс орны эдийн засгийн хүч чадал суларсан	4.13	4.14	4.50	4.50	4.21	4.40	4.43
1. Өмч хөрөнгийн тэгш бус байдал нэмэгдсэн	4.27	3.91	4.31	4.48	4.38	4.37	4.45

Харин гэмт хэрэг өнгөрсөн оны дүнгээс +0.12 оноогоор нэмэгдсэн бол, төрийн албаны чадавх сонгуулийн жилийн дараагаар тогтмол суларч +0.10 оноогоор, эдийн засгийн саарал жагсаалтад багтаж, улмаар хэт их хавтгайрсан халамжийн бодлого нь инфляци түвшинг +0.10 оноогоор, өмч хөрөнгийн тэгш бус байдал +0.08 оноогоор, байгаль орчинд үзүүлэх сөрөг нөлөөлөл +0.04 оноогоор нэмэгдэж, улс орны эдийн засгийн хүч чадал +0.03 оноогоор суларсан зэрэг нь ийнхүү үнэлгээ нэмэгдэхэд хүргэсэн байж болзошгүй.

Бодлогын судалгааны хүрээнд шинжээчдийн гүнзгийрүүлсэн ярилцлагын хэлбэрээр хийгдсэн судалгаагаар улс төрийн авлигын хүрээн дэх авлигын гол хор уршиг, үр дагаврыг тодруулахад дараах илэрхийлэмжүүд түлхүү илэрхийлэгдсэн юм. Тухайлбал, улс төрийн хүрээний авлигын хор уршиг нь нийт улс үндэстнийг хамарч, улмаар нийгмийн үйл явц, улс орны нийгэм-эдий засаг, улс төр- хууль эрх зүйн соёлын төлөвшилд аюултай, хор хөнөөл үлдээх сөрөг үр дагавартай учраас монголын нийгэмд авлига «бугших»-аас сэргийлэх нэн шаардлагатай хэмээн шинжээчид үзсэн. Эдгээрийг дараах байдлаар ангилан харуулж байна (Зураг 2.6.3).

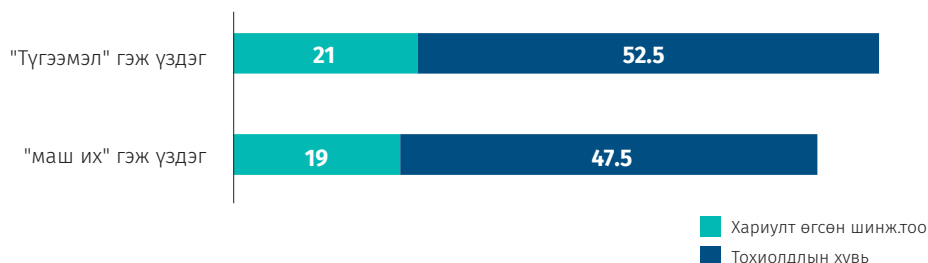
Зураг 2.6.4 Улс төрийн хүрээний авлига буюу төрийн өндөр албан тушаалтнуудын авлигын улмаас учирсан хор уршиг, сөрөг үр дагаврын түвшин

Авлигын хор уршиг, түүний үр дагаварууд	Хариулт өгсөн шинжээчдийн тоо	Тохиолдолын хувь
1 Улс төрийн хүрээний авлигын хор уршиг нь нийт улс үндэстнийг хамардаг учраас хамгийн их аюултай, хор хөнөөл үлдээх сөрөг үр дагавартай. Түүнээс гадна, Үндсэн хуулийн хэрэгжилтэд томоохон бэрхшээл учруулаад зогсохгүй албан тушаалын наймаа цэцэглэж, төрийн албан дахь мерит зарчим алдагдах нөхцөлийг бүрдүүлдэг.	8	20.0
2 Шүүх, хяналтын байгууллагад авлига их байгаа нь хууль сахиулах байгууллагуудын хяналтын механизм байхгүйгээс монголд авлига бугших аюул нүүрлэх шалтгаан болсон.	7	17.5
3 Ёс суртахууны үнэт зүйл алдагдаж хүний эрхийн зөрчил жил ирэх тусам нэмэгдэх болсон нь нийгмийн бүтээлч хэсгийнхэний идэвх санаачлага буурч, улс, орон нутгийн хөгжил удааших төлөв шилжсэн. Ингэснээр хувь хүний үнэт зүйлийн баримжаа алдагдаж улмаар шударга ёсны үнэлэмж суларч, аливаад итгэх итгэл, үнэмшил эрчимтэй буурахад хүргэсэн.	6	15.0
4 Нийгмийн тэгш бус байдал газар авсанаар эрх мэдэлтэн болон хөрөнгө мөнгөтэй хүмүүсийн эрх ашиг илүүд үзэгдэх хандлага өсөх болсон. Энэ нь олон нийтийн эрх ашиг хөсөрдөж, нийгмээс гадуурхагдах үйл явц илэрхэд гол түлхэц болонхувирсан.	5	12.5
5 Нийгмийн ёс суртахууны доройтолд ороход ойртож байна. Учир нь хөрөнгө мөнгийг шүтсэн нэгэн үе бий болж, үүнээс үүдэн эрх мэдлийг мөнгөөр худалдан авах бүлэглэл бий болсон. Энэ сөрөг үзэдэл цаашлаад залуу хойч үе нь хар тамхинд донтох, гэмт хэрэг үйлдэж хариуцлагаас ангид орших гэсэн сэтгэл зүйн хандлага тогтох эхлэл тавигдаж байгаа нь үндэсний аюулгүй байдалд сөрөг нөлөө үзүүлэх эрсдэлтэй тулгарч болзошгүй.	5	12.5
6 Чадваргүй хүмүүсийг төрийн болон улс төрийн албан тушаалд томилсоны уршгаар нийгэм, байгууллагуудад ажлын хариуцлага алдагдаж, улмаар авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг нэмэгдэх үндэсийг бүрдүүлж байна. Энэ нь нийгэм, олон нийтийн дунд хэлж зансснаар "цүнх баригчид карьер ахиж, мерит зарчим алдагдаж" байгаа гэсэн гутранги үзэл нийгмийн сэтгэл зүйд ноёрхож, улс орны хөгжлийн хурдыг сааруулж муу үр дагавар үзүүлж байна.	4	10.0
7 ТАХ-ын ёс зүйд сөрөг хандлага нөлөөлөх болсноор нийгмийн харилцааны зөв буруугийн ялгаа алдагдахад хүрсэн. Улмаар төрийн чадамж буурах эрсдэлийг бүрдүүлээд зогсохгүй эрх мэдлийн төлөөх шударга бус, хууль ёсноос гажууд тэмцэл, үнэнийг буруутгахад чиглэсэн өрсөлдөөн нэмэгдэх үндэсийг бүрдүүлж байна.	3	7.5
9 Төрийн дээд түвшинд ямар шийдвэр гаргахыг шийдээд, тэр нь доошоо шат шатандаа нөлөөлөөд явахаар тэр чигтээ эдийн засаг, нийгмийн нөхцөл байдалд шууд сөргөөр нөлөөлнө.	2	5
Нийт шинжээчдийн тоо	40	100

Дээрх сөрөг үр дагаврууд нь залуу үеийг ирээдүйд итгэх итгэлгүй болгоод зогсохгүй нийгмийн суурь үнэт зүйл, сэтгэлгээний доройтолд хүргэх гол хүчин зүйлийг бий болгов. Чухамдаа, улс төрийн хүрээний авлига нь нийт ард иргэдийн төрд итгэх итгэл, үндэсний өөдрөг үзэл, амьдралын чанарт сөргөөр нөлөөлөөд зогсохгүй, улс төрийн намуудын талцал, тэдний хооронд үүссэн «улс төрийн өс хонзон» улам лавшрах, сонгуулийн үйл явц шударга бус явагдах, албан тушаал наймаалцах, авлига албан тушаалын гэмт хэргийг дарагдуулан замхруулахад хүргэж байна. Цаашилбал, хүний эрх зөрчигдөх суурь үндэсийг бүрдүүлээд зогсохгүй нийгэмд тэгш бус байдлыг нэмэгдүүлэх үндсэн шалтгаан болов. Улмаар шударга ёс, хууль дээдлэх зарчмыг бодитоор төлөвшүүлэх тогтолцооны эсрэг нийгмийн үнэт зүйлсийн мөн чанарыг алдагдуулж үндэсний аюулгүй байдалд эрсдэл учруулах магадлал төдийчинээ нэмэгдэж буй үзэгдэл юм.

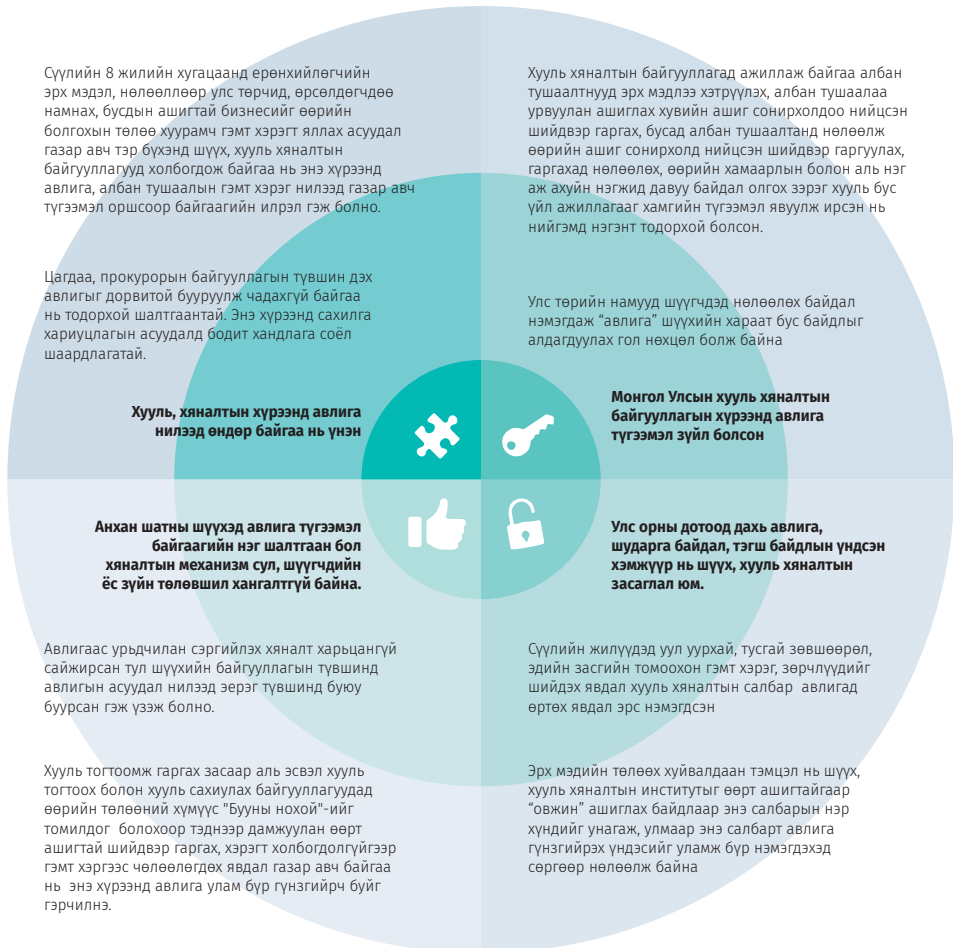
Улс төрийн хүрээн дэх улс төрийн авлига бий болох шалтгаан нөхцөлийг бүрдүүлэхэд хууль хяналтын хүрээн дэх авлига тодорхой байдлаар нөлөөлж байна.

Зураг 2.6.5 Хууль хяналтын хүрээнд авлига хэр түгээмэл байгаад шинжээчдийн өгсөн үнэлгээ



Энэ хүрээнд чанарын судалгаанд хамрагдсан шинжээчдийн үзэл бодол, илэрхийлэмжид шинжилгээ хийвэл, тэдний дийлэнх нь хууль хяналтын хүрээнд авлига «маш их» гэж 47.5 хувь (40/19 шинжээч), харин хууль хяналтын бүх шатанд авлига «түгээмэл» үзэгдэл болсон хэмээн шинжээчдийн 52.5 хувь (40/21 шинжээч) нь үзжээ.

Дээрх тоон үзүүлэлтэд тулгуурлан тухайн асуудалд шинжээчдийн өгсөн илрэхийлэмжүүдийг дараах байдлаар задалж, ангилал үүсгэх боломжтой гэж үзэв.

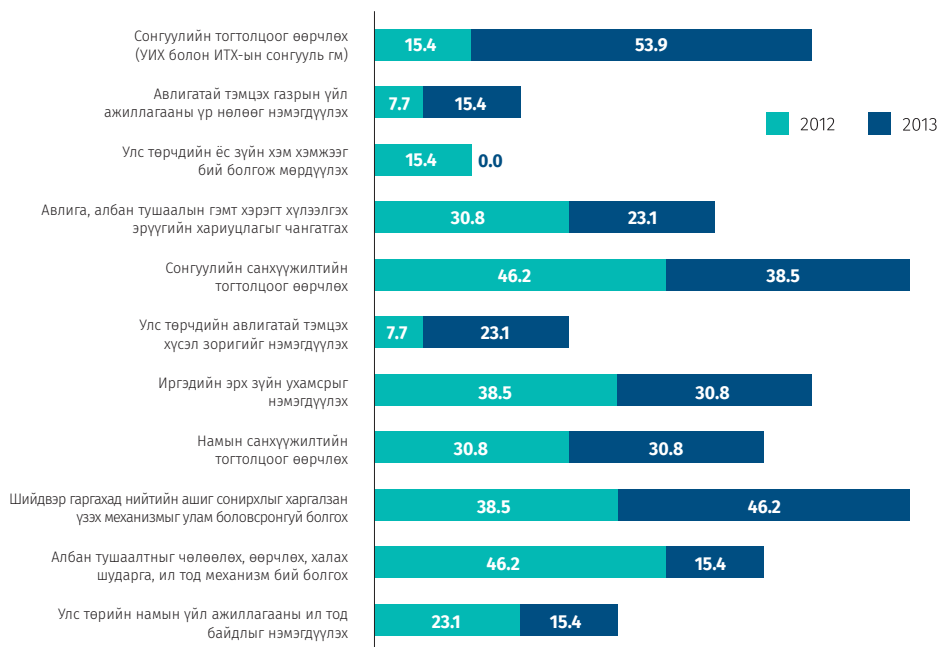


Шинжээчдийн өгсөн эдгээр илэрхийлэмжээс хууль хяналтын байгууллагад авлига түгээмэл болсон гэдэгтэй экспертүүд санал нэгтэй байгаагийн зэрэгцээ үүнийг дараах байдалтай холбон тайлбарлах боломжтойг харуулав. Тодруулбал, хууль хяналтын байгууллагын хараат бус байдал алдагдаж улс төрийн нөлөөлөлд бүрэн автсан нь хууль хяналтын байгууллагад шударга бус байдал газар авах нөхцөлийг бүрдүүлсэн. Мөн хууль хяналтын байгууллагын удирдлагын томилгооноос шууд хамааралтайгаар доош чиглэсэн танил талаараа хүрээлүүлэх, дээшээ улс төрийн намд үйлчлэх явдалтай шууд холбогдно. Тиймээс ч энэ хүрээнд авлигыг цэцэглүүлэх суурь болоод зогсохгүй түүний эсрэг арга хэмжээ авах сонирхол, сэдэлгүй болсоныг харуулж буйн бодит жишээ гэж үзэж болно. Цаашилбал, улс төрийн авлигын хор уршиг, сөрөг үр дагаваруудыг бага, дунд зэргээр ангилахаас илүүтэй эдгээр үзүүлэлтүүдийн үнэлгээ улам бүр нэмэгдэх аваас байдал үлэмж даамжирч, улмаар улс орны тусгаар тогтнол, эдийн засгийн аюулгүй байдалд эрсдэл

учруулж болзошгүй. Үнэндээ авлигаас олсон «бохир» хөрөнгө нь нийгэм болоод үндэстэн доройтох, ардчиллын үнэт зүйлс алдагдах хамгийн гол шалтгаан болсон нь энд хөндөгдөх асуудалтай шууд холбогдоно. Энэ бол улс төрийн авлигаас олсон хөрөнгийн зарцуулалт түүний хэмжээ үр дагавар хэрхэн нөлөөлж буйгаар илэрнэ. Авлигачдын ашиг сонирхлоосоо шалтгаалан хууль бусаар буюу албан тушаалаа өөрийн ашиг сонирхлын үүднээс ашиглах замаар хөрөнгөжиж, түүнийгээ хэрхэн «цэвэр хөрөнгө» болгох замаар ард иргэдээс «хулгайлж» буй/ байсныг онцлох явдал гэж болно. Нэг үгээр бол дээд түвшний авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа юм.

Улс төрийн (дээд түвшний) авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны сэдэвтэй холбогдуулан шинжээчдээс хаалттай хэлбэрээр 22 арга хэмжээг тэдгээрийн ач холбогдлоор нь үнэлүүлэхэд хөндөн буй асуудлыг хэрхэн үр дүнтэй байгааг олж тогтооход үндсэндээ чиглэгдэнэ. Авлигыг бууруулахад шаардагдаж буй аливаа арга хэмжээ нь улс төрийн шийдвэр гаргах болон түүнд тавих хяналт сул, ашиг сонирхлын зөрчлийг саармагжуулах явдал хурцаар тавигдах учиртай. Жишээлбэл, дээд түвшний авлига Монголд оршиж байгаагийн гол шалтгаан бол бизнес-улс төрчдийн хамтарсан эрх ашгийн төлөөх сонирхлын санаархал бус бодит үйл хэрэг, нэгдэл болон хувирч байгаа ийнхүү үзэх үндэслэл болж байна. Үүнийг дараах зургаас дэлгэрэнгүй харч болно (Зураг 2.6.6).

Зураг 2.6.6 Авлигыг бууруулахад шаардлагатай арга хэмжээ 2012-2013 (дунджаар)



Энэхүү харьцуулалтаас шинжээчдийн хувьд авлигыг бууруулахад нэн тэргүүнд шаардлагатай арга хэмжээнд 2012 онд 46.2 хувь нь албан тушаалтныг чөлөөлөх, өөрчлөх, халах шударга, ил тод механизмыг бий болгох, сонгуулийн санхүүжилтийн тогтолцоог өөрчлөх 46.2 хувь, шийдвэр гаргахад нийтийн ашиг сонирхлыг харгалзан үзэх механизм бий болгох болон иргэдийн эрх зүйн ухамсрыг нэмэгдүүлэх гэж үзсэн арга хэмжээнүүд хамгийн олонх болсон. Тэгвэл 2013 онд шинжээчид УИХ болон орон нутгийн ИТХ-ын сонгуулийн тогтолцоог өөрчлөх авлигыг бууруулахад нэн тэргүүнд авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээ гэж 53.9 хувь нь үзжээ. Үүний дараа сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийн тогтолцоог өөрчлөх (38.5%), иргэдийн улс төрийн ухамсрыг нэмэгдүүлэх (30.8%) зэргийг нэн тэргүүнд авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээ хэмээн үзжээ. Үүнээс үзэхүл, шинжээчдийн хувьд эл судалгааг эхлэх үеийн шинжээчдийн төсөөллийн илэрхийлэмжтэй ижил түвшинд байгааг харуулж байна. Жишээлбэл энэхүү судалгааг эхлүүлсэн үед судалгаанд хамрагдсан (тухайн үеийн судалгаанд 20 орчим шинжээч хамрагдсан байна) салбарын удирдах албан тушаалтнуудын дотор ашиг сонирхлын зөрчил ихээхэн тархсан тул ашиг сонирхлын зөрчлөө мэдүүлэх, ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид байх, урьдчилан сэргийлэх эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй байсан нь ийнхүү авлигыг нэмэгдүүлэхэд хүргэсэн хэмээн дүгнэсэн нь эндээс харагдана. Өөрөөр хэлбэл, салбарын болон байгууллагын ажилтан албан хаагчдын ёс зүйн дүрэмд авлига, хээл хахуультай холбоотой заалт оруулах, бэлэг дурсгал, давхар ажил эрхлэлт, харилцагч байгууллага, хувь хүмүүстэй хувийн харилцаа тогтоох зэрэг асуудлуудыг зохицуулах эрх зүйн зохицуулалтыг нарийн чанд дагаж мөрдөх шаардлага буйг гэрчилж байна. Тэрхүү шаардлагыг ажил албан тушаалдаа үүрэг болгон авч хэрэгжүүлэх ёс зүйн, сэтгэлгээний болон мэргэжлийн ёс зүй, ухамсар бүрэн төлөвшөөгүй явсаар өнөөгийн цаг дор нүүр тулж байгаа энэ бөлгөө.

Үүний илрэл бол бидний дор харуулж буй харьцуулсан шинжилгээний хүснэгт (Хүснэгт 2.6.2)-ээс харагдана. Доорх харьцуулсан шинжилгээнд 2014-2020 оны хооронд авлигыг бууруулахад шинжээчдийн зүгээс ямар арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай болохыг онцлон тэмдэглэлээ. Эдгээр арга хэмжээнүүд нь энэхүү шинжээчдийн төсөөллийн судалгааны хүрээнд хамрагдсан дээд түвшний шинжээчдийн зүгээс илэрхийлсэн илэрхийлэмж болохыг онцлох нь зүйтэй.

Доорх хүснэгтээс ардчилал бүхэн харилцан адилгүй байдаг ч гэлээ тэдгээр нь хүний хөгжлийг дээшлүүлэхэд хэрхэн нөлөөлж буйг тодруулахыг чухалчилж байна. Нөгөөтэйгүүр, нийгмийн хүн байхын тулд хүмүүс бага зэрэг боловч эдийн засгийн аюулгүй байдлаа хангах болон нийтийн хүрээнд тавигдсан асуудлыг ойлгох чадавхтай байх ёстой боллоо. Гэхдээ энэ бол авлигыг үл тэвчихээс татгалзах ёстой гэсэн зүйл огт биш. Харин улс төрийн эрх нь шаардлагатай материаллаг нөхцөл бүрдсэн тохиолдолд л хэрэгжих

боломжтойг харуулж буй. Улс оронд эдийн засгаас илүү улс орны засаглалын асуудлыг зөв зохистой хэлбэрээр шийдвэрлэх нь нэн чухал төдийгүй ардчилсан улс орон бүрт нэн тэргүүний хэрэгтэй зүйл бол сайн засаглалын төлөөх хариуцлагатай байдал нэн чухал.

Хүснэгт 2.6.1 Авлигыг бууруулахад шаардлагатай арга хэмжээ 2014-2020 (дунджаар)

Авлигын бууруулахад авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай арга хэмжээний хүрээ	2014	2016	өөрч (±)	2017	2018	өөрч (±)	2019	2020	өөрч (±)
Улс төрийн намын үйл ажиллагааны ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх	4.48	4.57	0.09	4.55	4.47	-0.08	4.60	4.68	0.08
Төрийн үйл ажиллагааны ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх	4.41	4.40	-0.01	4.63	4.42	-0.21	4.52	4.62	0.10
Мэдээллийн ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх	4.48	4.38	-0.10	4.48	4.49	0.01	4.55	4.61	0.06
Албан тушаалтныг чөлөөлөх, өөрчлөх, халах шударга, ил тод механизм бий болгох	4.39	4.34	-0.05	4.52	4.51	-0.01	4.50	4.61	0.11
Албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэх механизмыг боловсронгуй болгож хэрэгжүүлэх	4.41	4.38	-0.03	4.56	4.50	-0.06	4.53	4.61	0.08
Шийдвэр гаргахад нийтийн ашиг сонирхлыг харгалзан үзэх механизмыг улам боловсронгуй болгох	4.32	4.22	-0.10	4.43	4.38	-0.05	4.46	4.59	0.13
Төрийн шийдвэр гаргах болон хяналт шалгалтын үйл ажиллагаанд иргэний нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэх	3.88	3.91	0.03	4.30	4.14	-0.16	4.40	4.59	0.19
Намын санхүүжилтийн тогтолцоог өөрчлөх	4.43	4.46	0.03	4.63	4.58	-0.05	4.63	4.58	-0.05
Ур чадварт үндэслэн томилгоо хийх тогтолцоо бүрдүүлэх	4.58	4.63	0.05	4.70	4.58	-0.12	4.69	4.54	-0.15
Иргэдийн эрх зүйн ухамсрыг нэмэгдүүлэх	4.26	4.3	0.04	4.40	4.33	-0.07	4.55	4.53	-0.02
Төрийн үйл ажиллагааг цахим хэлбэрт шилжүүлэх	4.08	4.08	0.00	4.66	4.19	-0.47	4.48	4.52	0.04
Улс төрчдийн авлигатай тэмцэх хүсэл зоригийг нэмэгдүүлэх	4.30	4.55	0.25	4.59	4.46	-0.13	4.52	4.48	-0.04
Сонгуулийн санхүүжилтийн тогтолцоог өөрчлөх	4.37	4.31	-0.06	4.56	4.52	-0.04	4.62	4.48	-0.14
Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгт хүлээлгэх эрүүгийн хариуцлагыг чангатгах	3.92	4.33	0.41	4.63	4.29	-0.34	4.45	4.46	0.01
Улс төрчдийн ёс зүйн хэм хэмжээг бий болгож мөрдүүлэх	4.36	4.35	-0.01	4.60	4.29	-0.31	4.45	4.45	0.00
Хууль хяналтын байгууллагын чадавхийг сайжруулах	4.30	4.22	-0.08	4.63	4.27	-0.36	4.34	4.38	0.04
Авлигатай тэмцэх газрын үйл ажиллагааны үр нөлөөг нэмэгдүүлэх	4.00	4.23	0.23	4.59	4.45	-0.14	4.48	4.38	-0.10
Сонгуулийн тогтолцоог өөрчлөх (УИХ болон ИТХ-ын сонгууль гм)	3.86	3.76	-0.10	4.42	4.22	-0.20	4.22	4.31	0.09
Төрийн албан хаагчдын тогтвортой ажиллах баталгааг сайжруулах	4.09	4.26	0.17	4.58	4.20	-0.38	4.27	4.26	-0.01
Ашиг сонирхлын зөрчлийг арилгах	4.34	4.23	-0.11	4.56	4.47	-0.09	4.48	4.24	-0.24
Төрийн албан хаагчдын цалин хөлс, хангамжийг нэмэгдүүлэх	4.00	4.06	0.06	4.27	3.94	-0.33	3.95	4.02	0.07
Албан тушаалтнуудыг сэлгэн ажиллуулах	3.92	3.44	-0.48	4.55	3.69	-0.86	3.85	3.85	0.00
Дундаж	4.24	4.25	0.01	4.54	4.34	-0.20	4.43	4.45	0.02

«Монголын улс төрийн хүрээн дэх авлигын нөхцөл байдлын шинжилгээ» сэдэвт чанарын судалгаагаар дурдан буй авлигын нөхцөл байдлыг арилгахад эрх зүйн бус ямар шийдлүүд байж болох талаар тодорхой санал дэвшүүлэхийг оролдсон юм. Ингэхдээ эл гүнзгийрүүлсэн ярилцлагад хамрагдсан шинжээчдээс гарсан саналыг дараах дөрвөн хэсэгт багцлан үзлээ.

Зураг 2.6.7 Улс төрийн хүрээн дэх авлигыг бууруулахад шаардагдах эрх зүйн бус ямар шийдлүүд

№	Санал болгож буй эрх зүйн бус шийдлүүд	Хариулт өгсөн шинжээчдийн тоо	Тохиолдлын хувь
1	Хуулийн хэрэгжилтийг сахин хангах, хяналт-хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэх	11	27.5
2	Нийгмийн ба иргэний нийгмийн нөлөөллийг идэвхжүүлж, шүгэл үлээх, ил тод байдлыг сахин мөрдөх зан үйлийг бүх шатанд хэвшүүлэх	10	25.0
3	Үндэсний хэмжээний ёс зүйн ба улс төрийн, ардчиллын боловсролыг төлөвшүүлэх кампанит ажил өрнүүлэх	8	20.0
4	Ёс суртахууны боловсрол олгох, шударга ёсыг эрхэмлэх зан төлвийг төлөвшүүлэх	6	15.0
5	Олон нийтийг соён гэгээрүүлэх	5	12.5

Энэхүү багцалсан эрх зүйн бус шийдлүүдэд хуулийн хэрэгжилтийн сахин хангах замаар хяналт-хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэх шаардлагатай гэж шинжээчдийн 27.5 хувь нь үзсэн байна. Тэдний үзэж буйгаар хариуцлагыг дээшлүүлж, олон нийтийн оролцоог нэмэгдүүлэх замаар хяналтыг илүү бодиттой сайжруулахыг чухалчилжээ. Мөн нийгмийн хэм хэмжээ, хууль эрх зүйн орчныг хатуу чангатгаснаар эрх мэдэл, мөнгөнөөс хамаарах аливаа ашиг сонирхол буурах нааштай үр дүн үзүүлж болно гэж үзсэн. Нөгөө талаар, нийгмийн ба иргэний нийгмийн нөлөөллийг идэвхжүүлж, шүгэл үлээх, ил тод байдлыг сахин мөрдөх зан үйлийг бүх шатанд хэвшүүлэх шаардлагатай хэмээн шинжээчдийн 25 хувь нь үзсэн байна. Тэднийхээр бол, улс төрийн намын тогтолцоо, түүний санхүүжилт болоод парламентын үйл ажиллагаанд сонгодог хэлбэрээр явагдах, үр дүнтэй шударга ажиллах зарчим бүрдүүлж төрөөс хууль бусаар хүртэх эрх ашиг хумигдаж улс төрийн хүрээгээр дамжуулан авлига авах явдал эрс буурах боломжтой хэмээн онцлон дүгнэж байна.

2.7 Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэргийн эрүүгийн нөхцөл байдал болон авлигын гэмт хэргийг шүүхээр шийдвэрлэсэн байдалд хийсэн шинжилгээ

Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцын 20 дугаар зүйлд заасны дагуу тус конвенцэд Монгол Улс 2005 онд олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ биелүүлж нэгдэн орж, улмаар тус гэрээнд заасан нийтийн албан тушаалтан өөрийн хөрөнгө, орлого их хэмжээгээр нэмэгдсэн нь хууль ёсны болохыг үндэслэлтэй тайлбарлаж чадаагүйг гэмт хэрэгт тооцож эхэлсэн. Иймээс энэхүү бодлогын судалгааны хүрээнд авлигын гэмт хэрэг, ялангуяа үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэргийн эрүүгийн нөхцөл байдалд дүн шинжилгээ хийж, энэ төрлийн гэмт хэрэгт мөрдөн байцаалт явуулах, прокурорын хяналт, шүүхээс хэргийг хянан шийдвэрлэхэд тулгамдсан асуудлыг тодорхойлох үүднээс бэсрэг шинжилгээ хийв.

Монгол Улс Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцын 89 дүгээр зүйлд зааснаар үндэслэлгүй хөрөнгөжих үйлдлийг эрүүгийн хэрэгт холбогдуулан улмаар энэ төрлийн гэмт хэргийг Эрүүгийн хуульд тусгайлан зааж авлига, албан тушаалын эсрэг гэмт хэрэгтэй тэмцэх хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлсэн. Энэ утгаараа 2002 оны Эрүүгийн хуулийн 270 дугаар зүйл, мөн 2015 оны Эрүүгийн хуулийн 22.10 дугаар зүйлд «үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих» гэсэн нэршлээр эрүүгийн хэрэгт холбогдуулан тусгаж хуульчилсан байдаг. Ингэснээрээ аливаа нэг албан тушаалтны өөрийн олсон хууль бус орлогын чинад дахь үйлдэл, эс үйлдэхгүйг нотлож эс чадвал, түүний албан тушаалаа урвуулан ашиг орлого олох гэмт явдалд эрүүгийн хариуцлага тооцох боломжгүй байсан нөхцөл байдалд эрс өөрчлөлт гарч, улмаар энэ төрлийн гэмт хэргийн далд, нууц хэлбэрүүдтэй хийх хууль ёсны тэмцэлд мэдэгдэхүйц ахиц гарсан байна. Энэ нь нэг талаараа олон улсад нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн стандартын дагуу мөрдөхийг чухалчлан заасан авч нөгөө талаасаа хүний эрхийн үнэт зүйлсүүдэд ямар нэгэн ноцтой хор хохирол учруулахгүйгээр хэрэгжүүлэхийг чанд мөрдөх учиртай.

Зураг 2.7.1. Авлигын хэргээр мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулсан хэргийг Эрүүгийн хуулийн зүйл, хэсгээр ангилан үзүүлсэн байдал (2015-2020)

2002 оны Эрүүгийн хуулийн зүйлээр	2015 он		2016 он		2017 он	
	хэрэг	хүн	хэрэг	хүн	хэрэг	хүн
263 дугаар зүйл. Төрийн албан тушаалтан албаны эрх мэдэл буюу албан тушаалын байдлаа урвуулах	5	8	4	4	1	3
264 дүгээр зүйл. Төрийн албан тушаалтан эрх мэдлээ хэтрүүлэх	0	0	1	1	1	1
265 дугаар зүйл. ТББ, аж ахуйн нэгжийн албан тушаалтан эрх мэдлээ урвуулах	0	0	1	1	0	0
266 дугаар зүйл. ТББ, аж ахуйн нэгжийн албан тушаалтан эрх мэдлээ хэтрүүлэх	2	1	0	0	1	1
267 дугаар зүйл. Албан тушаалтны нэр барих	0	2	0	0	0	0
268 дугаар зүйл. Хээл хахууль авах	8	10	14	20	11	9

269 дүгээр зүйл. Хээл хахууль өгөх	1	7	1	4	0	27
270 дугаар зүйл. Хээл хахууль зуучлах	0	2	0	1	1	2
271 дүгээр зүйл. Албан тушаалтан хуурамж баримт бичиг үйлдэх	1	0	0	0	1	1
272 дугаар зүйл. Албан тушаалтан албан үүрэгтээ хайнга хандах	4	4	2	1	2	0

Авлигын бүх хэлбэрт эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох явдал бол авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны нэг чухал бүрэлдэхүүн мөн боловч шүүх тогтолцооны тусламжтайгаар шударга бус явдлыг таслан зогсоож, зөрчигдсөн эрхийг сэргээж, авлигын эсрэг хууль тогтоомжийг шударгаар хуулийн хүрээнд хэрэгжиж буй байдал өнөөдөр ямар түвшинд буйг тодруулах нь мөрдөн шалгах ажиллагааны нэг чухал зорилт байх учиртай. Тэгвэл сүүлийн 3 жилийн хугацаанд эл мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулсан хэргийг эрүүгийн хуулийн зүйлчлэлээр хэрхэн шийдвэрлэсэн талаарх тоон мэдээллийг доорх зургаас харж болно.

Зураг 2.7.2. Авлигын хэргээр мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулсан хэргийг Эрүүгийн хуулийн зүйл, хэсгээр ангилан үзүүлсэн байдал (2018-2020)

2015 оны Эрүүгийн хуулийн зүйлээр	2018 он		2019 он		2020 он	
	хэрэг	хүн	хэрэг	хүн	хэрэг	хүн
22.1 дүгээр зүйл. Эрх мэдэл албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах	7	9	17	24	61	95
22.3 дугаар зүйл. Гадаад улсын төрийн байгууллага, ОУБ-ын албан тушаалтан	0	0	1	1	1	1
22.4 дүгээр зүйл. Хахууль авах	15	22	23	28	26	41
22.5 дугаар зүйл. Хахууль өгөх	5	15	2	51	21	87
22.8 дугаар зүйл. Төсвийн хөрөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулах	0	0	1	1	5	7
22.10 дугаар зүйл. Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих	0	0	0	1	1	1
22.12 дугаар зүйл. Хуулийн этгээдийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах	0	0	2	1	1	1

Үүнээс зарим нэг эрсдэлийг дурдах нь зүйтэй болов уу. Тухайн гэмт хэрэгт яллагдсан этгээдийг анхан болон давж заалдах шатны шүүхээс цагаатгах, гэмт хэргийг хөөн хэлэлцэх хугацаа дууссан үндэслэлээр хэргийг хэрэгсэхгүй болгох, аль эсвэл анхан болон давж заалдах шатны шүүхээс үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэрэгт гэм буруутайд тооцсоныг нь хяналтын шатны шүүхийн түвшинд албан тушаалын гэсэн зүйлчлэлийн эсрэг өөр гэмт хэргээр зүйлчлэх маягаар тухай этгээдийг ялыг өөрчлөх, хөнгөвчлөх болон ялаас хэлтрүүлэх зэргээр бусад хөнгөн шийдвэр оногдуулах явдал гарах эрсдэл байж болзошгүйг анхаарах хэрэгтэй.

Авлигын хэргээр мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулсан хэргийг 2002, 2015 оны Эрүүгийн хуулийн зүйл, хэсгээр ангилан үзүүлсэн байдлыг дотор дараах байдлаар танилцуулбал:

Зураг 2.7.3. Мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулсан хэргийг Эрүүгийн хуулийн зүйл, хэсгээр ангилан үзүүлсэн байдал (2015-2020)

22.1 дүгээр зүйл. Эрх мэдэл албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах	ОН		22.4 дүгээр зүйл. Хахууль авах	ОН		22.5 дугаар зүйл. Хахууль өгөх	ОН	
	2015	2016		2015	2016		2015	2016
	103	87		81	92		65	92
	168	110		115	110		110	110
	461	42		141	42		42	42
	688	274		171	274		274	274
	799	23		207	23		23	23

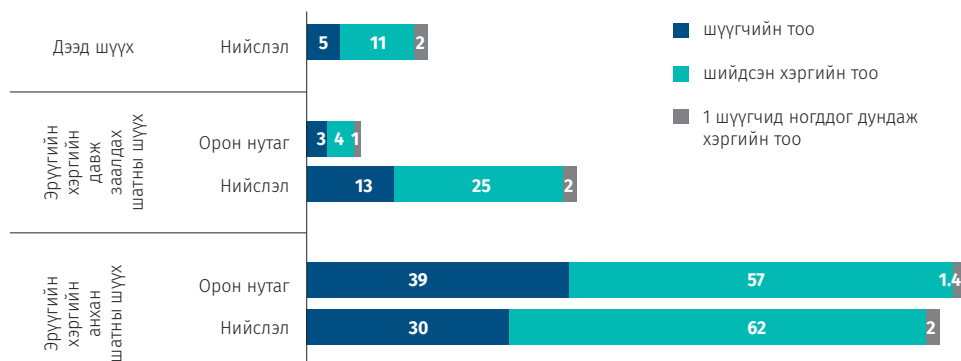
22.8 дугаар зүйл. Төсвийн хөрөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулах	ОН		22.10 дугаар зүйл. Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих	ОН		22.12 дугаар зүйл. Хуулийн этгээдийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах	ОН	
	2015	2016		2015	2016		2015	2016
	11	7		7	4		36	28
	28	1		36	1		1	1
	40	17		25	17		17	17
	24	10		40	10		10	10
	23	21		44	21		21	21

Дээрхийг задлахул, Эрүүгийн хуулийн 22.1 дүгээр зүйл (Эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэрэг) -2306 буюу 52.1 хувь; Эрүүгийн хуулийн 22.4 дүгээр зүйл (Хахууль авах)-807 буюу 13.5 хувь; Эрүүгийн хуулийн 22.5 дугаар зүйл (Хахууль өгөх) -691 буюу 7.0 хувь; Эрүүгийн хуулийн 22.8 дугаар зүйл (Төсвийн хөрөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулах)-127 буюу 1.5 хувь; Эрүүгийн хуулийн 22.10 дугаар зүйл (Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих)-156 буюу 2.7 хувь; Эрүүгийн хуулийн 22.12 дугаар зүйл (Хуулийн этгээдийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах)-112 буюу 1.4 хувьтай байна. Харин энд хөндсөн Авлига, албан тушаалын гэмт хэргээс 2002 оны Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 270 дугаар зүйлд заасан хууль бусаар хөрөнгөжих, 2015 оны Эрүүгийн хуулийн 22.10 дугаар зүйлд заасан үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэргээр зүйлчилж хэрэгт холбогдуулан 156 хэрэгт мөрдөн шалгах ажиллагааг АТГ-аас сүүлийн таван жилийн хугацаанд явуулсан байна.

Тэгвэл, Авлигын гэмт хэргийг шүүхээр шийдвэрлэсэн байдлын талаарх хамгийн сүүлд Азийн хөгжлийн банкны дэмжлэгтэйгээр хэрэгжиж буй «Монгол Улс дахь Авлигатай тэмцэх тогтолцоог бэхжүүлэх нь» техникийн туслалцааны

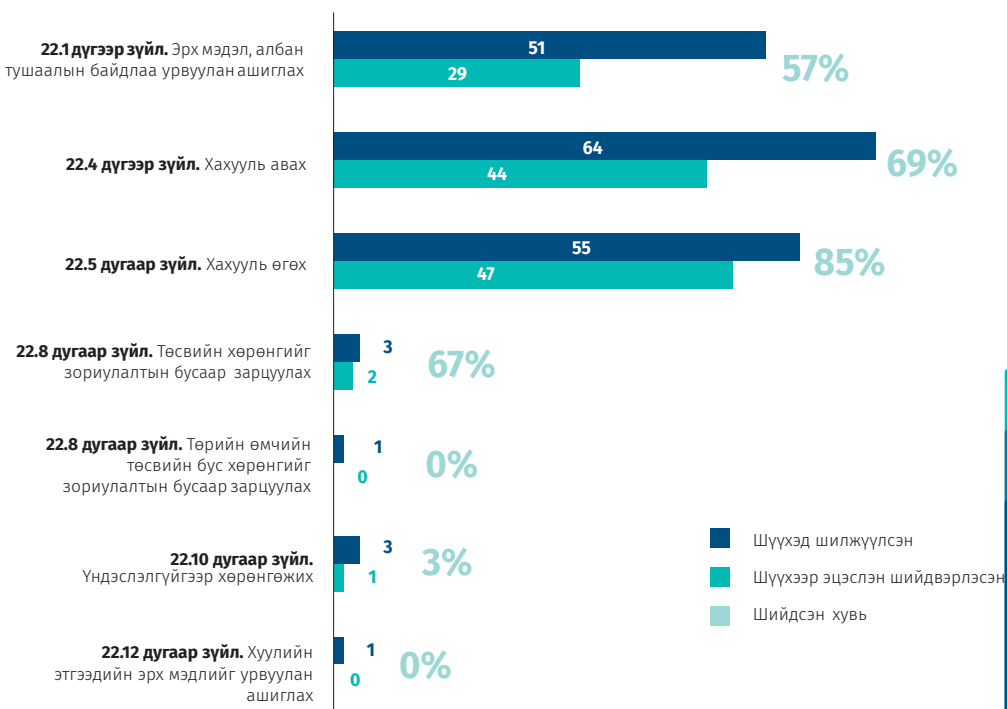
төсөл (ТА-9662 MON)-өөс «Авлигын гэмт хэргийн шийдвэрлэлтийн дүн шинжилгээ»-ний тайланг 2021 онд боловсруулан гаргасан байна. Тус тайланд дурдсанаар 2014-2019 онд нийт 24938 авлигын хэрэг буюу жилд дунджаар 41 хэргийг шүүхээр шийдвэрлэсэн байна. Өөрөөр хэлбэл тухайн жилд шүүхэд шилжүүлсэн хэргийн 50-60%- тай тэнцэх тооны хэрэг анхан шатны шүүхээр шийдвэрлэгддэг ажээ. Харин АТГ-ын тоон мэдээллээр шүүхээр шийдвэрлэгдсэн хэрэг сүүлийн 3 жилийн хугацаанд нийт 167 гэж мэдээлэгдсэн бөгөөд судалгааны хүрээнд 2017- 2019 оны хооронд авлига, албан тушаалын хэргийг шийдвэрлэсэн анхан шатны шүүхийн 119 шийдвэрийг Монгол Улсын шүүхийн нээлттэй цахим сан www.shuukh.mn-ээс авч шинжилгээ хийхэд эдгээр хэргийн 62 буюу (52.1% хувь) хэргийг дүүргүүдийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхэд шийдсэн байгаа бол 57 буюу (47.8% хувь) хэргийг аймаг болон сум дахь сум дундын Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхэд шийдсэн болохыг тайланд дэлгэрэнгүй тайлбарласан байна. Түүнчлэн анхан шатны шүүхэд 119 хэргийг 69 шүүгч шийдсэн байх бөгөөд нийслэлд шийдсэн 30 шүүгчийн 14 нь 2-3 хэрэг, 1 шүүгч 8 хэрэг, бусад нь тус бүр 1 хэрэг шийджээ. Орон нутагт хэрэг шийдсэн 39 шүүгчээс 2-3 хэрэг шийдсэн шүүгч 7, 4-5 хэрэг шийдсэн шүүгч 3 байна. Нийт 95 хэргээс 8 хэргийг анхан шатны шүүх бүрэлдэхүүнтэй шийджээ. Мөн 2017-2019 онд ШЕЗ-ийн дүн мэдээгээр 98 хэрэг прокурорт буцсан байна. Судлагдсан хэргийн 62 буюу 52.1% хувь нь дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхэд шийдэгдсэн байгаа бол 57 буюу 47.8% хувь нь аймаг болон сум, сум дундын шүүхэд шийдэгдсэн байна. Үүнээс үзэхүл авлигын хэргийн хянан шийдвэрлэлтийг байршлаар тооцвол нийт хэргийн шийдвэрлэлтийн дунджаар 52.1 хувь нь нийслэлд, 47.9 хувь нь орон нутагт шийдвэрлэгддэг гэсэн дүр зураг гарч байна (Зураг 2.7.4).

Зураг 2.7.4. 2017-2019 оны хооронд гарсан авлигын хэрэг, шүүгчдийн тоо, байршлаар



Харин авлигын хэргийг анхан шатны шүүхээр шийдвэрлэсэн байдлаар авч үзвэл, 2017-2019 оны хугацаанд 248 хүнд холбогдох 119 авлигын хэргийг шүүхээр шийдвэрлэснээс 95 хэрэгт холбогдох 203 хүнд ял шийтгэл оногдуулж шийдвэрлэсэн байна. Тэдгээр шүүхээр шийдсэн хэргүүдийг гэмт хэргийн төрөл зүйлээр нь үзвэл ЭХ-ийн 22.1, 22.4, 22.5 дугаар зүйлд заасан гэмт хэрэг хамгийн өндөр хувьтай шийдвэрлэгдсэн байгааг «Авлигын гэмт хэргийн шийдвэрлэлтийн дүн шинжилгээ»-ний тайланд дараах байдлаар тэмдэглэсэн байна.

Зураг 2.7.5. Шүүхэд шилжүүлсэн ба шийдсэн хэргийн тооны харьцуулалт шийдвэрлэсэн хэрэг (2017-2019)



Эх сурвалж: Шүүхийн шийдвэрийн дүн шинжилгээний тайлан.
<http://www.judoinstitute.mn/main/244-2019-3-.html>

Тоон судалгааны үзүүлэлтээс харахад, Авлигатай тэмцэх газар (АТГ) нь 2017-2019 оны дунджаар жилд ойролцоогоор 1541 гомдол мэдээлэл хүлээн авчээ. Үүнээс дунджаар 51.3% буюу 792 гомдол, мэдээллийг гэмт хэргийн шинжтэй гэж үзэж АТГ-ын Мөрдөн шалгах хэлтэс үргэлжлүүлэн шалгажээ. Өөрөөр хэлбэл жилд 749 гомдол, мэдээлэл гэмт хэргийн шинжгүй учир АТГ-ын бусад хэлтэст шилжсэн байна. Иргэдээс ирүүлж буй харьяаллын бус гомдол, мэдээллийн тоог бууруулах, авлигын гэмт хэргийн талаарх иргэдийн ойлголтыг нэмэгдүүлэх, АТГ-

ын мөрдөн шалгах чиг үүргийн хүрээнд хүлээн авах өргөдөл гомдлын талаар иргэд, олон нийтэд сурталчлах хэрэгцээ шаардлага их байгааг харуулж байна. Тэгвэл, 2020 онд 1020 гомдол, мэдээллийг холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу шалган шийдвэрлэж, 281 гомдол, мэдээллийг Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хуульд заасны дагуу харьяалах байгууллагад нь шилжүүлсэн. Хянан шийдвэрлэсэн гэмт хэргийн талаарх гомдол мэдээлэл өмнөх оны мөн үеэс 126 нэгжээр буюу 14.1 хувиар өссөн үзүүлэлттэй байна.

Зураг 2.7.6. АТГ-ын хүлээн авсан гомдол мэдээллийн тоо, түүний ангилал (2015-2020)

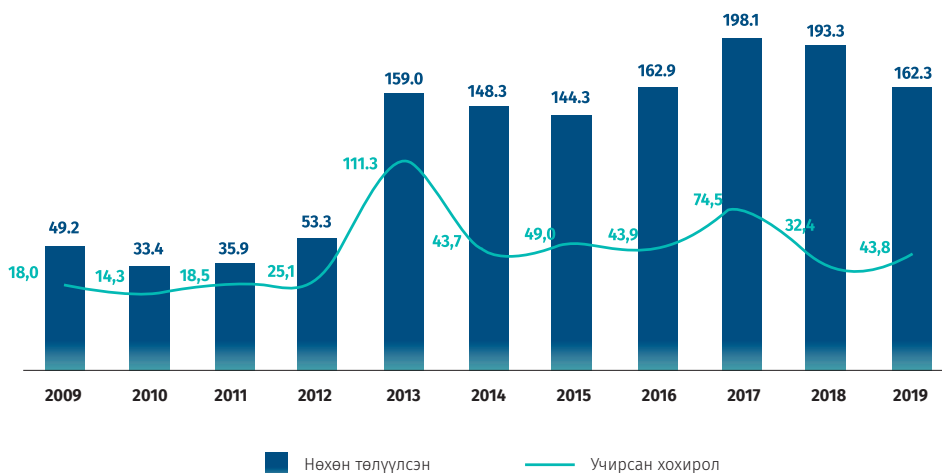
1. Авлигатай тэмцэх газрын хүлээн авсан гомдол, мэдээлэл	он	Нийт ирсэн гомдол мэдээлэл	Үүнээс гэмт хэргийн шинжтэй	2. Гэмт хэргийн талаарх гомдол, мэдээллийн шийдвэрлэлт	он	Нийт ирсэн гомдол мэдээлэл	Үүнээс гэмт хэргийн шинжтэй	3. Авлигатай тэмцэх газраас шалгасан эрүүгийн хэрэг	он	хуульд заасан харьяаллын эрүүгийн хэрэг	хэргийн холбогдогч	үйлдэлтэй
	2015	1027	428		2015	993	583		2015	345	410	238
	2016	985	414		2016	1165	706		2016	471	459	235
	2017	1361	658		2017	1322	625		2017	1301	654	427
	2018	858	447		2018	1887	864		2018	1473	124	1138
	2019	894	438		2019	1415	886		2019	1559	481	1300
	2020	1020	462		2020	845	282		2020	1535	696	1331

Тоон үзүүлэлтээс үзэхэд нийт хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт явуулсан хэргийн 14%-ийг шүүхэд шилжүүлсэн байна. Авлигатай тэмцэх газраас 2015-2020 онд нийт хуульд заасан харьяаллын 6684, 2824 холбогдогчтой, 4669 үйлдэлтэй эрүүгийн хэргийг шалгасан. АТГ-ын үйл ажиллагааны тайланд 2015-2020 онд мөрдөн байцаалт явуулсан эрүүгийн хэргээс 844 яллах дүгнэлт үйлдүүлэхээр, 1525 хэрэгсэхгүй болгох саналтайгаар, 3397 харьяаллын дагуу шилжүүлж, 159 өөр эрүүгийн хэрэгт нэгтгэж, 39 түдгэлзүүлж шийдвэрлэсэн статистик мэдээг тусгасан байна.

Үүнээс үзвэл, эрх зүйт төр нь хуулийг дээдлэх, төр, иргэний харилцан үүрэг хүлээх, хүний жам ёсны эрх, эрх чөлөөг хангах зэрэг үндсэн зарчмуудаар биелэлээ олдог. Тэр агуулгаараа гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх, цаашлаад хохирлын төрөл хэмжээг тогтоох, үнэлэх, шийдвэрлэх, нөхөн төлүүлэх эрх зүйн зохицуулалтыг илүү боловсронгуй болгох хэрэгцээ, шаардлага өнөөдөр улам бүр үгүйлэгдэж байна. Учир нь 2020 оны байдлаар гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирол 2019 онд 162.3 тэрбум төгрөг, нөхөн төлүүлсэн хохирлын хэмжээ 43.8 тэрбум төгрөг болж, өмнөх оноос учирсан хохирол 31.0 (16.0%) тэрбум төгрөгөөр буурч, харин нөхөн төлүүлсэн хохирол

11.3 (34.9%) тэрбум төгрөгөөр өссөн бол, 2021 оны эхний 2 сарын байдлаар олон нийтийн аюулгүй байдал, ашиг сонирхлын эсрэг гэмт хэрэг 145 (3.3 дахин) өссөн байна. Тэгвэл, гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирол түүний нөхөн төлүүлэлтийн байдлын талаарх өнөөгийн байдлыг ҮСХ-ноос гаргасан дараах дүнгээс дэлгэрэнгүй харж болохоор байна.

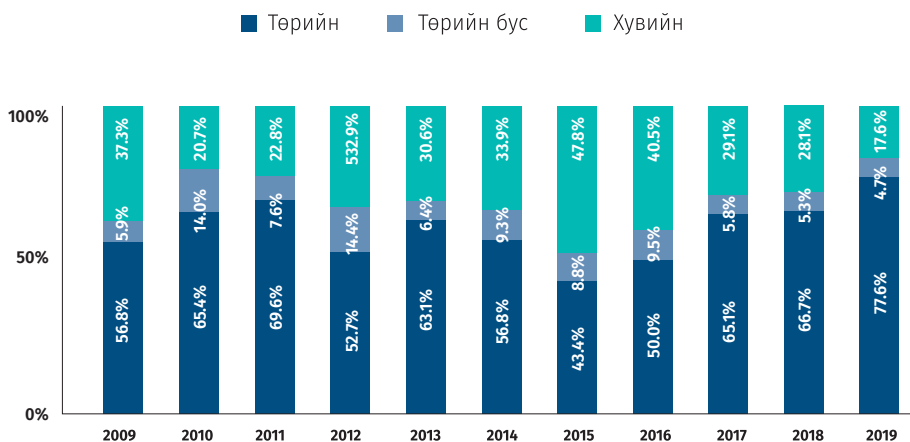
Зураг 2.7.7. Гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирол, нөхөн төлүүлэлт, тэрбум төгрөгөөр (2009-2019)



Эх сурвалж: ҮСХ. https://www.1212.mn/BookLibraryDownload.ashx?url=Crime_2019.pdf&ln=Mn

Өнгөрсөн 11 жилийн хугацаанд эдийн засгийн, олон нийтийн аюулгүй байдал, ашиг сонирхлын эсрэг, нийтийн албаны ашиг сонирхлын эсрэг, хэрэг шалган шийдвэрлэх ажиллагааны эсрэг болон авлигын гэмт хэргийн улмаас хохирсон этгээдийн талаарх тоон үзүүлэлтийг хураангуй байдлаар танилцуулж байна. Үүнээс харвал, энд дурдсан гэмт хэргийн улмаас 2019 оны байдлаар нийт хохирсон 85 хуулийн этгээдийн 40 (47.1%) нь Өмчлөх эрхийн эсрэг гэмт хэргийн, 21 (21.7%) нь Эдийн засгийн гэмт хэргийн, 3 (3.5%) нь Олон нийтийн аюулгүй байдал, ашиг сонирхлын эсрэг гэмт хэргийн, 3 (3.5%) нь Нийтийн албаны ашиг сонирхлын эсрэг гэмт хэргийн, 13 (15.3%) нь Хүрээлэн байгаа орчны эсрэг гэмт хэргийн хохирогч болжээ (Зураг 2.7.6).

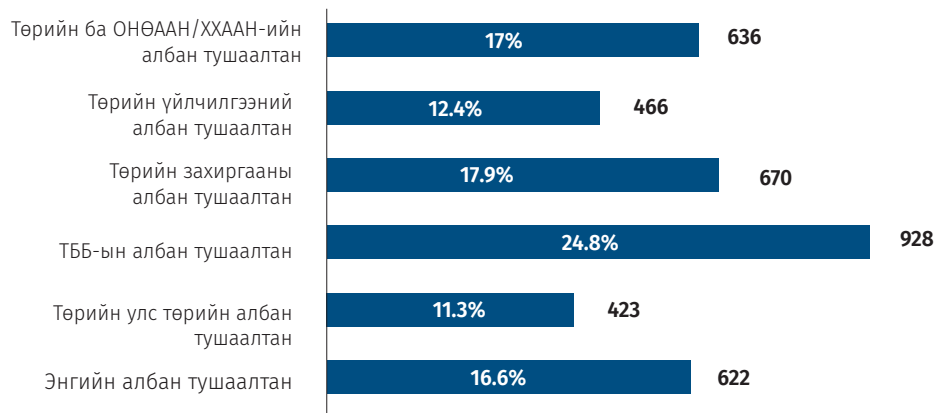
Зураг 2.7.8. Гэмт хэргийн улмаас хохирсон хуулийн этгээд, дүнд эзлэх хувиар (2009-2019)



Эх сурвалж: YCX. https://www.1212.mn/BookLibraryDownload.ashx?url=Crime_2019.pdf&ln=Mn

Энэ хүрээнд эхлээд Авлигатай тэмцэх газрын 2015-2020 оны үйл ажиллагааны тайланд дурдсан тус газраас эрүүгийн хэрэг (2015-2020) нийт хуульд заасан харьяаллын 6684, 2824 холбогдогчтой, 4669 үйлдэлтэй эрүүгийн хэргийг шалгасан байна. Өөрөөр хэлбэл, 2015-2020 онд мөрдөн байцаалт явуулсан эрүүгийн хэргээс 844 яллах дүгнэлт үйлдүүлэхээр, 1525 хэрэгсэхгүй болгох саналтайгаар, 3397 харьяаллын дагуу шилжүүлж, 159 өөр эрүүгийн хэрэгт нэгтгэж, 39 түдгэлзүүлж шийдвэрлэсэн статистик мэдээ гарчээ. Эдгээр эрүүгийн хэрэгт холбогдогчдын албан тушаалын ангилал (2015-2020), гэмт хэрэгт холбогдсон этгээдийн албан тушаалын онцлогийг доорх байдлаар үзүүлэв. Үүнээс харвал Эрүүгийн хэрэгт холбогдогчдын дийлэнх хувийг төрийн тусгай байгууллагын албан тушаалтан, төрийн захиргааны болон төрийн ба ОНӨААН, хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгж (ХХААН)-ийн албан тушаалтан, энгийн албан тушаалтан нар эзэлж байна. Хэдийгээр төрийн үйлчилгээний болон төрийн улс төрийн албан тушаалтан харьцангуй бага хувьтай байгаа нь энэ хүрээнд авлигын хэргээр эрүүгийн хэрэгт холбогдогч огт биш гэсэн үг биш. Зургаас харвал, сүүлийн 5 жилийн хугацаанд жилд дунджаар 4 хүртэлх этгээд авлига, албан тушаалын хэргээр эрүүгийн хэрэгт холбогдож буй нь тааламжтай зүйл биш. Угтаа энэ төрлийн гэмт хэрэгт төрийн үйлчилгээний болон төрийн захиргаа, улс төрийн албан тушаалтнууд хийгээд ямар ч төрлийн албан тушаалтнууд холбогдох ёсгүй.

Зураг 2.7.9. Авлигын хэргээр эрүүгийн хэрэгт хогбогдогчдын албан тушаалын ангилал (2015-2020)



Эх сурвалж: https://www.iaac.mn/old/pdf/tailan/iaac_2015_tailan.pdf;
<https://www.iaac.mn/files/b5df9fb0-b545-4181-893f-1c8498b279f8/Tailan-2016-iaac.pdf>;
<https://www.iaac.mn/files/6e396b8e-a4cd-41d6-8a42-535892425542/ATG%202017%20tailan.pdf>;
<https://www.iaac.mn/files/6e396b8e-a4cd-41d6-8a42-535892425542/Gazar%20tailan%202018.pdf>;
<https://www.iaac.mn/files/6e396b8e-a4cd-41d6-8a42-535892425542/ATG%202017%20tailan.pdf>;
<https://iaac.mn/files/d8faf0f3-92d8-470f-bb01-c1b0b25490be/Tailan2020.pdf>;

Бодлогын судалгааны дараагийн шинжилгээ бол судалгаанд хамрагдсан шинжээчдээс авлигын замаар олсон хөрөнгийн зарцуулалтын үнэлгээг тодруулах үүднээс тэдний төсөөллийг олж тогтоон тайлбар хийх явдал байв. Ингэхдээ АТГ-ын сүүлийн 13 жилийн хугацаанд тасралтгүй гүйцэтгэсэн улс төр, хууль хяналтын хүрээн дэх дээд түвшний авлигыг тодорхойлох төсөөллийн судалгааны үр дүнд задлан шинжилгээ хийсэн юм. Үүний хүрээнд авлигын замаар олсон хөрөнгийн зарцуулалтын хамгийн түгээмэл хэрэглэгдэж буй хэлбэрүүдийг олж тогтоон гурван үндсэн бүлэгт хуваан ангилав:

- Өдөр тутмынхаа хэрэгцээнд зарцуулах
- Хөшөө дурсгал, суварга босгох
- Дотоодын банкинд хадгалах
- Хандив, тусламж өгөх

- Дотоодод орон сууц, барилга байгууламж бариулах,
- Дотоодод орон сууц, үл хөдлөх хөрөнгө худалдан авах,
- Гадаадын оффшор банк, санхүүгийн байгууллагад хадгалах,
- Гэр бүлийн өмчлөлийн компанид хувь оруулах
- Гадаадын оффшор банк, санхүүгийн байгууллагад хадгалах
- Зугаа цэнгэл, мөрийтэй тоглоомд зарцуулах,
- Хурдан морь худалдан авах,
- Урлагийн бүтээл худалдан авах г.м.

- Бэлэн мөнгө хэлбэрээр хадгалах
- Гадаадын оффшор бүсэд компани байгуулах
- Хувьцаа худалдан авах
- Гэр бүлийн гишүүний сургалтын төлбөрт зарцуулах
- Автомашин, тээврийн хэрэгсэл худалдан авах
- Эмчилгээ, сувилгаанд зарцуулах

Энэхүү бүлэглэсэн байдлаас үзвэл, шинжээчдийн хувьд авлигаар олсон хууль бус хөрөнгө нь гол төлөв үл хөдлөх хөрөнгө, газар гэх мэтээр «өнгө төрх»-өө хувиргаж, улмаар түүнийгээ өөрсдийн өгч байгаа хөрөнгө орлогын мэдүүлэгтээ нөлөөлөхгүйгээр өөр хүмүүсийн нэр дээр бүртгүүлэх явдал нилээд газар авсан нь тодорхой болсон. Мөн сонгуульдаа зарцуулах, аль эсхүл гэр бүлийн болон хамаарал бүхий этгээддээ түшиглээд бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх, түүнд зарцуулах зэргээр зарцуулагддаг хэмээх таамаг төсөөлөл илэрхий ажиглагдсан. Улмаар сүүлийн үеийн авлига бол Монгол Улсын хөгжлийг доройтуулж, хойш нь татаж буй гэдэг нь тодорхой асуудал болсон хэмээн үзэж буйгаа ч шинжээчид илэрхийлсэн.

Хүснэгт 2.7.1. Улс төрийн (ба шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээний) авлигаар олсон хөрөнгийн зарцуулалт (2009-2020 индексээр)

Улс төрийн авлигаар олсон хөрөнгийн зарцуулалтын хүрээ	2009	2010	өөрч (±)	2011	2012	өөрч (±)	2013	2014	өөрч (±)	2015	2016	өөрч (±)	2017	2018	өөрч (±)	2019	2020	өөрч (±)
Дотоодод орон сууц, барилга байгууламж бариулах	4.82	4.45	-0.37	4.82	5.00	0.18	5.00	3.98	-1.02	3.76	3.93	0.17	3.76	4.20	0.44	4.27	4.18	-0.09
Дотоодод орон сууц, үл хөдлөх хөрөнгө худалдан авах	4.82	4.45	-0.37	4.80	4.75	-0.05	5.00	3.78	-1.22	3.64	3.74	0.10	3.87	4.20	0.33	4.27	4.02	-0.25
Гэр бүлийн өмчлөлийн компанид хувь оруулах	4.60	4.27	-0.33	4.78	5.00	0.22	5.00	3.62	-1.38	3.45	3.52	0.07	3.67	3.98	0.31	4.26	4.02	-0.24
Гадаадад орон сууц, үл хөдлөх хөрөнгө худалдаж авах	3.40	3.44	0.04	3.25	4.78	1.53	3.89	3.81	-0.08	3.93	3.64	-0.29	3.87	3.82	-0.05	4.21	3.96	-0.25
Зугаа цэнгэл, мөрийтэй тоглоомд зарцуулах	4.40	4.20	-0.20	4.45	4.75	0.30	4.40	3.59	-0.81	3.96	3.67	-0.29	3.80	3.88	0.08	4.17	3.94	-0.23
Гадаадын банкинд хадгалах	3.44	4.00	0.56	3.00	3.86	0.86	4.43	3.68	-0.75	3.93	4.25	0.32	3.90	3.85	-0.05	4.10	3.89	-0.21
Гэр бүлийн гишүүний сургалтын төлбөрт зарцуулах	4.60	4.82	0.22	4.80	4.00	-0.80	5.00	3.32	-1.68	3.48	3.02	-0.46	3.37	3.48	0.11	3.87	3.54	-0.33
Автомашин, тээврийн хэрэгсэл худалдан авах	4.45	4.45	0.00	3.60	4.43	0.83	4.50	3.35	-1.15	3.85	3.39	-0.46	3.40	3.55	0.15	3.82	3.42	-0.40
Өдөр тутмынхаа хэрэгцээнд зарцуулах	4.33	4.64	0.31	4.40	4.67	0.27	3.60	2.90	-0.70	2.86	2.93	0.07	3.18	3.07	-0.11	3.09	3.18	0.09
Дотоодын банкинд хадгалах	4.00	4.45	0.45	4.80	4.50	-0.30	4.64	2.56	-2.08	2.53	2.60	0.07	2.46	2.95	0.49	2.89	2.81	-0.08
Хувьцаа худалдан авах	3.00	3.67	0.67	3.22	2.75	-0.47	3.00	2.83	-0.17	2.98	3.13	0.15	3.43	3.42	-0.01	3.64	3.68	0.04
Хурдан морь худалдан авах								3.72	3.72	3.61	3.15	-0.46	3.69	3.76	0.07	4.21	3.94	-0.27
Бэлэн мөнгө хэлбэрээр хадгалах								3.31	3.31	3.73	3.27	-0.46	3.34	3.72	0.38	3.83	3.87	0.04
Урлагийн бүтээл худалдан авах								3.24	3.24	2.87	2.94	0.07	3.54	3.47	-0.07	3.90	3.75	-0.15
Гадаадын оффшор бүсэд компани байгуулах								3.44	3.44	3.57	3.77	0.20	3.80	3.49	-0.31	3.79	3.72	-0.07
Гадаадын оффшор банк, санхүүгийн байгууллагад хадгалах								3.72	3.72	3.98	4.11	0.13	3.90	3.71	-0.19	4.06	4.02	-0.04
Эмчилгээнд зарцуулах								3.07	3.07	2.96	2.89	-0.07	3.23	3.07	-0.16	3.64	3.33	-0.31
Хөшөө дурсгал, суварга босгох								2.96	2.96	2.58	2.65	0.07	2.87	2.78	-0.09	3.37	3.08	-0.29
Хандив, тусламж өгөх								2.37	2.37	2.41	2.48	0.07	2.49	2.54	0.05	2.62	2.57	-0.05
Авлигаар олсон хөрөнгийн зарцуулалтын дундаж үнэлгээ	4.09	4.17	0.08	4.08	4.43	0.35	4.41	3.35	-1.06	3.36	3.38	0.02	3.47	3.52	0.05	3.81	3.62	-0.19

Авлигаар олсон хөрөнгийн зарцуулалтын дундаж үнэлгээ 3.63 гарсан нь 2019 (3.81) оныхоос -0.18 оноогоор буурсан бол, 2018 (3.52) оныхоос +0.11 оноогоор нэмэгдсэн болох нь харьцуулсан шинжилгээгээр илэрсэн. Уг үзүүлэлтэд хамаарах 19 дэд үзүүлэлтээс 16 үзүүлэлтийн үнэлгээ нь -0.04 онооноос -0.33 оноо хүртэл буурсан. Харин гурван үзүүлэлтийн дүн бага зэрэг өссөн дүнтэй байна. Тэдгээр өссөн үзүүлэлтийг өөрчлөлтөөр нь дурдвал өдөр тутмынхаа хэрэгцээнд зарцуулах +0.09 оноогоор, бэлэн мөнгө хэлбэрээр хадгалах +0.04 оноогоор, хувьцаа худалдан авах +0.04 оноогоор тус тус нэмэгдсэн байна. Түүнээс гадна, улс төрийн авлигын хүрээнд хамгийн ихээр нөлөөлж буй нэгэн зүйл бол бизнес эрхлэгчдийн үйл ажиллагаа бөгөөд тэдгээрээс үүдэлтэй авлигад бизнес эрхлэгчдийн зүгээс улс төрийн хүрээнд зарцуулж буй авлигын хувь, хэмжээг тооцон үзэх нь зайлшгүй чухал. Учир нь бизнес эрхлэгчдийн зүгээс өөрсдийн үйл ажиллагааг тасралтгүй явуулах, мөн тэдгээрийн үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс нөлөөлөх замаар хувийн ашиг сонирхлоо оруулах, аливаа үйл ажиллагаанд зориудаар нөлөөлөл үзүүлэх хэлбэрээр бусдаас авлига шаардах явдал төрийн байгууллагуудын албан тушаалтнуудаас илэрдэг явдал байсаар байна.

Хүснэгт 2.7.2. Бизнес эрхлэгчдийн авлигад зарцуулсан мөнгөний хэмжээ (хувь, оноор)

Ажил үйлчилгээ	2009	2010	2011	2012	2013	Ажил үйлчилгээ	2009	2010	2011	2012	2013
Төсөл, хөтөлбөрт хамрагдах	12.45	12.91	12.00	13.50	10.00	Зээл авахад	11.50	10.00	11.00	8.93	9.77
Төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах шалгаруулалтад ялах	16.50	13.41	12.50	12.50	13.50	Өр төлбөр, иргэний нэхэмжлэл шийдвэрлүүлэх	11.08	11.00	14.64	12.50	8.86
Өмч хувьчлах шийдвэр гаргуулах	15.78	15.83	16.94	20.00	16.75	Татвараас чөлөөлүүлэх	15.50	11.39	15.28	13.50	13.06

Бизнес эрхлэгчдийн зүгээс ч мөн давуу байдал бий болгох, харилцан ашигтай «тохиролцоо» хэлбэрээр тендэрт шалгарах, төсөл хөтөлбөрт хамрагдах, татвараас чөлөөлөгдөх зэрэг арга хэлбэрүүд бий болоод удаж байна. Эдгээр дурдсан арга хэмжээ улс төрийн хүрээний авлигад хэрхэн нөлөөлж ирсэнийг өнгөрсөн хугацаанд хийгдсэн судалгааны тоон үзүүлэлтээс тооцон гаргахыг эл шинжилгээгээрээ чухалчилсан юм. Ингэхдээ бизнес эрхлэгчдийн үйл ажиллагааны явцад зарцуулж буй авлигын хэмжээг хувиар илэрхийлэн гаргах хэлбэрээр шинжээчдийн таамаглалыг нотлохыг оролдов. Үүний үр дүнд дараах шинжилгээг хийх шаардлага буйг тогтоосон.

Хүснэгт 2.7.3. Бизнес эрхлэгчдийн авлигад зарцуулсан мөнгөний хэмжээ (хувь, 2014-2020)

	Төсөл, хөтөлбөрт хамрагдахад						Зээл авахад						Татвараас чөлөөлүүлэх, бууруулахад									
	он	<5%	6-10%	11-15%	16-20%	21%<	М.гүй	он	<5%	6-10%	11-15%	16-20%	21%<	М.гүй	он	<5%	6-10%	11-15%	16-20%	21%<	М.гүй	
Төсөл, хөтөлбөрт хамрагдахад	2014			11.7				2014							2014			10.1				
	2015			10.0				2015		9.8					2015			13.1				
	2016	25.0	29.1	15.5	16.7	14.6	0.0	2016	21.6	41.2	21.6	11.8	3.9	0.0	2016	25.6	32.6	23.3	9.3	9.3	0.0	
	2017	3.2	36.5	19.0	11.1	11.1	19.0	2017	22.2	19.1	19.1	11.1	6.3	22.2	2017	14.3	19.0	20.6	4.8	11.1	30.2	
	2018	6.1	25.8	16.7	19.7	13.6	18.1	2018	15.2	34.8	15.2	6.1	10.6	18.1	2018	9.1	21.2	18.2	9.1	13.6	28.8	
	2019	3.0	25.8	15.2	16.7	18.2	21.1	2019	9.1	27.3	24.2	13.6	7.6	18.2	2019	7.6	15.2	21.2	13.6	16.7	25.7	
	2020	8.1	29.0	12.9	19.4	12.9	17.7	2020	17.7	17.7	21.0	12.9	9.7	21.0	2020	4.8	24.2	16.1	8.1	24.2	22.6	
	Тендэрт шалгаруулалтад ялахад	2014			14.9				2014			10.9				2014			12.3			
		2015							2015		8.9					2015						
2016		11.1	24.1	25.9	16.7	22.2	0.0	2016	28.6	38.1	16.7	11.9	4.8	0.0	2016	21.7	32.6	21.7	17.4	6.5	0.1	
2017		4.7	17.2	25.0	17.2	17.2	18.8	2017	15.9	19.1	17.5	9.5	6.3	30.8	2017	15.6	12.5	28.1	9.4	25.4	18.8	
2018		4.5	21.2	18.2	21.2	21.2	13.7	2018	12.1	25.8	16.7	4.5	6.1	34.8	2018	13.6	18.2	22.7	9.1	12.1	24.3	
2019		0.0	24.2	18.2	16.7	27.3	13.6	2019	10.6	15.2	18.2	15.2	7.6	33.2	2019	7.6	21.2	9.1	16.7	18.2	27.2	
2020		0.0	17.7	30.6	19.4	21.0	11.3	2020	11.3	25.8	17.7	3.2	17.7	24.2	2020	4.8	17.7	25.8	9.7	16.1	25.8	
Бараа, ажил, үйлчилгээ хүлээлгэн өгөхөд		2014			11.4				2014			14.7				2014			12.6			
		2015			13.5				2015			16.3				2015						
	2016	21.4	33.3	21.4	19.0	4.8	0.1	2016	17.6	19.6	25.5	25.5	11.8	0.0	2016	34.3	20.0	20.0	20.0	5.7	0.0	
	2017	12.7	22.2	20.6	12.7	11.1	20.6	2017	9.5	14.3	15.9	14.3	25.4	20.6	2017	7.9	19.0	12.7	12.7	6.3	40.0	
	2018	10.6	21.2	15.2	16.7	12.1	24.2	2018	4.5	15.2	19.7	16.7	25.8	18.9	2018	7.6	15.2	13.6	10.6	12.1	40.9	
	2019	10.6	18.2	13.6	12.1	18.2	27.3	2019	4.5	15.2	9.1	19.7	28.8	22.7	2019	12.1	7.6	18.2	10.6	16.7	34.8	
	2020	9.7	24.2	22.6	12.9	9.7	21.0	2020	4.8	12.9	24.2	21.0	19.4	17.7	2020	4.8	12.9	16.1	9.7	21.0	35.5	

Улс төрийн хүрээн дэх авлигын төсөөллийн сүүлийн долоон жилийн судалгаанд хийсэн энэхүү харьцуулсан шинжилгээнээс бизнес эрхлэгчдийн үйл ажиллагааныхаа явцад зарцуулж буй авлигын хувь хэмжээ ямар түвшин (хэмжээ)-д байгааг тодорхой харуулав. Төсөл, хөтөлбөрт хамрагдахад 6-10 хувь, тендэр шалгаруулалтад ялалт байгуулж, тендэр авахад 11-15 хувь, зээл авах, бараа, ажил, үйлчилгээ хүлээлгэн өгөхөд 16-20 хувь, тусгай зөвшөөрөл авахад 21-ээс дээш хувийг зарцуулагддаг болохыг төсөөллийн судалгааны олон жилийн судалгааны үр дүн тодорхой болгосон гэж болно. Таваас доош хувийг нь санал болгогчдын хувьд төдийлөн их байгаагүй энэхүү судалгааны дүнгээс маш тодорхой ажиглагдсан.

Улс төрийн байгууллагын хүрээн дэх хээл хахуульд зарцуулсан мөнгөний хэмжээг тодорхойлохдоо бизнес эрхлэгчид үйл ажиллагааныхаа явцад хээл хахуульд хичнээн төгрөг зарцуулдаг болохыг тооцон гаргах нь энэхүү бодлогын судалгааны бас нэг зорилго байлаа. Энэ дүн нь дээр дурдсан Улс төрийн хүрээн авлигын төсөөллийн сүүлийн долоон жилийн судалгаанд хийгдсэн судалгааны дүнд дундажилбал нийт хугацаанд зарцуулсан мөнгөний хэмжээг (сая төгрөг)-өөр тооцон гаргав.

Хүснэгт 2.7.4. Бизнес эрхлэгчдээс авлигад зарцуулсан мөнгөний хэмжээ 2016-2020 (зорилго, сая төгрөгөөр, хувиар)

Ажил, албан тушаалд ороход	он	1 сая хүртэл	1-5 сая	5 - 10 сая	10 - 20 сая	20 - 50 сая	50 < сая	М.гүй	Тусгай зөвшөөрөл авахад дутагдалгүй гарахад	он	1 сая хүртэл	1-5 сая	5 - 10 сая	10 - 20 сая	20 - 50 сая	50 < сая	М.гүй
	2016	4.3	37.0	21.7	15.2	4.3	17.5	0.0		2016	2.0	18.4	26.5	22.4	6.2	24.5	0.0
2017	1.6	23.4	15.6	14.1	7.8	12.5	25.0	2017	8.1	21.0	9.7	8.1	19.4	23.9	9.8		
2018	3.0	22.7	22.7	13.6	4.5	22.7	10.8	2018	1.5	6.1	27.3	15.2	16.7	21.2	12.0		
2019	4.5	15.2	15.2	18.2	16.7	13.6	16.6	2019	3.0	3.0	9.1	27.3	21.2	21.2	15.2		
2020	6.4	12.9	19.4	24.2	6.5	19.4	11.2	2020	1.6	11.3	19.4	17.7	16.1	22.6	11.3		
Ашиг сонирхолдоо нийцсэн хууль тогтоож, шийдвэр гаргуулахад	2016	10.0	0.0	2.5	17.5	22.5	47.5	0.0	Шүүхэд хэргийг хэрэгсэхгүй болгоход	2016	2.9	8.8	20.6	20.6	32.4	14.7	0.0
	2017	1.6	3.2	4.8	6.5	1.6	43.5	38.8		2017	0.0	6.5	4.8	4.8	11.3	22.6	50.0
	2018	1.5	0.0	1.5	6.1	12.1	51.5	27.3		2018	0.0	3.0	6.1	13.6	13.6	36.4	27.3
	2019	1.5	3.0	4.5	7.6	9.1	50.0	24.3		2019	1.5	1.5	4.5	13.6	12.1	40.9	25.9
	2020	0.0	1.6	9.7	4.8	14.5	43.5	25.8		2020	0.0	0.0	1.6	16.1	19.4	33.9	29.0
	Хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах шатанд хэргийг хэрэгсэхгүй болгоход	он	1 сая хүртэл	1-5 сая	5 - 10 сая	10 - 20 сая	20 - 50 сая	50 < сая		М.гүй	Эрүүгийн хэрэг үйлдэгдэд	он	1 сая хүртэл	1-5 сая	5 - 10 сая	10 - 20 сая	20 - 50 сая
2016	2.4	29.3	22.0	19.5	14.6	12.2	0.0	2016	17.1	17.1	25.7	22.9	5.8	11.4	0.0		
2017	1.6	11.3	6.5	6.5	12.9	16.0	45.2	2017	3.3	6.6	9.8	4.9	8.2	13.1	54.1		
2018	0.0	15.2	12.1	13.6	16.7	16.7	25.7	2018	0.0	9.1	12.1	18.2	9.1	12.1	39.4		
2019	4.5	4.5	7.6	16.7	18.2	27.3	21.2	2019	6.1	7.6	7.6	13.6	13.6	24.2	27.3		
2020	1.6	3.2	9.7	14.5	21.0	24.2	25.8	2020	3.2	1.6	11.3	19.4	9.7	17.7	37.1		
Гэмт хэрэг, зөрчлийг нуун дарагдуулахад	2016	17.2	17.1	17.2	17.1	14.3	17.1	0.0	Хуурамч бичиг баримт үйлдэгдэд	2016	18.8	28.1	28.1	9.4	6.3	9.4	0.0
	2017	1.6	9.8	3.3	4.9	8.2	23.0	49.2		2017	1.9	17.3	11.5	1.9	7.8	9.6	50.0
	2018	1.5	7.6	9.1	16.7	13.6	19.7	31.8		2018	6.1	21.2	13.6	15.2	7.6	6.1	30.2
	2019	1.5	6.1	7.6	16.7	10.6	31.8	25.7		2019	4.5	15.2	10.6	15.2	10.6	12.1	31.8
	2020	1.6	3.2	9.7	9.7	19.4	25.8	30.6		2020	3.2	11.3	14.5	16.2	12.9	4.8	37.1

Дээрх харьцуулсан шинжилгээнээс харвал, бизнес эрхлэгчдийн зүгээс ашиг сонирхолдоо нийцүүлсэн хууль тогтоомж гаргах, мөн шүүх, хууль хяналтын байгууллагаар шийдвэр гаргуулах, шүүхээр хэргийг хэрэгсэхгүй болгох, гэмт хэрэг, зөрчлийг нуун дарагдуулах зэрэгт хамгийн их буюу 50-аас дээш сая төгрөгийг хээл хахууль өгөхөд зарцуулагддаг түлхүү ажиглагдав. Түүнчлэн ажил, албан тушаалд ороход 5-20 хүтэлх сая төгрөг зарцуулдаг бол, 1-5 хүртэлх сая төгрөгийг харьцангуй бага хувийг эзэлдэг болох нь дээрх шинжилгээнээс тодорхой харагдав.

3. Дүгнэлт

«Монголын улс төрийн хүрээн дэх авлигын нөхцөл байдлын шинжилгээ» сэдэвт бодлогын судалгааг 2021 оны 3 дугаар сарын 1-нээс 6 дугаар сарын 30-ны хооронд зохион байгуулсан бөгөөд бодлогын судалгааны дүгнэлт, зөвлөмжийг дурдсан хугацаанд гүйцэтгэсэн судалгаа, шинжилгээний үр дүнд тулгуурлан гүйцэтгэсэн болно. Бодлогын судалгааны дүгнэлт нь орчин үеийн өндөр хөгжилтэй болон хөгжиж буй улс орнуудын нийгмийн хөгжлийн практикт нэгэнт бодит байдал болон төлөвшиж ирээдүйн дүр төлвийг тодорхойлох хандлага болон нийгмийн хөгжлийн гол шинж бүрэлдэн төлөвших үйл явц гэдгийг ухамсарлан ардчилсан эрх үүрэг, эрх чөлөөний бүх хэлбэр, хувийн санал санаачилга, үйл ажиллагааны бие даасан арга хэмжээ, улс төр, эдийн засаг, ахуйн болон бизнесийн хараат бус байдал, мэдээллийн чөлөөт орон зайн нэгдмэл шинжийг үндэслэл болгосноороо онцлогтой. Энэхүү үндэслэлд тулгуурлан бодлогын судалгааны хүрээнд гарсан дүгнэлтүүдийг улс төрийн болон шүүх, хууль хяналтын хүрээ болон өнөөгийн бодлого боловсруулагчдын түвшинд авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ зэргээр гурван дэд хэсгээр ангилан ерөнхий дүгнэлтийг танилцуулж байна.

Нэг. Чанарын судалгаанд хамрагдсан шинжээчид улс төрийн хүрээнд авлигын түвшин буурах хандлага ажиглагддаг хэдий ч нөхцөл байдал дээр бодитой үр дүн харагдахуйц түвшинд хүрэхгүй байгааг онцолсон. Тодруулбал, намын тогтолцоо, улс төрийн намын санхүүжилт, сонгуулийн тогтолцоог сайжруулахгүйгээр улс төр, шүүх, хууль хяналтын хүрээн дэх авлигыг бууруулах боломжгүй хэмээн үзсэн. Үүний нэг жишээ бол парламентын үйл ажиллагааг сонгодог парламентын хэлбэрт оруулахгүйгээр мэргэжлийн биш парламент нь авлига хээл хахуульд автах, мөнгөний нөлөөлөлд өртөх өндөр эрсдэлтэй тулгарах болсон. Энэ нь ч сүүлийн жилүүдэд төрийн зарим албан хаагчид эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашигладаг байдал нэмэгдэх болсон нь үүний нэг шалтгаан юм. Харин төрөөс энэхүү эрх ашгийг хуулийн хүрээнд бодитоор хааж чадахуул авлига бий болох явдал эрс багасах боломж бүрдэнэ.

Улс төрийн хүрээн дэх авлигад ихээхэн нөлөөлж буй зүйл бол албан тушаалын давуу байдлаа ашиглах замаар өөрт буй эрх мэдлийг ашиглах явдал энэ хүрээний авлигын хэлбэрийг илүү түгээмэл болоход нөлөөлсөөр байна. Мөн бусдын эрх ашгийг хангахад чиглэх байдлаар аль нэг банкнийг дампууруулах, эсхүл үйл ажиллагаанд нь хөндлөнгөөс зориудаар нөлөөлж дампууруулах, улмаар ял шийтгэл багатайгаар шүүхийн шийдвэр гаргуулах тодорхой кэйсүүд сүүлийн үед гарах болсон нь улс төрчид, төрийн өндөр албан тушаалтнуудын зүгээс төрийн аливаа үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс нөлөөлөх гэсэн хууль бус нөлөөлөл харьцангуй нэмэгдэх хандлагыг бий болгож байгаа нь эл бодлогын судалгаанаас ажиглагдсан. Тухайлбал, өнөөгийн монголын нийгэмд хүндрэл үзүүлж буй асуудал бол бизнесийн бүлэглэл юм. Эл бүлэглэл

нь албан тушаалд томилох эсвэл байгууллага, бүлэглэлийн хувьд эрх зүйн орчноор дамжуулан давуу нөхцөл олгох байдлаар эрх ашгаа хамгаалах, ашиг сонирхлоо гүйцэлдүүлэх явдал илт нэмэгдэх болсон. Үүнээс гадна, бизнесийн бүлэглэлийнхэн улс төрчдийг эрхшээлдээ оруулж, өөрсдийн аясаар хөдөлгөх, өөрсддөө ашигтай улс төрийн болон сонирхлын шийдвэр гаргуулахад улс төрчдийг «бүлэг, фракцаар нь» ашигладаг талаар энэхүү судалгааны үр дүн нотлон харуулсан юм. Сүүлийн жилүүдэд парламентын болон орон нутгийн ээлжит сонгууль тохиож, үүнтэй холбоотойгоор төрийн ба нийтийн албанд албан тушаалын хууль бус томилгоо хавтгайрсан нь нэг талаар улс төрийн хүрэн дэх авлигын нөхцөл байдал ийнхүү даамжрах нэг гол үндэс болсон гэж дүгнэж болно.

Хоёр. Улс төрчид шүүгч, хууль сахиулах байгууллагын албан тушаалтнуудтай хууль бус ашиг сонирхлоор нэгдэн нийлэх замаар холбоо сүлбээ тогтоосноор авлига, албан тушаалын хэрэг үлэмж даамжирч, улмаар арга хэрэгсэл нь нарийсч, өөрсдийн гэмт хэргийг хууль, шүүхийн механизмыг ашиглан далдлах, цаашлаад бусдыг дарамтлах, айлган сүрдүүлэх аргаар бизнесийг нь дээрэмдэх зэрэг бусармаг үйлдэл хийх сэдлийн үндэс болсоор байгаагийн зэрэгцээ шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд авлига их байгааг эл бодлогын судалгааны тодорхой үр дүнгүүд харуулсан. Тухайлбал, шүүх, хууль хяналтын байгууллагын удирдлагын үйл ажиллагаа, томилгоог бүлэглэлээр дамжуулан томилдог хандлага нэмэгдсэнээр бүлэглэлээр нэгнийгээ хамгаалдаг, алдаа дутагдлыг нь хаацайлах зэргээс хуулиас гадуур шударга бус байдал даамжрах нөхцөлийг бүрдүүлж байна. Үүнийг ч шинжээчдийн зүгээс шүүх, хууль хяналтын бүх шатанд, дунд болон дундаас дээш өндөр албан тушаалтнууд намын даалгавраар «өөрийн гарын хүнээ» томилдогоос энэ түвшинд авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг нүүрлэх гол шалтгаан болсоныг онцолж байсныг энд дурдах нь зүйтэй. Тухайлбал, авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа тодорхой хүрээнд хийгдээд байгаа хэдий ч эл хавтгайрсан үзэгдэл нь ганц, хоёр арга хэмжээг хэрэгжүүлснээр шууд арилах боломжгүй. Хэдийгээр зарим нэг арга хэмжээ үр дүнгээ өгсөн байдаг авч хууль хяналтын болон шүүхийн байгууллагаар шийдэгдэх нь удаашралтай байсаар аажимдаа «бүдгэрч, замхрах» байдлаар сураг тасарч байгаа нь энэ хүрээнд механизм маш сул, хангалтгүй байгаагаас гадна улс төрийн хүсэл зориг дутагдаж байгаатай шууд холбоотой. Нэг үгээр бол, хариуцлагын асуудал маш хангалтгүйг илтгэнэ. Үүнийг ч эл чанарын судалгаанд хамрагдсан шинжээчид дэлгэрэнгүй тайлбарласан бөгөөд судалгааны үр дүнг дараах байдлаар танилцуулж байна. Ерөөсөө төрийн өндөр удирдах түвшний албан хаагчдын ёс зүй дутмаг, улс төр, эдийн засаг, эрх мэдэлд төвлөрсөн бизнесийн бүлэглэлүүд сонгуулийн санхүүжилтийг «босгож» асуудлыг шийдэж байгаа нь эргээд авлигын барьцаанд орох шалтгааныг үүсгэж байна. Цаашлаад мэдээллийн нээлттэй бус байдал болон түүнийг ашиглаж байгаа албан хаагчдын хууль

бус байдлыг өөгшүүлэн дэмжиж байгаа нь авлигыг нэмэгдүүлэхэд хүргэж буй хэмээн үзэж байна.

Гурав. Аль ч улс үндэстний иргэн, арьс өнгө, үндэс угсаа, нийгмийн байдлыг ялгаварлахгүйгээр иргэний ардчилсан эрх чөлөөг эрх үүрэг хариуцлагын зохистой нэгдэлд нь хуулийн хүрээнд хүн болгонд адил тэгшээр эдлүүлэх нь иргэний нийгмийн гол шинж болох төдийгүй ард түмний амьдралын материаллаг бодит ахуй, ухамсар, оюун санааны ертөнцийн орчин ахуйгаар бас нөхцөлддөг зүйл. Чингэхээр, авлигын хор уршиг, үр дагавар нь нэгт, өмч хөрөнгийн тэгш бус байдлыг нэмэгдүүлэх, хоёрт, улс орны эдийн засгийн хүч чадлыг сульдаан ганхуулах, гуравт, шударга ёсыг алдагдуулж, нийгэмд шударга бус ёс зүй, ёс суртахуунгүй үйлдэлд автах, дөрөвт, төрийн албаны чадавхыг сулруулахад сөрөг үр нөлөөтэй. Мөн нийгмийн итгэлцлийг бууруулж, улмаар улс төрийн хүрээний авлига буюу төрийн өндөр албан тушаалтнуудын авлигад автах сэдлийг улам бүр өөгшүүлэх хандлага түгээмэл болсон. Үүний хор нөлөө ч өнөөгийн нийгэм, эдийн засаг, олон нийтийн сэтгэл зүй, хөгжлийн үйл явцад хамгийн их хор уршиг, сөрөг үр дагаврыг учруулах нь тодорхой ажиглагдсаар байна. Энэхүү бэрхшээлийг арилгах зорилгоор одоогоос гурван жилийн өмнө Монгол Улсын Ерөнхий сайд асан У.Хүрэлсүх төрийн албаны сахилга бат, дэг журам, хариуцлагыг сайжруулахад өөрийн тэргүүлсэн Засгийн газрын нэн тэргүүнд анхаарч ажиллахын зэрэгцээ тухайн цаг мөчөөс төрийн албаны бүх шатанд шударга ёс, хууль дээдлэх зарчим баримталж, өндөр ёс суртахуунтай ажиллахыг хатуу шаардаж ажиллахыг уламжлаад «...төрийн алба сэтгэл, итгэл, зүтгэл, ёс суртахуун дээр тогтдог, хуулинд захирагддаг алба тул хариуцлагатай ажиллахыг үүрэг болгож буй»-г Засгийн газрын өргөтгөсөн хуралдаан дээр онцлон тэмдэглэсэн нь бий. Энэ бол нэг талаас төр засгийн зүгээс ашиг сонирхлоор нэгдэн нийлэх замаар холбоо сүлбээ тогтоох замаар авлига, албан тушаалын хэрэг үлэмж даамжирсны эсрэг ажиллаж буй нэг санаачлага. Хууль тогтоох байгууллагын зүгээс найм дахь удаагийн парламентын сонгуулийн үр дүнгээр байгуулагдсан УИХ-аар шийдсэн нэг чухал шийдвэр бол төрийн томоохон байгууллагуудын удирдлагыг томилгооны сонсгол хийж томилдог болсон. Үүний эхний жишээ бол АТГ-ын дэд даргын томилгоог олон нийтэд нээлттэйгээр анх удаа томилгооны сонсгол хийж томилсон явдал байв.

Ийнхүү Монгол Улсад тулгараад буй нөхцөл байдлыг харгалзан төрийн албан хаагчдын эрх мэдэл, албан тушаалаа урвуулан ашиглаж буй байдлыг таслан зогсоох, бизнес эрхлэгчдэд учирч буй дарамт, хүнд суртал, авлигыг бууруулах төрийн байгууллагуудын ажлын уялдааг хангах явдал нэн чухал болохыг олон жилийн судалгааны дүн хөндсөөр ирсэн. Улмаар төрийн байгууллагын хүнд суртлыг арилгах, авлига хээл хахууль нэмэгдэж, нийгэмд баян хоосны ялгаа нэмэгдэх болсон зэрэг нь иргэдийн амьдралын чанарт нөлөөлж, дундаж давхаргыг бүрдүүлэхэд саад болж буй тул авлигатай тэмцэх

үйл ажиллагааг илүү өргөн хүрээтэй явуулах, авлигын хөрс сууринаас нь таслан зогсоох зорилгоор авлигын индексийг бууруулах үүрэг бүхий төрийн байгууллагуудын төлөөллөөс бүрдсэн ажлын хэсгийг байгуулан, төлөвлөгөө боловсруулж ажиллахыг Монгол Улсын Засгийн газар ээлжит бус хуралдаан (2021 оны 7 дугаар сарын 16-ны өдөр)-аараа хэлэлцэн баталжээ. Эл ажлын хэсгийн зорилго авлигатай тэмцдэг төрийн байгууллагуудын ажлын уялдаа холбоог нэгтгэх, иргэд олон түмнээс ирүүлсэн төрийн байгууллагын үйл ажиллагаа, чирэгдэл, хүндрэл учруулж буй мэдээлэлд дүгнэлт өгч, түүнд нийцүүлэн хариуцлага тооцоход чиглэгдэх ажээ.

Дурдсан нөхцөл байдлаас улбаалан улс төрийн хүрээнд дэх улс төрийн авлига үүсэх шалтгаан нөхцөлийг бүрдүүлж буй хүчин зүйлсийг багцлан судалгааны хүрээнд хамгийн түгээмэл хөндсөн долоон сэдвийн хүрээнд товч дүгнэлтүүдийг дараах байдлаар багцлан танилцуулж байна.

Нэг. Авлигын ерөнхий төлөв байдалд холбогдох дүгнэлт

Төрийн албан хаагчид эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах байдал нэмэгдснээс авлига нийгэмд газар авч, улмаар байдал үлэмж ужгирвал түүний хор нөлөөнөөс ангид үлдэх нийгмийн ямар ч салбар байхгүйг энэхүү бодлогын судалгааны үр дүн харуулав. Энэхүү хор хөнөөл нь улс төр, эдийн засаг, оюун санааны бүх хүрээнд үүрлэж, тогтолцооны шинжтэй болсон авлига тухайн улсын үндэсний аюулгүй байдлын баталгааг алдагдуулахад хүргэх эрсдэлтэй болох нь ажиглагдав. Тиймээс авлига бол улс төрийн хүрээнд газар авч, ужгирвал улс орны болоод нийгмийн үйл явц, түүний хэтийн хөгжилд асар их хор хөнөөл учруулж, улмаар нийгмийн оюун санааг хүчтэй хордуулж шударга ёсыг ганхуулах эрсдэлтэй төдийгүй аливаа нэгэн байдлаар ийм нөхцөл байдалд хүрсэн бол түүний хор хөнөөлийг бүрэн арилгах, нийгмийг дахин сэргээх, эрүүлжүүлэхэд маш урт хугацаа, хүчин чармайлт, хөрөнгө мөнгө шаардах нь дамжиггүй. Түүнчлэн авлигын төлөв байдал нийгэмд нэмэгдэхийн хирээр өндөр түвшний авлигын цар хүрээ тэлж, улмаар үүдэн гарах хохирлын хэмжээ өсч, тэр хэмжээгээрээ нийгэмд үзүүлэх хор нөлөөлөл нэмэгдэж, үндэсний аюулгүй байдалд нөлөөлөхүйц хэмжээнд нэгэнт хүрсэнийг чанарын шинжилгээний үр дүн тодорхой харуулсан. Улмаар авлигаас үүдэлтэй нийгмийн тэгш бус байдал нь шударга ёсны үнэт зүйлсийг сааруулахад хүргэж буй нь тодорхой болсон.

Энэ бол улс төрчид, ялангуяа төрийн өндөр албан тушаалтнуудын хооронд албан тушаалын наймаа, эрх мэдлийн төлөөх ил далд өрсөлдөөн улам бүр нэмэгдэж буй нь авлигын ерөнхий төлөв байдал хурдацтай нэмэгдэх шалтгаан болж байна. Нөгөөтэйгүүр, тоон шинжилгээгээр улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд дэх авлигын төсөөллийн ерөнхий үнэлгээ 2011-2012, 2012-2013, 2013-2014, 2017-2018, 2019-2020 онуудад дундуар -0.12

баллаар буурсан. Харин 2009-2010, 2014-2015, 2016-2017, 2018-2019 онуудад эл үнэлгээний үзүүлэлт дунджаар +0.17 баллаар нэмэгдэж, энэ байдал тогтмолжих хандлагатай болж эхэлжээ. Түүнчлэн 2008-2020 онд буюу өнгөрсөн 13 жилийн туршид 4 балл орчимд тогтвортой хэлбэлзэж байгаа нь улс төрийн хүрээн дэх авлигын түвшин ахицтай буурах хандлага төдийлэн ажиглагдахгүй байна гэж дүгнэж болно.

Хоёр. Улс төрийн хүрээн дэх авлигын цар хүрээ, тархалтын байдалд холбогдох дүгнэлт

Улс төрийн хүрээн дэх авлигын түвшин нэмэгдэх тусам түүний хор уршиг, үр дагавар нийгмийн бүхий л салбар, хүрээнд нэвчин орж нийгмийг улам бүр тэгш бус харилцаанд оруулахад нөлөөлж буй гол хүчин зүйл болсоор буй нь дээрх авлигын ерөнхий төлөв нэмэгдсэнтэй холбоотой юм. Чухамдаа энд дурдан буй үзүүлэлтэд гарсан өөрчлөлтүүд авлигыг бууруулахад шударга ёсны сорилтын өмнө бүдэрч буй тунгалаг бус тогтолцоо бүрэлдэж, улс төрчид төрийн үйлчилгээг давуу байдлаар хүртэх, тусгай зөвшөөрөл авах, сунгуулах улмаар шүүх, хууль хяналтын байгууллагын ажиллагаанд хөндлөнгөөс нөлөөлөх, ажил албан тушаалаараа далайлгах зэрэг ардчилсан бус, хяналтгүй механизмыг бүрдүүлж байгаа нь ийнхүү гол түлхэц болж байгааг илтгэж буй судалгааны дүнгээс ажиглагдсан. Үүнд улс төрийн хүрээн дэх авлигын тархалт, түүний цар хүрээ харьцангуй өссөнийг онцлох нь зүйтэй. Ялангуяа тендэрийн шалгаруулалт, төрийн худалдан авах ажиллагаа, бүх төрлийн тусгай зөвшөөрөл, газар эзэмших эрхийн бичиг авах зэрэгт авлига ноцтой илэрдэг хэмээн үзсэн шинжээчдийн төсөөлөл эл судалгааг анх эхлүүлсэн оноос өнөөг хүртэл өндөр хэвээр байгаа. Бодит байдал дээр төрийн дунд шатны байгууллагуудад авлига өргөн хүрээтэйгээр газар авч улмаар тухайн шатанд дорвитой, бодит арга хэмжээ авахгүй бол байдал цаашид улам даамжирч ноцтой эрсдэлд өртөхөд хүргэж байгааг онцлон тэмдэглэх нь зүйтэй. Нийт судалгаанд хамрагдсан шинжээчдээр төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд дахь авлигын тархалтын цар хүрээг тодорхой зургаан чиглэлээр үнэлүүлэхэд дээрх үзүүлэлтийн дундаж 3.85-4.34 баллын хооронд хэлбэлзэж, авлигын тархалтын цар хүрээ улам бүр нэмэгдсээр байгаа нь сэтгэл эмзэглүүлж байна. Энэ нь улс орны хөжил, ирээдүйд өндөр түвшний авлигын хэмжээ улам бүр өсөн нэмэгдэж, улмаар авлигыг бууруулахад чиглэгдсэн аливаа төрлийн арга хэмжээ, үйл ажиллагааг бүрхэгдүүлэхэд хүргэж байна. Мөн хувийн ашиг сонирхлын үүднээс төрийн байгууллагын удирдлага менежментийг хувийн зорилгоор ашиглах, нийгмийн тэгш бус, шударга байдлын тогтолцоог сууриар нь ганхуулахад хамгийн том сорилт болсоныг илтгэнэ. Тухайлбал, улс төрийн намын нөлөөгөөр мэдлэг чадвар дутмаг албан хаагчдыг төрийн дунд, дээд, анхан шатанд томилох болсон нь ажил, албан үүрэгтэй хариуцлагагүй хандах, хүнд суртал гаргах, иргэдийг чирэгдүүлэх, албан үүргээ гүйцэтгэхэд бусадтай ёс бус харьцаж албаны болон мэргэжлийн ёс зүйн буруу хандлага

гаргах явдлыг улам бүр нэмэгдүүлэх боллоо. Энэ нь авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгт холбогдох, албан тушаалаараа ашиг хонжоо олох замаар төр-бизнесийн болон бусад төрлийн зохисгүй холбоо хамаарлыг бүрдүүлэх суурь үндэслэл болсоны тод жишээ хэмээн дүгнэж байна.

Гурав. Улс төрийн хүрээн дэх авлигын хэлбэр, түүний төлөв байдалд холбогдох дүгнэлт

Улс төрийн хүрээн дэх авлигын хэлбэр, түүний төлөв байдлыг нарийвчлан судлах байдлаар улс төрийн хүрээн дэх хээл хахуулийн хэлбэрийг тодруулан гаргаж, үр дүнг нэгтгэн дүгнэхийг эл бодлогын судалгаагаар зорьсон юм. Чингэхэд улс төрийн хүрээнд албан тушаалтнаар өөрт ашигтай, давуу байдал бий болгох шийдвэр гаргуулах зорилгоор түгээмэл ашиглагддаг хэлбэрүүдэд хийсэн шинжилгээний үр дүнгээс улс төрийн авлигын олон хэлбэр байгаагаас хамгийн түгээмэл гэж үзсэн дараах хэлбэр, түүний илэрхийлэмжүүдээр тэдгээрийн дундаж үзүүлэлт мэдэгдэхүйц өссөн дүр зураг ажиглагдсан юм. Тухайлбал, улс төрийн хүрээн дэх хамгийн түгээмэл ашиглагддаг 13 төрлийн хэлбэрээс өрийг нь төлөх +0.05 оноогоор мэдэгдэхүйц өссөн бол, бэлэн мөнгө өгөх +0.09 оноогоор, ажил, албан тушаалд томилох, оруулах +0.10 оноогоор тус тус нэмэгдсэн өөрчлөлт гарав. Харин хээл хахуулийн хэлбэрүүд (-0.01)– (-0.33) онооны хооронд хэлбэлзсэн байв.

Өөрөөр хэлбэл, хээл хахуулийн хэлбэрийн түгээмэл байдал газар авах болсон нь улс төрийн хүрээн дэх хууль бус нөлөөллийн хэлбэр нийгмийн харилцаанд амь бөхтэй оршин тогтнож байгаатай шууд холбоотой хэмээн үзэж болно. Учир нь улс төрчид, өндөр албан тушаалтнуудын зүгээс хувийн зорилгоор төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд нөлөөлөх нь түгээмэл байгаа нь ийнхүү өргөжихөд хүргэж байна. Нөгөө талаар, авлигын уламжлалт хэлбэр болох бэлэн мөнгө шууд өгөхгүй ч гэлээ өр, зээлийг барагдуулах, ашигтай өндөр албан тушаалд томилох, ажилд оруулах, эсвэл төрийн байгууллагын дарга нарт байр, машин амлах, мөн өндөр үнийн дүнтэй эд материал өгч байгаад хуулийг өөрчлүүлэх замаар эрх ашгаа хуулийн цоорхой ашиглан хамгаалуулах арга хэлбэрүүд бий болсоор байгаа нь авлигын хэлбэр нь олон шат дамжлагатай болж, уламжлалт бэлэн мөнгө өгч, авах арга хэлбэрээс илүү нарийсч байна хэмээн дүгнэхэд хүргэв.

Дөрөв. Улс төрийн хүрээний авлигын хэлбэр дэх улс төрийн нам, бүлэглэл, улс төр, бизнес, гэмт хэргийн бүлэглэлүүдийн харилцаа хамааралд холбогдох дүгнэлт

Улс төрчид, төрийн өндөр албан тушаалтнуудын зүгээс төрийн аливаа үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс нөлөөлөх гэсэн хууль бус нөлөөлөл сүүлийн жилүүдэд харьцангуй саарч өмнөх жилээс буурсан хэдий ч төрөл бүрийн танил талын хэлхээ холбоог ашиглах нь үндсэн хэлбэр болсон хэвээр байна.

Тухайлбал, элдэв төрлийн дарамт, шахалт үзүүлэх үзүүлэлт «их» байсаар байгаа нь дээд зэрэгт үнэлэгдсэн нь бүлэглэлүүдийн нөхцөл байдлын хувьд бага зэргийн буюу -0.10 онооны өөрчлөлт гарч байна гэж үзэж болох. Гэхдээ энэ нь улс төр-бизнесийн бүлэглэл, улс төр-шүүх байгууллагынханы хууль бус ашиг сонирхлын нэгдэл голлох байр суурьтай болсныг нотолсон. Жишээ нь, бизнесийн бүлэглэл улс төрчдийг эрхшээлдээ оруулж, өөрсдийн аясаар хөдөлгөх, өөрсддөө ашигтай улс төрийн болон сонирхлын шийдвэр гаргуулахад улс төрчдийг ашигладаг талаар дурдан буй хугацаанд судалгаанд хамрагдсан шинжээчид үзсэн байна. Үүнийг тодруулбал, энэхүү нөхцөлт-шалтгааныг 2009 онд шинжээчид 4.69 баллаар үнэлсэн нь тухайн судалгаа явагдсан он жилүүдийн хугацаанд хамгийн өндрөөр үнэлэгдсэн. Тэгвэл 2013 оныг дуустал эл үнэлгээ 4.69±4.23 баллын хооронд хэлбэлцэж байв. Учир нь эл хугацаанд улс төрчид аливаа нэг компани, хувийн хэвшил, аж ахуйн нэгжүүдэд давуу эрх олгох, тэдний үйл ажиллагаанд их бага ямар нэгэн хэмжээгээр татагдан орох аль эсхүл тэдний төлөөлөл болон улс төрд орох явдал үлэмж нэмэгдсэнтэй холбоотой.

Энэ дүр зураг нь Монгол Улсад авлигын хэлбэр олон төрлөөр илрэн гарч, улмаар жил ирэх тусам түүний арга, хэлбэр нь нарийсч, далд хэлбэртээ шилжих болсоныг харуулсан юм. Сүүлийн жилүүдэд дурдсан судалгааны дээрх үзүүлэлтүүд огцом нэмэгдэж тархацын үнэлгээний индекс 3.59 болж өмнөх жил (2011)-ээс +0.27 оноогоор, 2010 оныхоос +0.09 оноогоор, 2009 оныхоос +0.26 оноогоор тус тус өссөн. Энэ бол тухайн жилд парламентын болон орон нутгийн ээлжит сонгууль тохиож, үүнтэй холбоотойгоор төрийн ба нийтийн албанд албан тушаалын хууль бус томилгоо хавтгайрсан нь ийнхүү нэмэгдэх шалтгаан болсон. Сонгуулийн жил бүрт сонгогчдын саналыг худалдан авах хэлбэрээр улс төрийн хүрээнд авлига дэлгэрэх явдал газар авсаар ирсэний нэг тод жишээ төдийгүй ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой асуудлууд авлигад нөлөөлөх нөлөөллөөр хамгийн хүчтэй байгаа нь ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийг батлах, түүний дагаж мөрдөх эрх зүйн бодит орчинг бүрдүүлэх шаардлага буйг харуулж байна. Монгол Улс НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцэд нэгдэн орж УИХ-аараа соёрхон баталсан нь авлигын гэмт хэргийг бууруулахад нэг чухал алхам болсон хэдий ч үүний хэрэгжилтэд бодит үнэлгээ хийх цаг үеийн болон нийгмийн шаардлага болсоор байна.

Тав. Улс төрийн хүрээн дэх улс төрийн авлига бий болох шалтгаан, нөхцөлд холбогдох дүгнэлт

Өнөөдөр төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны ил тод байдал алдагдаж, олон шат дамжлага бүхий хүнд суртал нэмэгдснээр тулгарсан асуудлаа хурдан шуурхай шийдвэрлэхийн тулд уламжлалт аргаар бэлэн мөнгө өгч, авах арга нь илүү нарийн зохион байгуулалттай болсон нь бидний

өдөр тутмын амьдралд тохиолдсоор буй. Бодит байдалд, эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа ашиглан бусдад давуу боломж олгох хэлбэрээр өөрийн ашиг сонирхлыг гүйцэлдүүлэх, түүнээс ашиг тус хүртэх нь нийтлэг үзэгдэл болоод удаж буй. Үүнээс үүдэлтэйгээр, нийгмийн дунд авлига байх ёстой мэт үзэгдэл бий болж, улмаар энэ нь далд хэлбэртээ орсоноор Монгол дахь авлигын түвшинг бууруулахад томоохон сорилт болсон нь туйлын үнэн. Үнэн чанартаа, улс төрчид, улс төрийн нам, томоохон бизнес эрхлэгчдэд хяналт тавих хууль хяналтын байгууллагуудын хүчин чармайлт, хариуцлагыг нэмэгдүүлэх, иргэдэд мэдээлэх, мөн мэдээллийн ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх, төрийн албан хаагчдын ур чадварыг бэхжүүлэх зэрэг асуудалд анхаарснаар ашиг сонирхлоос үүдэлтэй авлига бүрэн дуусгавар болохгүй. Хэдийгээр энэ төрлийн арга хэмжээгээр авлига харьцангуй түвшинд багасах боломж буйг анхаарах цаг нэгэнт болсон нь маргашгүй үнэн. Үнэнийг хэлэхэд, хувийн ашиг сонирхлыг илүүд үздэг аливаа нэг этгээд албан тушаалд томилогдсон, эсхүл аль нэг байгууллагын төлөөлөл, бүлэглэлийн өмнөөс эрх зүйн орчноор дамжуулан давуу нөхцөл бүрдүүлэх хэлбэрээр ашиг хүртэх «атгаг, аминчхан сэтгэлгээ» нийгэмд газар авах авлигыг улам бүр нэмэгдэх болсон нь үүнийг нөхцөлдүүлэх үндэс болж байна.

Тэрхүү, улс төрийн хүрээний авлигыг бий болох шалтгаан, нөхцөлийг бүрдүүлж буй нэг зүйл бол улс төрийн хүрээн дэх хүрээллүүдийн нөхцөл байдлыг 2008-2020 оны хооронд хийгдсэн судалгаануудад шинжилгээ хийж үзэхэд, тодорхой бууралт ажиглагдаагүйгээр үл барам намын тогтолцоо, санхүүжилт, сонгуулийн тогтолцоог сайжруулахгүйгээр улс төр, шүүх, хууль хяналтын хүрээн дэх авлигыг бууруулахад бэрхшээлтэй тулгарсан нь ил болсон. Өөрөөр хэлбэл, улс төрийн хүрээн дэх тодорхой ашиг сонирхолд хөтлөгдсөн хүрээллийн нөхцөл байдлын дундаж үзүүлэлтийг тооцон гаргахад, ерөөсөө төрийн өндөр удирдах түвшний албан хаагчдын ёс зүй дутмаг, улс төр, эдийн засаг, эрх мэдэлд төвлөрсөн бизнесийн бүлэглэлүүд сонгуулийн санхүүжилтийг «босгож» асуудлыг шийдэж байгаа нь эргээд авлигын барьцаанд орох шалтгааныг үүсгэж байна. Цаашлаад мэдээллийн нээлттэй бус байдал болон түүнийг ашиглаж байгаа албан хаагчдын хууль бус байдлыг өөгшүүлэн дэмжиж байгаа нь авлигыг нэмэгдүүлэхэд хүргэж байна. Үүнээс үзэхэд, салбар хүрээ болон байгууллага, институци дахь тархалт, түгээмэл байдлын үзүүлэлтэд өөрчлөлт гараагүй, мөн төрийн байгууллагын үйл ажиллагаан дахь авлигын түвшин болон улс төрийн авлигын чиглэгдсэн байдлын үнэлгээнд бууралт гарсаныг гэрчилсэн. Энэ нь ажил, албан тушаалд томилох, эрх мэдлээ урвуулах, хэтрүүлэх байдлыг даган нийтийн эд хөрөнгийг төрөл бүрээр завших болон сонгогчдын саналыг худалдан авах явдал авлига, хээл хахуулийн хамгийн өргөнд тооцогддог хэлбэр болохыг нотолж буй хэмээн дүгнэхэд хүргэсэн юм.

Зургаа. Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа буюу улс төрийн хүрээн дэх авлигын хор уршиг, үр дагаварт холбогдох дүгнэлт

Аливаа нийгмийн доторх засаглалын институтийн легитимт чанарыг бэхжүүлэх замаар авлигыг үл тэвчиж, энэ хүрээнд хамтын үйл ажиллагааг өргөжүүлэх чухал хүчин зүйл болно гэдэгт ямагт найдаж, түүнийг төлөвшүүлэхийн төлөө хичээл зүтгэл, сэтгэлгээний болон ухамсарт ёс зүйн зөв хандлагыг төлөвшүүлэхийг зорих нь зүйн хэрэг. Гэхдээ тэрхүү шаардлага нь угтаа улс төрийн авлигын хор уршигийн үзүүлэлтүүд их, бага хэмжээгээр нэмэгдэх тусам улс төрийн хүрээн дэх авлига, албан тушаалын гэмт хэргээс үүдэлтэй хор уршиг нийгэм, эдийн засгийн болон нийтийн сэтгэл зүй, ёс суртахуунд сөргөөр нөлөөлөхөд хүргэнэ. Тиймээс гадаадын зээл тусламжийн үр ашиг -0.33 оноогоор буурсан, ёс суртахууны үнэт зүйлс алдагдах явдал -0.17 оноогоор, шударга ёс алдагдах байдал -0.02 оноогоор, хуулийн хэрэгжилтийн байдал -0.01 оноогоор, иргэдийн дунд ядуурал -0.01 оноогоор тус тус буурсан. Улмаар Монгол Улсын нэр хүнд олон улсын түвшинд -0.01 оноогоор унасан зэрэг үзүүлэлтүүд нь өмнөх оны дүнгээс буурах хандлага нэмэгдэж байгаа нь нэг талаас эдгээр үзүүлэлтийг тогтоон барих, цаашид хурдацтай нэмэгдэхээс зайлсхийх, бодит нөхцөл байдлыг сайжруулахад анхаарах хэрэгтэй байна. Энэ бол дан ганц байгууллагын оролцоо гэхээс илүүтэй улс төрчид, төрийн өндөр албан тушаалтнуудын улс төрийн хүсэл эрмэлзэл, улс төрийн соёлын төлөвшил, хууль эрх зүйн орчныг сайжруулах, хариуцлага сахилга батыг бодитоор дээшлүүлэх шаардлага жилээс жилд үгүйлэгдэж буйг эл бодлогын судалгааны хүрээнд хийгдсэн тоон болон чанарын судалгааны үр дүн харуулсан юм.

Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа тодорхой хүрээнд хийгдээд байгаа ч эл хавтгайрсан үзэгдэл нь ганц, хоёр арга хэмжээг хэрэгжүүлснээр шууд арилах боломжгүй. Хэдийгээр зарим нэг арга хэмжээ үр дүнгээ өгсөн байдаг ч, хууль хяналтын болон шүүхийн байгууллагаар шийдэгдэх нь удаашралтай байсаар аажимдаа «бүдгэрч, замхрах» байдлаар сураг тасарч байгаа нь энэ хүрээнд механизм маш сул, хангалтгүй байгаагаас гадна улс төрийн хүсэл зориггүй байгаатай холбоотой. Нэг үгээр бол, хариуцлагын асуудал маш хангалтгүйг илтгэнэ. Тухайлбал бизнес-улс төрийн бүлэглэлийг задлахгүйгээр улс төрийн нам доторх мөнгөтэй хүнээс «төр»-ийн аливаа үйл ажиллагаа, улс төрийн томилгоо хамаардаг хууль бус үйлдлээс ангижрах боломжгүй гэдгийг илтгэсэн бодит үнэн. Бодлогын судалгаанд дэлгэрэнгүй дурдагдсан авлигын нөхцөл байдал хамгийн түгээмэл хэмээн үнэлэгдсэн шүүх болон Засгийн газрын харьяа байгууллагууд дахь авлигын түгээмэл байдал нилээд өндрөөр үнэлэгдсэн. Энэ нь магадгүй төрийн албан хаагчдын дархлааг нэмэгдүүлэх шаардлага нэгэнт болсныг харуулж буй. Үнэндээ, авлига нь улс орнуудын хууль дээдлэх ёс, ардчиллын институт, нийгмийн нэгдмэл байдлыг сулруулж, эдийн засгийн хөгжлийг сааруулж, улс орны тогтвортой, аюулгүй байдалд ихээхэн

аюул заналхийлж ирсэн тул 1990-ээд оноос олон улсын хамтын нийгэмлэгийн орнуудын засгийн газар хоорондын байгууллагуудаар дамжуулан олон улсын түвшинд авлигатай хийх тэмцлийг эрчимжүүлэх болсон. Угтаа авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа нь зөвхөн шийтгэл хүлээлгэх арга хэмжээ төдийгүй нийгмийн амьдралд шударга ёсыг тогтоож, дэмжих цогц стратегид тулгуурлах ёстой. Шударга, мэргэшсэн байдлыг хангахад төрийн алба, удирдах албан тушаалтнуудын манлайллыг чиглүүлэгч зарчмын гүйцэтгэх үүргийг сахин биелүүлэх учиртай болов уу. Эцэст нь хэлэхэд, авлигын эсрэг тэмцэл нь зөвхөн ёс суртахууны тэмцэл биш бөгөөд ёс суртахуун, шударга ёсны асуудал чухал болох дэлхийн гол шашин, нийгмийн үнэлэмжүүдийн хүрээнд хамгийн гол нь авлигаас үүдэлтэй ядуурал, зовлон, өлсгөлөн гачаал, баян хоосны ялгаа нь хамгийн хүнд сорилт болсон тул гагцхүү үүнтэй тэмцэх нь авлигын эсрэг тэмцлийн гол утга учир орших болно.

Долоо. Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэргийн эрүүгийн нөхцөл байдал болон авлигын гэмт хэргийг шүүхээр шийдвэрлэсэн байдал холбогдох дүгнэлт

Бодлогын судалгаагаар тодруулахыг зорьсон нэг асуудал бол судалгаанд хамрагдсан шинжээчдээс авлигын замаар олсон хөрөнгийн зарцуулалтын үнэлгээг тодруулах үүднээс тэдний төсөөллийг олж тогтоон тайлбар хийх явдал байв. Чингэхийн тулд АТГ-ын сүүлийн 13 жилийн хугацаанд тасралтгүй гүйцэтгэсэн улс төр, хууль хяналтын хүрээн дэх дээд түвшний авлигыг тодорхойлох төсөөллийн судалгааны үр дүнд задлан шинжилгээ хийсэн юм. Үүний хүрээнд авлигын замаар олсон хөрөнгийн зарцуулалтын хамгийн түгээмэл хэрэглэгдэж буй хэлбэрүүдийг олж тогтоон гурван үндсэн бүлэгт хуваан үзсэн юм. Энэхүү бүлэглэсэн байдлаас авлигаар олсон хууль бус хөрөнгө нь гол төлөв үл хөдлөх хөрөнгө, газар гэх мэтээр «өнгө төрх»-өө хувиргаж, улмаар түүнийгээ өөрсдийн өгч байгаа хөрөнгө орлогын мэдүүлэгтээ нөлөөлөхгүйгээр өөр хүмүүсийн нэр дээр бүртгүүлэх явдал нилээд газар авсан нь тодорхой болсныг харуулсан. Мөн сонгуульдаа зарцуулах, аль эсхүл гэр бүлийн болон хамаарал бүхий этгээддээ түшиглээд бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх, түүнд зарцуулах зэргээр зарцуулагддаг хэмээх таамаг төсөөлөл илэрхий ажиглагдсан юм.

Үүнээс үзвэл, эрх зүйт төр нь хуулийг дээдлэх, төр, иргэний харилцан үүрэг хүлээх, хүний жам ёсны эрх, эрх чөлөөг хангах зэрэг үндсэн зарчмуудаар биелэлээ олдог. Тэр агуулгаараа гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх, цаашлаад хохирлын төрөл хэмжээг тогтоох, үнэлэх, шийдвэрлэх, нөхөн төлүүлэх эрх зүйн зохицуулалтыг илүү боловсронгуй болгох шаардлагатай. Нөгөөтээгүүр, төрийн өндөр, дунд, анхан шатны албан хаагчид авлига, албан тушаалын хэргээр эрүүгийн хэрэгт холбогдож буй нь тааламжтай зүйл огт биш. Угтаа энэ төрлийн гэмт хэрэгт төрийн үйлчилгээний

болон төрийн захиргаа, улс төрийн албан тушаалтнууд хийгээд ямар ч төрлийн албан тушаалтнууд холбогдох ёсгүй. Улс төрийн хүрээн дэх авлигын төсөөллийн сүүлийн долоон жилийн судалгаанд хийсэн энэхүү харьцуулсан шинжилгээнээс бизнес эрхлэгчдийн үйл ажиллагааныхаа явцад зарцуулж буй авлигын хувь хэмжээ ямар түвшин (хэмжээ)-д байгаа нь тодорхой харагдсан. Үнэндээ төсөл, хөтөлбөрт хамрагдахад 6-10 хувь, тендэр шалгаруулалтад ялалт байгуулж, тендэр авахад 11-15 хувь, зээл авах, бараа, ажил, үйлчилгээ хүлээлгэн өгөхөд 16-20 хувь, тусгай зөвшөөрөл авахад 21-ээс дээш хувийг зарцуулагддаг болохыг төсөөллийн судалгааны олон жилийн судалгааны үр дүн ийнхүү бодит нөхцөл байдлыг тодорхой болгосон гэж үзэх үндэслэлтэй.

4. Зөвлөмж

Ардчилсан нийгэмд иргэний нийгмийн байгууллагуудын гүйцэтгэх үүрэг нь төрөл бүрийн сувгаар тухайлбал, улс төрийн намууд, сонгуулийн кампанит ажлуудаар иргэдийн улс төр, засаглалын харилцаанд оролцох оролцоог бий болгож, улмаар тэдний эрх ашгийг хамгаалах цэвэр дуу хоолойг бүрдүүлэх замаар авлигыг бууруулах, түүнд хяналт тавих зөв зохистой хандлага, шинэ дадал юм. Ингэж гэмээ нь бид авлигач албан тушаалтан, авлигыг дээдлэгч албан хаагчдаас ангижран нийгмийг «цэвэр, тунгалаг» болгох туйлын чухал алхам болно. Нөгөөтэйгүүр, авлига авах нөхцөл боломжийг хэрхэн арилгах талаар шинжээчдийн дэвшүүлсэн саналуудад шинжилгээ хийж дараах зөвлөмжийг багцлан танилцуулж байна.

1. Эрх зүйт төр нь хуулийг дээдлэх, төр, иргэний харилцан үүрэг хүлээх, хүний жам ёсны эрх, эрх чөлөөг хангах зэрэг үндсэн зарчмуудаар биелэлээ олдог жамтай. Тэр агуулгаараа гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх, цаашлаад хохирлын төрөл хэмжээг тогтоох, үнэлэх, шийдвэрлэх, нөхөн төлүүлэх эрх зүйн зохицуулалтыг илүү боловсронгуй болгох хэрэгцээ, шаардлага өнөөдөр улам бүр үгүйлэгдэж байна. Энэ хүрээнд хууль, ёс суртахуунд захирагддаг улс төрийн соёлыг төлөвшүүлэхийг зөвлөмж болгож байна. Чингэхийн тулд дараах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлбэл зохилтой.

- 1.1. Албан тушаалтанд биш хууль, ёс суртахуунд захирагддаг улс төрийн соёлыг төлөвшүүлэх хүрээнд Төрийн албаны тухай хууль болон салбар бүрт мэргэжлийн ёс зүй, кодексийг нарийн баримталж, мөрдүүлэх.
- 1.2. Нийгмийн үнэт зүйлийг бий болгож улс төрийн болон ардчиллын соёлыг иргэн бүрт төлөвшүүлэх хүрээнд иргэдийн оюун санааны ядуурлыг арилгах, хүн чанар, ёс зүй, зөв хандлага, эх оронч үзэл-

- сэтгэлгээг иргэн бүрт төлөвшүүлэх соён гэгээрлийн арга хэмжээг системтэйгээр авч хэрэгжүүлэх.
- 1.3 Бүх шатны боловсролын байгууллага, иргэдэд авлигын талаарх боловсролыг олгож, авлигаас ангид байх соёлыг төлөвшүүлэх соён гэгээрлийн ажлыг эрчимжүүлснээр улс орны нийгмийн хөгжлийн үйл явц дахь ард иргэдийн ахуй амьдрал сайжирч, авлига бодитоор буух үндэслэл болно хэмээн үзэж байна.
 - 1.4 Нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн засагласан шийдвэр гаргадаг, төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг төв, орон нутгийн нийтлэг үйлчилгээ үзүүлдэг сургууль, эмнэлэг, холбоо, харилцаа, эрчим хүчний зэрэг байгууллагын захиргаа, нутгийн өөрөө удирдах ёсны бүх байгууллагуудын албан тушаалтнаас хууль тогтоомжийг хэрэглэх, шийдвэр гаргах журам, шаардлагыг хуульчилж, албан тушаалтны үзэмжээр асуудлыг шийдвэрлэх боломжийг хязгаарлан төрийн захиргааны болон төрийн үйлчилгээний байгууллагын ил тод “шилэн-тунгалаг” байдлыг хангах, олон нийтийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах зохицуулалтуудыг тусган мөрдүүлэх.

2. Авлигын бүх хэлбэрт эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох явдал бол авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны нэг чухал бүрэлдэхүүн мөн боловч шүүх тогтолцооны тусламжтайгаар шударга бус явдлыг таслан зогсоож, зөрчигдсөн эрхийг сэргээж, авлигын эсрэг хууль тогтоомжийг шударгаар хуулийн хүрээнд хэрэгжиж буй байдлын өнөөгийн түвшинд үнэлэлт дүгнэлт өгөх явдал мөрдөн шалгах ажиллагааны нэг чухал зорилт байх учиртай. Энэ хүрээнд Төрийн албыг цомхон, чадварлаг болгоход чиглэгдсэн шинэчлэлийг нэн даруй эхлүүлэх, мөн цахим засаглалын хэрэгжилтийг бодитоор ханган биелүүлэхийн тулд дараах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхийг зөвлөмж болгож байна.

- 2.1 Удирдах албан тушаалтнууд болон төрийн бүх шатны албан хаагчид, нийгмийн сэтгэлгээг хэдий ч чинээ богино хугацаанд хурдан өөрчилж чадах аваас авлигаас ангид байх, зайлсхийх соёл төлөвшиж улмаар тэр хэмжээгээр авлига авах нөхцөл боломж эрс буурч, цаашлаад устаж арилна.
- 2.2 Авлигыг үл тэвчих сэтгэлгээ, хандлагыг бүх шатны сургалтын байгууллагын хөтөлбөрт тусгаж хэрэгжүүлэх, төрийн үйлчилгээний шат дамжлагыг багасгах, субъектив хүчин зүйлсээс хамааралтай аливаа үйл ажиллагаа, хандлагаас ангид байх.
- 2.3 Төрийн албанд мерит зарчим зохистой мөрдөгдөх суурь үндсийг тавьж, шударга өрсөлдөөнт сонгон шалгаруулалтын легитимт чанарыг бэхжүүлэх бүх талын боломжийг мөрдүүлэх.

2.4 Төрийн байгууллагуудад авлига бий болох боломж, нөхцөлийг бүрдүүлж буй чиг үүргийн давхардал, олон шат дамжлагыг цөөрүүлэх чиглэлээр төрийн захиргааны байгууллагуудын зохион байгуулалт бүтцийг бүдүүвчийг боловсронгуй болгох замаар Төрийн албыг цомхон, чадварлаг болгоход чиглэсэн тогтолцооны бодит шинэчлэл хийж улс төр, мөнгөөс хэт хамааралтай байдлаас ангижруулах.

2.5 Төрийн байгууллагуудад процессийн шинжилгээг дахин хийж, үр дүнгүй үйл ажиллагааны төсөв хөрөнгийг царцаах, түүний зарцуулалтад хөндлөнгийн болон төрийн аудитын шалгалтыг тогтмолжуулах замаар алдаа дутагдлыг арилгах, хариуцлагын механизмыг төлөвшүүлэхэд онцгойлой анхаарах.

3. Хуулийн хэрэгжилтэд тавих бүх талын хяналт шалгалтын үр нөлөөг дээшлүүлж, хууль зөрчсөн албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэх зарчмыг хэрэгжүүлэх талаар бодит алхам хийх замаар хуулийн хэрэгжилт ба шүүх, хууль хяналт - хариуцлагын тогтолцоог боловсронгуй болгох хүрээнд дараах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

3.1 Хяналт, шалгалтын үр дүнг олон нийтэд нээлтэй болгож, төрийн байгууллагуудын ил тод байдлыг бодит утгаар төгөлдөржүүлэх хүрээнд холбогдох хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд тогтмол үнэлгээ хийж хэвшүүлэх, үр дүнг олон нийтэд нээлтэй танилцуулж байх.

3.2 Хуулийг бүх шатанд, иргэн бүрт ижил тэгш, шударга үйлчилж байхаар хэвшүүлэх замаар нийгмийг илүү шударга, тэгш байдалтай оршин тогтнох суурийг бэхжүүлэхэд төрийн болон төрийн бус байгууллагуудын идэвхтэй оролцоог өрнүүлэх, иргэдийн хяналтын механизмыг бүрдүүлэх улс төрийн болон иргэний боловсролыг дээшлүүлэх шаардлагатай. Ингэснээр авлига авсан хүнийг хуулийн дагуу үнэн зөвөөр гэм буруутайг тогтоож Эрүүгийн хуулиар шийтгэж байх нь авлигатай тэмцэх явдлыг илүү үр дүнд хүргэнэ.

3.3 Шүүгч, прокурор, хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгчдийн ёс зүй, үйл ажиллагааны доголдлыг тооцож хариуцлага хүлээлгэх механизмыг илүү боловсронгуй болгож хэрэгжүүлэх, нээлтэй болгох. Цаашлаад улс төр - хууль хяналтын, бизнес - хууль хяналт, шүүхийн бүлэглэлийг таслан зогсоох энэ төрлийн гэмт хэрэг, үйл ажиллагаанд холбогдсон этгээдэд ногдуулах хуулийн хариуцлагыг чангатгах.

3.4 Хуулийн шударга бус үйлчлэл, хэрэгжилтийн сул механизм нь хэн нэгэн албан тушаалтан, эрх мэдэлтэнд албан тушаалаа урвуулан

ашиглаж, хувийн зорилгодоо хөтлөгдөн авлига хүртэх боломжийг бүрдүүлэхээс урьдчилан сэргийлэхийн тулд хуулийг бүх шатанд төгс хэрэгжүүлэх, чандлан сахих эрх зүйн соёлыг төлөвшүүлэх боломжтой.

3.5 Төрийн албан хаагчдын шударга ёсны байдалд тавих хяналтын механизмыг боловсронгуй болгох чиглэлээр холбогдох эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох өргөн хүрээтэй судалгаа, шинжилгээ хийж, үр дүнг тооцон гаргаж замаар шударга ёсны сорилыг тогтмол явуулах шинэ соёлыг нийгэмд төлөвшүүлэх, зохих эрх зүйн үндсийг бий болгох талаар асуудлыг бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах түвшинд болон судалгаа, шинжилгээний бүх салбарт нарийвчлан судалж шийдвэр гарган мөрдүүлэх.

3.6 Хариуцлага тооцох механизмыг бэхжүүлэх. АТГ болон түүний албан хаагчдыг хуулийг дээдэлж шударга ажиллах мэргэжлийн ёс зүйг чангатгах. Тус байгууллагын удирдлагыг хараат бус бие даан ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлэхэд анхаарах.

4. Улс төр, хувийн ашиг сонирхлоос ангид байх зарчмыг хэвшүүлэхэд улс төрчдийн ёс зүйн хэм хэмжээг батлан мөрдүүлэхэд дараах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

4.1 Улс төрийн намуудын санхүүжилтийн зарчмыг шударга ёсны шаардлагад нийцүүлэн өөрчлөх, үүнтэй холбогдуулан намын санхүүжилтэд төрөөс дэмждэг шалгуурыг тодорхой болгож шаардлагыг өндөрсгөх, намаас сонгуульд нэр дэвшүүлэхдээ нэр дэвшигчдээс хандив шаардаж байгаа одоогийн практикийг халах, үйл ажиллагааг нь шинэчлэх байдлаар Улс төрийн намын тухай хуулийг өнөөгийн нөхцөл байдал, Төрийн албаны тухай, Авлигын эсрэг болон Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуультай нийцүүлэн шинэчлэн найруулах, нэмэлт өөрчлөлт оруулах.

4.2 Улс төрийн намуудын төлөвшлийн явцыг хурдасгах замаар намуудын дотоод ардчиллыг эрчимжүүлж, улс төрийн шинэ соёл төлөвших суурь орчинг улс төрийн намуудын удирдлагуудтай хамтран бүрдүүлэх.

4.3 Улс төрийн намууд үзэл санаа, бодлогын хувьд шинэчлэл хийх эхлэлийг тавьж, түүнийгээ ажил хэрэг болгох. Улс төрөөс бизнесийнхэн, хэвлэлийнхэний бүлэглэлээс хараат бус байлгах.

- 4.4 Аливаа төрлийн хөдөлмөр эрхэлж, орлого олж буй иргэн бүрээс түүний орлогын түвшинд нийцсэн татварын уян хатан бодлогыг бий болгож, улмаар хөрөнгө мөнгө бүрийг мөшгих бүртгэлийн нээлттэй нарийн тогтолцоог бий болгох.
 - 4.5 Хувийн ашиг сонирхлыг урьтал болгодог нутгархах, танил талаараа асуудал шийддэг хандлагыг шүүмжилж нөлөөллийн кампанит ажил зохион байгуулах.
 - 4.6 Авлигын эсрэг хуулийн хэрэгжилтийг дүгнэж, түүнийг боловсронгуй болгох чигэллээр судалгаа хийж, авлигын эсрэг үндэсний хууль тогтоомжийг авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцэд нийцүүлэх арга хэмжээ авч ажиллах.
 - 4.7 Шүгэл үлээгчдийг хамгаалах эрх зүйн тогтолцоог боловсронгуй болгор замаар хуулийг баталж бүх шатанд төлөвшүүлэх, соён гэгээрүүлэх ажлыг зохион байгуулах.
5. Тоон болон чанарын судалгаануудын олон жилийн дүнд хийсэн шинжилгээнд тулгуурлан дараах багц санал зөвлөмжийг дэвшүүлж байна. Мэдээллийн тогтвортой байдлыг хангах, ил тод, нээлттэй, «шилэн» болгох хүрээнд дараах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх нь зүйтэй.
 - 5.1 Төрийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаанд иргэд, иргэний нийгмийн оролцоо, төрийн бус байгууллагуудын зүгээс тавих хяналтыг сайжруулах механизмыг бүрдүүлж ажил хэрэг болгох.
 - 5.2 Төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд улс төрчдийн болон бизнесийн хүрээний бүлэглэлийн нөлөөг зогсоох, улмаар байгууллага тус бүрт авлигын эрсдэлийг үнэлгээг хийж, түүнд үнэлэлт дүгнэлт өгөх. Мөн хүрээнд тухайн мэдээллийг өмнөх онуудтай харьцуулан үр дүнг олон нийтэд түгээх, сурталчлан таниулах ажлыг тогтмолжуулах.
 - 5.3 Төрийн ажил, албан тушаалд томилох тогтолцоог боловсронгуй болгож, энэ үйл ажиллагааны журмыг хуульчилж, хөдлөнгөөс нөлөөлөх боломжийг хаасан эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгож, түүний хэрэгжилтэд тавих хяналтыг чангатгах.
 - 5.4 Улс төрийн авлигад нөлөөлөх хүчин зүйлсийн дунд улс төрийн намын санхүүжилтийн механизм, албан тушаалын томилгоо шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил голлох үүрэг гүйцэтгэж байгаад анхаарал хандуулж, энэ төрлийн авлигачдад хүлээлгэх шийтгэлийг чангатгах чиглэлээр эрүүгийн болон захиргааны хариуцлагын хууль тогтоомжийг нарийвчлан судалж, шаардлагатай нэмэлт өөрчлөлтийг оруулах.

6. Иргэн бүрт авлигын хор уршиг, түүний нийгэмд үзүүлж буй хор хөнөөлийг онцолсон зан үйлийн соёлыг бүх шатны боловсролын байгууллагын хүрээнд сурталчлан таниулах, улмаар энэ төрлийн соёлыг төлөвшүүлэх хүрээнд авлигын эсрэг олон нийтийг соён гэгээрүүлэх аяныг давтамжтайгаар өрнүүлэх. Энэ хүрээнд дараах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

- 6.1 Авлигын талаарх иргэдийн сэтгэлгээ, ёс зүйн хандлагад сэргэлт хийх үүднээс ухуулга, сурталчилгаа, соён гэгээрүүлэх ажлыг идэвхтэй өрнүүлэх. Улмаар ЕБС-ийн сурагчдын нийгмийн хичээлийн хөтөлбөрт ёс зүй, ёс суртахууны боловсрол олгох байдлаар хөтөлбөрт шинэчлэл оруулах.
- 6.2 Улс төрийн намуудын зүгээс төрийн албаны чадавхид сэргөөр нөлөөлж буй улс төрийн томилгоо, багаар ажиллах нэрийдлээр эвсэн хуйвалдах, төрийн байгууллагын суурь чадавхид сэргөөр нөлөөлөхийг таслан зогсоох үүднээс хууль, эрх зүйн бодит өөрчлөлтийг хийх шаардлагатай.
- 6.3 Төрийн албан дахь алдаа дутагдал нь дунд албан тушаалтны үзэмжээр асуудлыг шийдвэрлэх боломж, шийдвэр гаргах ажиллагааны ил тод байдал дутмаг байдал, төрийн албан хаагчийн ур чадварын дутмаг байдал, хүнд суртал, хариуцлага тооцдоггүй байдал хамгийн сэргөөр үнэлэгдсэн. Иймээс нам тойрсон, нам дамнасан хүрээллүүд хамгийн түгээмэлд тооцогдсон хэвээр байгаа тул энэ чиглэлээр дорвитой арга хэмжээ авах.
- 6.4 Цахим хэлбэрт шилжих замаар мэдээллийг ил тод болгож аливаа гажуудал, эрүүл бус тогтолцоо арилгахад чиглэгдсэн цахим шилжилт хийх. Түүний мэдээллийн нууцлал, хамгаалалтын тогтолцоо, механизмыг бүрдүүлэх.
- 6.5 Чадавхтай төрийн албатай байж, бүтцийн болон үндсэн хуулийн системийн хувьд авлигачдаас сул дорой байх биш, давхар дээлтэй биш, төрийн эрх барих байгууллага нь нэг нэгнээ дэгээддэг биш хоорондоо уялдаатай нэгдсэн удирдлагатай, нэгдмэл байх.

5. Ашигласан материал

1. АХБ., Монгол Улс дахь Авлигатай тэмцэх тогтолцоог бэхжүүлэх нь төсөл. ТА-9662 MON. (2021)
2. Авлигын гэмт хэргийн шийдвэрлэлтийн дүн шинжилгээний тайлан. УБ, Монгол Улс Авлигатай тэмцэх газар. (2019)
3. Судалгааны тайлан, эмхэтгэл 2008-2011 он. I боть. «Уран гар пресс» ХХК. УБ, Монгол Улс
4. Судалгааны тайлан, эмхэтгэл 2012-2015 он. II боть. «Уран гар пресс» ХХК. УБ, Монгол Улс
5. Судалгааны тайлан, эмхэтгэл 2016-2019 он. III боть. «Уран гар пресс» ХХК. УБ, Монгол Улс
6. Авлигатай тэмцэх газар. Maxima Consulting. (2019).
7. Улс төрийн хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн 2019 оны судалгааны тайлан. УБ, Монгол Улс
8. Авлигатай тэмцэх газар. (2015)
9. Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн 2015 оны судалгааны тайлан. УБ, Монгол Улс
10. Авлигатай тэмцэх газар. Хүлүгү санаачлага НҮТББ. (2020)
11. Улс төрийн хүрээн дэх авлигын талаарх 2020 оны судалгааны тайлан. УБ, Монгол Улс
12. МХЗ 9 төсөл. НҮБХХ., ФСЭХ. (2009).
13. Мянганы хөгжлийн 9 дэх зорилгын шалгуур үзүүлэлт: арга зүй, суурь мэдээлэл. «Сансудай» ХХК. УБ, Монгол Улс
14. Төрийн аудитын байгууллага. (2019; 2018).
15. Үйл ажиллагааны тайлан - 2019. <https://audit.mn/wp-content/uploads/2020/09/%D0%A2%D0%90%D0%91%D1%82%D0%B0%D0%B9%D0%BB%D0%B0%D0%BD-2019.pdf>
16. Үйл ажиллагааны тайлан – 2018. <https://audit.mn/wp-content/uploads/2020/09/%D0%A2%D0%90%D0%91%D1%82%D0%B0%D0%B9%D0%BB%D0%B0%D0%BD-2018.pdf>
17. Үндэсний Аудитын газар, Авлигатай тэмцэх газар. Хүлүгү санаачлага-НҮТББ. (2020).
18. Төрийн Аудитын байгууллагаас өгсөн зөвлөмж, албан шаардлага, тогтоосон төлбөрийн актын хэрэгжилтийг үнэлж, зөвлөмж боловсруулах нь. Судалгааны ажлын тайлан.
19. Хатанболд О. (2021).

20. «Монголын улс төрийн хүрэн дэх авлигын нөхцөл байдлын шинжилгээ». Бодлогын судалгааны хүрээнд гүйцэтгэсэн, тоон болон чанарын судалгаа

6. Ном зүй

1. Алтанхуяг Н. (2021). Шударга бусын хонгил. Улаанбаатар., Монгол Улс
2. АТГ. (2019). Ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилсан сэргийлэх нь. Гарын авлага. (боловсруулсан. Наранчимэг Д., Баярчимэг З., Баяраа Д. Ред. Дуламсүрэн Д., Цэнд-Аюуш Д). «Урангар пресс» ХХК. Улаанбаатар., Монгол Улс
3. МХЗ 9 төсөл, НҮБХХ., ФСЭХ. (2010). Монголын засаглалын үзүүлэлтүүд. Боловсруулсан. Хатанболд О. ред. Цэцэнбилэг Ц., Очирсүх Я. Сансудай ХХК. Улаанбаатар, Монгол Улс
4. МХЗ 9 төсөл. НҮБХХ., ШУА. ФСЭХ, (2009). Мянганы хөгжлийн 9 дэх зорилгын шалгуур үзүүлэлт: арга зүй, суурь мэдээлэл. «Сансудай» ХХК. Улаанбаатар., Монгол Улс
5. НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенци. (2016). Авлигын эсрэг эрх зүйн баримт бичгийн эмхэтгэл. Улаанбаатар, Монгол Улс
6. Фукуяма Ф, (2014). Итгэлцэл: нийгмийн буян, хөгжин цэцэглэх зам. орч. Гомбосүрэн Ц. Нэпко хэвлэлийн газар. Улаанбаатар, Монгол Улс
7. Фукуяма Ф, (2014). Улс төрийн тогтолцооны сурвалж: Хүний үүслийн өмнөхөөс Францын хувьсгал хүртэл. орч. Ариунсанаа Т. Нэпко хэвлэлийн газар. Улаанбаатар, Монгол Улс
8. Чулуунбаатар Г. (1999). XX, XXI зууны зааг үеийн Монгол дахь иргэний нийгмийн төлөвшил, хөгжил. ФСЭХ. Улаанбаатар., Монгол Улс

Цахим эх сурвалж

1. https://iaac.mn/files/d8faf0f3-92d8-470f-bb01-c1b0b25490be/2019_uls%20tur.pdf
2. https://images.transparencycdn.org/images/CPI2011_map.pdf
3. <https://www.transparency.org/en/cpi/2008>
4. <https://www.transparency.org/en/cpi/2009>
5. <https://www.transparency.org/en/cpi/2014/index/mng>
6. <https://www.transparency.org/en/cpi/2015/index/mng>
7. <https://www.transparency.org/en/cpi/2016/index/mng>
8. <https://www.transparency.org/en/cpi/2017/index/mng>
9. <https://www.transparency.org/en/cpi/2018/index/mng>

10. <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/index/mng>
11. <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-asia-pacific>
12. Дэлхийн банк. Төрийн албаны гүйцэтгэл Монгол Улсын хөгжлийг хойш чангаасаар байна. <https://ikon.mn/n/24i0>. Assessed by February 14, 2021.
13. УИХ. (2012). Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль. 2012 оны 1 дүгээр сарын 19. <https://www.legalinfo.mn/law/details/397>
14. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>; <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents#wgiDataSources>



Д.УРТНАСАН

МУИС, Ардчилал судлалын төвийн судлаач,
Улс төр судлалын докторант

**НИЙГМИЙН БАРИМЖААТАЙ ЗАХ ЗЭЭЛИЙН
ЭДИЙН ЗАСАГ: ХҮНИЙ ХӨГЖИЛД СУУРИЛСАН
НИЙГМИЙН ХАМГААЛАЛ БОЛОН ЗАХ
ЗЭЭЛИЙН ЭДИЙН ЗАСГИЙН БОДЛОГЫН
УЯЛДАА**

Удиртгал

Иргэдэд ээлтэй төр, нийгмийн тогтолцоо, сайн төрийн тухай үзэл баримтлал нь төрийн оролцоог нийгмийн амьдралд хэрхэн зүй зохистой байлгах, хязгаарлагдмал нөөц баялгийг нийт иргэдэд тэгш, хүртээмжтэйгээр хуваарилах талаарх үзэл санаанд үндэслэдэг. “1819 онд Венесуэлийн цэргийн удирдагч Симон Боливер Испанийн эзэнт гүрнийг ялж эрх чөлөөг тунхагласан илтгэлтэй “Хамгийн сайн төр бол аз жаргалыг түгээн дэлгэрүүлэгч төр байдаг. Аз жаргал гэдэг хамгийн өгөөмөр нийгмийн хамгаалал тогтолцоо бөгөөд хамгийн тогтвортой улс төрийн систем юм” гэжээ.”¹ Төр иргэдийнхээ тэгш боломжийг бүрдүүлсэн нийгмийн хамгааллын бодлогыг эдийн засгийн чадамж, иргэдэд хүртээмжтэй байдлыг харгалзан жинхэнэ хүний хөгжлийн суурь хэмээн хөгжүүлбэл Монгол дахь засаглалын чадавхид эерэгээр нөлөөлөх нэг боломж хэмээн үзэж байна.

Судлаач Ральф /Ralph.M./, М. Вробел /M.Wrobel/ “нийгмийн, эдийн засгийн өөрчлөлт хийсэн, ардчилалд шилжсэн, ардчилал бэхжих байгаа, хөгжиж буй эдийн засагтай улс орнуудад зохицуулалтын болон нийгмийн асуудлуудыг тусгалгүйгээр шууд чөлөөт зах зээлийн эдийн засагт шилждэг нь сонирхолтой.”² хэмээн онцлоод өрнийн чөлөөт зах зээл, индивидуализм ба ардчиллын хэв маягийг өөрийн улс орны уламжлалтай хослуулсан хөгжлийн хэв маягийг эрэлхийлж буй улс нийгэмд нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн хөгжлийн загвар тохиромжтой гэжээ. Тиймд тус судалгааны ажилд нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн хөгжлийн загварын онол, үзэл баримтлал, хөгжлийн практикт зах зээлийн эдийн засаг болон нийгмийн асуудлыг хэрхэн хослуулсан, хүний хөгжлийн асуудлууд хэрхэн тусгасан талаар авч үзсэн бөгөөд энэ нь Монгол Улсын хөгжлийн загварт хүний хөгжлийн бодлоготой уялдуулах боломжийг тодорхойлоход хувь нэмэр болох ач холбогдолтой юм.

Судалгааны үндэслэл:

Ардчилсан тогтолцоог улс орондоо бэхжүүлэхийн тулд иргэдийг чадавхжуулах нь хамгийн чухал. Иргэд нь боловсрол, эрүүл мэнд, нийгмийн үйлчилгээнд ижил тэгшээр хамрагдан, амьдралын чанар, сэтгэл ханамжийн түвшин өндөр бол нийгмийн уур амьсгал эерэг болж төр засагтаа итгэх итгэл нэмэгддэг. Ийм нөхцөлийг бүрдүүлэгч нь төр хийгээд түүний үр ашигтай бодлого байдаг.

Нийгмийн баялгийг хуваарилагч нь төр бөгөөд хуваарилах хамгийн өргөн арга, ажиллагаа нь нийгмийн хамгааллын бодлогоор хэрэгждэг. Тиймээс сайн засаглал хэрэгжихийн тулд иргэддээ хүлээн зөвшөөрөгдсөн

1 “Улс төрийн шинжлэх ухааны нэвтэрхий толь бичиг”, УБ, 2020 он, 377 тал

2 Wrobel, R. M. (n.d.). Social Market Economy as Alternative Approach of Capitalism after the Financial and Economic Crisis. Retrieved from www.kasyp.net: <http://www.kasyp.net/index.php?id=73>, хууд. 12)

төрийн бодлого, механизмыг бий болгохын тулд олон улсуудын хөгжлийн загваруудын сайн туршлагыг судлан, түүнд үндэслэн өөрийн орны онцлогийг харгалзсан хэв загварыг бий болгох нь чухал байна. Ялангуяа зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоонд нийцсэн нийгмийн хамгаалал, хүний хөгжлийн бодлогыг хэрэгжүүлэх, хөгжлийн загварыг тодорхойлох хэрэгцээ улам бүр нэмэгдэж байна. Мөн нийгмийн хамгааллын бодлогыг “Хавтгайрсан халамжийн бодлого” гэсэн нэр томъёогоор үндсэн мөн чанарыг нь бүдгэрүүлэх бус харин хүний хөгжилд хөрөнгө оруулж буй хөгжлийн бодлого талаас нь үнэлэлт дүгнэлт өгөх, зах зээлийн эдийн засагтай уялдуулан судлах хэрэгцээ шаардлага байна хэмээн таамаглаж байна.

Дэлхийн улс орнуудын хөгжлийн онцлог, туршлагуудаас нээлттэй, зах зээлийн тогтолцоо илүү их хөгжих боломжийг олгодог, сайн нийгэм, эдийн засгийн үзүүлэлттэй байгааг олж харах бөгөөд манай улс ч мөн ардчилсан тогтолцоо, зах зээлийн эдийн засагт шилжсэн. Тиймээс нээлттэй нийгмийн хөгжлийн загваруудыг судлах эрдэм шинжилгээний хэрэгцээ шаардлага байгаа бөгөөд судлаачдын санал болгодог нийтлэг үндэслэлийг харгалзан үзэхэд Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн хөгжлийн загвар нь бодлогын судалгааны нэг чухал судлагдахуун болж байна.

Улс орнууд хөгжлийн загвараа тодорхойлохдоо үндэсний онцлог, нийгэм, эдийн засгийн тогтолцоо, нийтийн сайн сайхан, ашиг сонирхолдоо нийцсэн загварыг эрэлхийлдэг. “Өрнийн чөлөөт зах зээл, индивидуализм ба ардчиллын хэв маягийг өөрийн улс орны уламжлалтай хослуулсан хөгжлийн хэв маягийг эрэлхийлж буй улс нийгэмд нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн хөгжлийн загвар тохиромжтой”³. Монгол Улс нийгмийн, эдийн засгийн өөрчлөлт хийсэн, ардчилал бэхжих байгаа улсын хувьд тохиромжтой хөгжлийн загварыг шинжлэх ухааны үндэслэлтэйгээр тодорхойлох хэрэгцээ байна.

Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн загвар нь чөлөөт зах зээл болон нийгмийн сайн сайхны /welfare/ хэлбэрүүдээс хол зөрүүгүй тул бүх улс орнуудад зарчмын асуудалгүй нэвтрэх боломжтой.

Олон улсад дан ганц эдийн засгийн өсөлтийг харгалзсан бус нийгмийн ёс зүйн хандлага хэрэгтэй байгааг эрдэмтэн, судлаачид илэрхийлж байна. Зах зээлийн эдийн засгийн системийг илүү зүй ёстой, нийгмийг илүү хүмүүнлэг болгох төр болон олон нийтийн зүй зохистой харилцаа, зах зээлийн эдийн засгийн үр ашиг болон нийгмийн эв нэгдлийг тэнцвэржүүлсэн тогтолцоог бий болгохоор зорьдог.

Дан ганц урт хугацааны хөгжлийн бодлогыг тодорхойлоод зогсохгүй одоо үе болон ойрын ирээдүйн хөгжлийг ч мөн харгалзан үздэг, нийгэм болон

3 Wrobel, R. M. (n.d.). Social Market Economy as Alternative Approach of Capitalism after the Financial and Economic Crisis. Retrieved from www.kasyp.net: <http://www.kasyp.net/index.php?id=73>

эдийн засгийн системийн мэдлэгийг өргөжүүлэхэд дүн шинжилгээ хийх онол, арга зүйн чухал ач холбогдолтой.

Судалгааны зорилго:

Орчин цагийн нийгмийн хамгааллын бодлогыг зах зээлийн эдийн засгийн нөхцөлд хэрхэн зүй зохистойгоор тодорхойлж буйг нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засагтай ХБНГУ-ын туршлагаас судлан, Монгол Улсын нөхцөл байдалд хүний хөгжлийн бодлоготой уялдуулах боломжийг тодорхойлоход судалгааны зорилго оршино.

Судалгааны зорилт:

- Зах зээлийн эдийн засаг болон нийгмийн шударга ёсны харилцан хамаарлын онол, практикийн асуудлыг судлах;
- Нийгмийн хамгааллын бодлогын хүрээнд зах зээлийн эдийн засагт хүндрэл учруулахгүйгээр баялгийг хуваарилах оновчтой зохицуулалтын механизмыг судлах;
- Зах зээлийн эдийн засгийн харилцаан дахь нийгмийн хамгааллын бодлогын хүний хөгжилд үзүүлэх нөлөө, сайн туршлагуудыг судлах;
- Улс оронд онц нөхцөл байдал үүсэхэд нийгмийн хамгаалал болон зах зээлийн эдийн засгийн уялдааг судлах: Коронавируст халдварын /Ковид-19/ үеийн жишээн дээр.

Судалгааны арга зүй:

Энэхүү судалгааны ажилд зах зээлийн эдийн засаг болон нийгмийн шударга ёсны зарчмуудыг харилцан тэнцвэржүүлэх гэсэн үзэл санаан дээр үндэслэсэн нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн онол, арга зүйг ашигласан бөгөөд энэ нь либерализмд суурилсан нийгэм, эдийн засгийн дэг журмыг баталгаажуулдаг шаардлагатай үед зохицуулах эрх бүхий төрийг шаарддаг үзэл санааны хувьд хоорондоо зөрчилдөж байгаа элементүүдийг хослуулахаар зорьдог онцлогтой. Судалгааны дизайн судалгааны ажлын онцлогоос хамааран жишээлсэн шинжилгээний (case study design) загварыг шинжилгээний загвар болгон авч ашиглана. Учир нь жишээлсэн шинжилгээний загвар нь тоон болон чанарын судалгаанд аль алинд нь өргөн хэрэглэгдэг. Мэдээлэл цуглуулах чанарын судалгааны хоёрдогч мэдээллийн шинжилгээний аргыг ашиглах ба мэдээллийн задлан шинжлэх Thematic analysis буюу сэдэвчилсэн шинжилгээний аргыг түлхүү ашигласан. Судалгааны ажлын онолын хэсэгт голчлон текст бичвэрт шинжилгээ хийх бол бусад хэсэгт шинжилгээ хийх үед статистик мэдээлэл, зураг, график дүрслэл, видео бичлэгүүдэд шинжлэл хийсэн.

Судалгааны ажлын эрдэм шинжилгээний ач холбогдлыг нэмэгдүүлэхийн тулд төр, сайн засаглал, нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засаг зэрэг онолын үндсэн үзэл баримтлалыг ашиглан бодлогын баримт бичиг, хууль тогтоомж, статистик тоон мэдээлэл, эрдэм шинжилгээний судалгаа, тайлан мэдээ зэргийг өргөн хүрээнд ашигласан. Түүнчлэн судалгааны цар хүрээ, агуулга, чанарыг нэмэгдүүлэхийн тулд улс орнуудын сайн туршлага болсон бодлого шийдвэр, үйл явцын талаарх мэдээ баримтуудыг судалгааны ажлын шаардлагатай хэсгүүдэд тухайлан оруулж баяжуулсан.

Судалгааны үндсэн хэсэг

1. Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн хөгжлийн загвар

1.1. Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн онол, үзэл баримтлал

“1951-1961 онд Баруун Германы дотоодын нийт бүтээгдэхүүн (ДНБ) жилд 8 хувиар өссөн нь Их Британи, АНУ -аас хоёр дахин, Францынхаас даруй хоёр дахин их байсан бөгөөд экспорт гурав дахин нэмэгджээ. Улмаар 1980-1990 оны үед Герман улс дэлхийн хамгийн том эдийн засагтай, худалдааны тэргүүлэгч улс болсон.”⁴ бол сүүлийн жилүүдэд ч мөн энэ байр сууриа хадгалан “дэлхийн гуравдагч хүчирхэг эдийн засагтай, экспортын том гүрэн бөгөөд ажилгүйдэл бага. АНУ-ийн хөдөлмөр эрхлэгчидтэй харьцуулахад Герман ажилчид жилд дунджаар 400 цаг бага ажилдаг, урт хугацааны амралт, хүчтэй нийгмийн хамгааллын сүлжээтэй”⁵ улс болоод байна. Ихэнх судлаачид энэ бүх амжилтыг н тэдний “Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоо”-той холбоотой гэж үздэг.

Уг нэр томъёог Германы эдийн засагч Альфред Мюллер-Армак (Alfred Müller-Armack) 1947 онд шинжлэх ухааны эргэлтэд оруулсан бөгөөд удалгүй тухайн үеийн Сангийн сайд байсан Людвиг Эрхард (Ludwig Erhard) Дэлхийн II дайны дараах Германы эдийн засгийг сэргээх, энх тайвныг тогтоох, улс орныг амжилтад хүргэхийн тулд 1930-аад оны эдийн засгийн бодлогын зарим үр дүнд дүн шинжилгээ хийсний үндсэн дээр боловсруулсан хөгжлийн загвар юм. Ийнхүү уг загвар нь 1950-аад оны ихээр ХБНГУ-ын улс төр, эдийн засгийн бодлогын гол үзэл санаа болсон.

Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн хөгжлийн загварын үзэл санааны үндэс суурь зах зээлийн эдийн засаг болон нийгмийн шударга ёсны зарчмуудыг харилцан тэнцвэржүүлэх гэсэн санаан дээр үндэслэдэг. “Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засаг нь социализм ба төвлөрсөн

4 <https://www.britannica.com/place/Germany/Economy>

5 https://www.dw.com/en/can-germanys-social-market-economy-system-cope-with-another-70-years/a-50490937?fbclid=IwAR0WNh3Wwp3sz2rzKUjQf98TESSx61160zfkqB4zLGB7G42c8KqbkFS_9M

төлөвлөгөөт эдийн засаг хоёрыг хоёуланг нь үгүйсгэдэг, чөлөөт зах зээлийн laissez-faire⁶ капитализмын эдийн засгийн тогтолцоог эрэлхийлдэг⁷.

Зарим судлаачид нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн загварыг социалист эдийн засгийн загвар болон либерал эдийн засгийн загваруудын хоорондох гуравдагч зам гэж үздэг байхад өөр хэсэг нь “Капитализм болон коллективист коммунизмын хоорондох гуравдагч зам биш харин өрсөлдөх чадвартай эдийн засаг, хувийн санаачилга, нийгмийн дэвшлийг хослуулах зорилготой.”⁸ гэж үздэг.

Зах зээлийн хүрээнд шударга өрсөлдөөнийг бий болгодог нийгмийн бодлогын зэрэгцээ чөлөөт зах зээлийн капиталист эдийн засгийг хослуулсан нийгэм, эдийн засгийн загвар юм. Тус хөгжлийн загварын онцлогийг дараах байдлаар тодорхойлж болно.

- Үйлдвэрлэл, ажиллах хүч, борлуулалтыг төлөвлөх зэргийг шууд төрөөс удирдан чиглүүлэхээс зайлсхийдэг. Өөрөөр хэлбэл, эрэлт нийлүүлэлт нь үнэ, цалин хөлс, юу үйлдвэрлэхийг тодорхойлдог, засгийн газрын хамгийн бага оролцоот чөлөөт зах зээлийн эдийн засаг.
- Зах зээлд дасан зохицох чадвартай, үр ашигтай эдийн засгийн цогц бодлогыг төлөвлөхөд органик аргаар дэмжлэг үзүүлдэг. “Төрийн эдийн засгийн бодлогын арга хэмжээний хувьд зарчмын нэг чухал зүйл бол хэлбэрийг төрөөс жолоодох явдлыг зөвшөөрч, харин эдийн засгийн үйл явцыг төрөөс төлөвлөх, жолоодох явдлыг эс зөвшөөрөх явдал юм.”⁹
- Татвар, зээл, худалдаа, хил гаалийн зохицуулалт, хөрөнгө оруулалт зэрэг арга хэмжээг нийгмийн бодлоготой уялдуулан хувь хүн бүрийн хэрэгцээ, шаардлагад нийцсэн эдийн засгийг бий болгоход чиглэдэг.
- Хувийн өмч, зах зээлийн харилцааг нийтийн өмч, эдийн засгийн төлөвлөгөөгөөр солихыг эсэргүүцдэг. Учир нь нийгмийн хөгжил, дэвшил нь хувь хүний хариуцлагыг хөхиүлэн дэмжихэд үндэслэсэн, хөдөлмөрийн үр дүнд олж авсан хувийн баялгийг бий болгодог түгээмэл капитализмыг шаарддаг.
- Засгийн газар шударга өрсөлдөөнийг бий болгохын тулд зах зээл дэх капиталист оролцогчдын хоорондын харилцаа, ялангуяа өрсөлдөөн ба монополын харилцааг зохицуулахыг оролддог

6 **laissez-faire**: зөвшөөрөгдсөн үйлдэл гэсэн Франц үгнээс гаралтай бөгөөд хувь хүн, нийгмийн эдийн засгийн асуудалд төрийн оролцоог хамгийн бага байлгах бодлого. Өөрөөр хэлбэл зах зээлийн эдийн засаг нь нийгмийнхээ эрэлт нийлүүлэлтээр “нагураль” байдлаар хөгжих ёстой гэж үздэг.

7 Wrobel, R. M. (n.d.). Social Market Economy as Alternative Approach of Capitalism after the Financial and Economic Crisis. Retrieved from www.kasyp.net: <http://www.kasyp.net/index.php?id=73> p. 5)

8 Stock, R. (2011). Social market economy, Reperes. European Network for Education and Training, p. 1)

9 Намсрай, Б. (1996). Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засаг. Шинэ толь, №6.

- Зөвхөн төр бус олон тооны оролцогч агентлагуудаар дамжуулан нийгэм, зах зээлийн эдийн засгийн харилцааг зохицуулдаг. Тухайлбал, нийгмийн халамжийг олгодог олон тооны даатгалын байгууллагууд бий.
- Нийгэм, эдийн засгийн аль нэг бүлэглэлд давуу эрх олгохгүй, нийгмийн бүх гишүүд зарчмын хувьд адилхан байх ёстой ангийн аливаа саад бэрхшээлээс давж бие даан хөгжих боломж олгох нь нийгмийн хөгжил, хувь хүн бүрийн хэрэгцээг хангах нөхцөл болдог.

Зураг 1. Нийгэм, эдийн засгийн бүлэглэлийн давуу эрхийг хязгаарлах шатлал

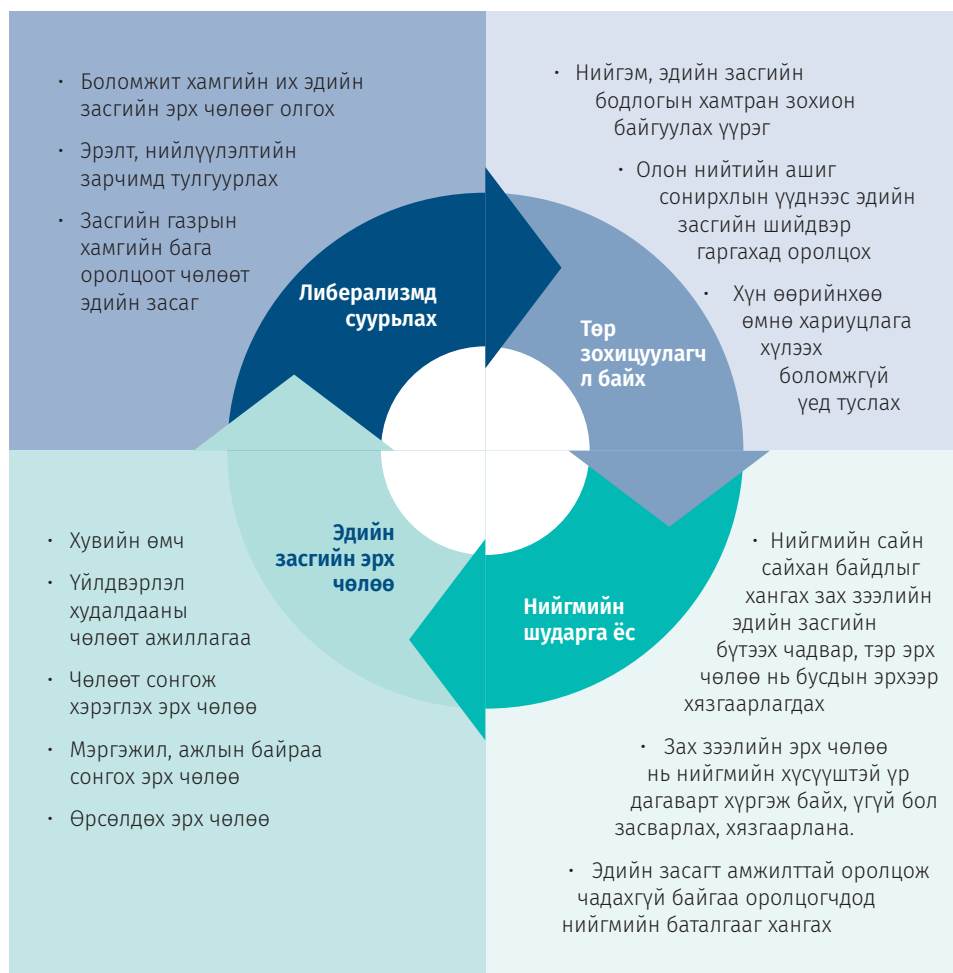


Гэхдээ нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн шилжилтийн үед нийгэм, улс төр, эдийн засгийн явцуу бүлэглэлийн давуу эрхийг хязгаарлах нь нэлээд бэрхшээлтэй тул зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоо, өрсөлдөөнийг хангаж өгөх нь чухал.

Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн хөгжлийн загварын шинэлэг тал нь:

1. Либерализмд суурилсан нийгэм, эдийн засгийн дэг журмыг баталгаажуулдаг, шаардлагатай үед шударга өрсөлдөөнийг бий болгох эрх бүхий төрийн зохицуулалтыг зөвшөөрдөг.
2. Чөлөөт зах зээлийн зарчим болон нийт нийгмийн шударга ёсны зарчим хоёрыг хослуулах

Зураг 2. Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн хөгжлийн загварын элементүүдийн хослол



Нийгмийн шударга ёс нь: Хүний хүсэл зоригоор өргөн дэмжлэгийг авсан, нийгмийн бодлогын суурь болдог бөгөөд нийгмийн гишүүн бүрийн оролцоотойгоор нийтийн сайн сайханд чиглэсэн нийгмийн дэг журмыг хамгаалж, нарийн зохицуулах явдал юм. Тиймд “хувь хүн бүрийн хувийн сонирхол нийтийн үйл хэрэгт тусгагдахгүй бол нийгмийн шударга ёсны механизм үр ашигтайгаар ажиллахгүй, улс төрийн зохицуулалт бодит болж чаддаггүй”¹⁰ байна.

Төр зохицуулагч байх: Александр Рустовын /Alexander Rüstow/ /1883-1963/ “Чөлөөт эдийн засаг-Хүчтэй төр” илтгэлд “хувийн салбарт төрийн оролцооны эрхийг үндсэн зарчмаа алдахгүйгээр тодорхойлохыг зорьсон

10 Muresan, S. S. (2014). Social Market Economy: The Case of Germany. Bonn: Springer International Publishing, хууд. 25)

бөгөөд төрийн зөв оролцоог “Ямар нэг эрх мэдлийн оролцооны дараа эдийн засгийн тэнцвэрт өөрчлөлт гардаг. Тухайлбал, ажил олгогчдод чухал ч боломжгүй болсон хамтын ажиллагааны гажуудлыг арилгахад туслах болон оролцоход төр чиглүүлэх тохиолдол гардаг. Гэхдээ энэ үед төр хамтын ажиллагааны алдагдлыг шууд бууруулах, арилгах үйл ажиллагааг явуулахгүй, төрийн зохицуулалтын дүнд аажимдаа шийдэгдэх боломжийг бий болгох ёстой байдаг. Үүний үр дүнд ашиггүй бизнесийн үйл ажиллагаа зогсож, илүү чадамжтай шинэ бизнесийн хэлбэрүүд гарч ирдэг.”¹¹ Үүнийг тэрээр зах зээлийн эдийн засагт харшлахгүй төрийн оролцоо буюу либерал төрийн оролцоо гэж тодорхойлжээ.

Людвиг Эрхард /Ludwig Erhard/ эдийн засгийг хөл бөмбөгийн тоглолттой зүйрлэн “Сайн тоглолтод урьдчилан бэлтгэсэн сайн дүрэм журам хэрэгтэй бөгөөд энэ нь хүссэн үр дүндээ шударгаар хүрэхийн тулд талууд эхлээд тохиролцож тоглоомын дүрмийг гаргах ёстой. Үүний нэгэн адил зах зээлийн эдийн засгийн оролцогчид ч зарим дүрэм журам хэрэгтэй, уг тоглоомын дүрмийг зах зээлийн эдийн засгийн бодлогоор боловсронгуй болгодог.”¹² Харин өрсөлдөөний эрх чөлөөг хадгалах нь үүний суурь зарчим болдог байна.

Зах зээлийн жам ёсоор буюу төр оролцохгүйгээр нийгэмд баялаг, орлогыг шилжүүлж, хуваарилах, дамжуулах сувгаар ахиц дэвшил, ашгийг нийгэмшүүлэх үйл ажиллагаа явагддаг. Эдийн засгийн ийм тогтолцоо нь бүтээмжийг дээшлүүлэх хувийн урамшуулал хэлбэртэй бөгөөд энэ нь шахалт бус хувь хүний хөгжлийн боломжийг нээж өгдөг. Өөрөөр хэлбэл хүн бүр өөрийн хувийн чадварын дагуу эдийн засаг, нийгмийн үйл явцад оролцох боломжийг олж авдаг. Зах зээлийн эдийн засгийг бэхжүүлэхийн тулд өрсөлдөх чадварыг бий болгох хамгийн анхан шатны оролцогч нь хувь хүн бөгөөд “Хүн бүр бусдын эрхийг зөрчихгүйгээр, Үндсэн хуулийн дэг журам ба ёс заншлын хуульд харшлахгүйгээр өөрийгөө чөлөөтэй хөгжүүлэх эрхтэй”¹³ ажээ.

Чөлөөт зах зээл нь орлого болон баялгийг бий болгодог бөгөөд энэ нь нийгэмд хүлээн зөвшөөрөгдсөн “нийгмийн шударга ёс”-ыг зөрчиж болохгүй. Тиймээс нийгмийн сайн сайхныг бий болгохын тулд баялгийг дахин хуваарилах шаардлага гардаг. “Үүнийг зах зээлд нийцсэн нийгмийн хамгааллын систем, бүс нутгийн түгээлтийн систем, гүйцэтгэлд чиглэсэн татварын системээр хэрэгжүүлдэг.”¹⁴ “Германы ихэнх ажилчид, бизнес эрхлэгчдийг дэмжих эдийн засгийн бодлогын суурь нь хувь хүн, ажил олгогч, олон нийтийн сангийн шимтгэлээр бий болдог эрүүл мэнд, ажилгүйдэл, хөгжлийн бэрхшээлийн нөхөн олговор, жирэмсний болон хүүхэд асрах үйлчилгээ, ажлын байрны

11 Muresan, S. S. (2014). *Social Market Economy: The Case of Germany*. Bonn: Springer International Publishing, хууд. 90)

12 Wrobel, R. M. (n.d.). *Social Market Economy as Alternative Approach of Capitalism after the Financial and Economic Crisis*. Retrieved from [www.kasyp.net: http://www.kasyp.net/index.php?id=73](http://www.kasyp.net/index.php?id=73)

13 (Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын Үндсэн Хууль, 2019)

14 Wrobel, R. M. (n.d.). *Social Market Economy as Alternative Approach of Capitalism after the Financial and Economic Crisis*. Retrieved from www.kasyp.net: http://www.kasyp.net/index.php?id=73 хууд. 10)

давтан сургалт, тэтгэвэр, болон бусад олон зүйлсийг багтаасан аюулгүй байдлын сүлжээ юм.”¹⁵ Мэдээж дээрх арга хэмжээ нь зах зээлийн тогтолцооны урамшууллын бүтцэд нийцэж байх ёстой.

Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн бодлогын гол хэрэгслүүд нь зах зээлийн үйл явцад хөндлөнгөөс оролцох бус үндсэн зарчмуудыг баримтлах явдал байдаг. Уг загварыг Вальтер Эуккенейн /Walter Eucken/ боловсруулсан үндсэн зарчмуудыг дараах байдлаар бүлэглэн тодорхойлж болохоор байна.

- *Зохицуулалтын зарчим:* үйл ажиллагааны үнийн тогтолцоо, мөнгөний тогтвортой байдал, гэрээний болон хувийн өмчийн эрх чөлөө, нээлттэй зах зээлийн тогтолцоо, өрсөлдөөний хатуу бодлого, гадны нөлөөг харгалзах.
- *Хариуцлагын зарчим:* “Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн хөгжлийн загварын үндсэн санаа нь хувь хүн цэвэр эдийн засгийн төлөөлөгчөөс гадна нийгмийн үүрэг хүлээдэг. Хүн нийгэм, эдийн засгийн харилцаанд оролцоходоо өөрийнхөө өмнө болон бусдын өмнө хариуцлага хүлээдэг. Үүнээс үүдэн хүн өөртөө тусалж чадахгүй тохиолдолд төр туслалцаа үзүүлдэг дагалдах зарчим гарч ирдэг.”¹⁶ Мөн ашиг хүртсэн хүн нийгмийн өмнө хариуцлага хүлээдэг.
- *Тогтвортой байдлын зарчим:* эдийн засгийн бодлогын тогтвортой тогтолцоо, макро эдийн засгийн тогтвортой байдалд итгэх байнгын итгэл, аж ахуй нэгжүүдийн хөрөнгө оруулалт хийх байнгын хүсэл эрмэлзэл, хэрэглэгчийн урт хугацааны хэрэглээ хийх чадвар, шийдвэр.

Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн загвар нь үнэт зүйл, цаг хугацаа болон нийгмийн хүчин зүйлсээр шалгагдаж, илүү боловсронгуй болж сайжирч ирсэн нээлттэй тогтолцоо. Тийм ч учраас ХБНГУ-ын хувьд эдийн засгийн бодлогын зорилго нь нийгмийнхээ шаардлагаас улбаалсан. Гэхдээ нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засаг нь халамжийн төр биш бөгөөд Людвиг Эрхардын /Ludwig Erhard/ үзэл баримтлалд татварыг хязгаарлах, тараахаасаа өмнө бүтээх, эрсдэлтэй байдал, хувийн санаачилга, бизнес эрхлэлтийг дэмжих, өрсөлдөөн, зах зээлийг бэхжүүлэх нь тус хөгжлийн загварын гол үзэл санааг төгөлдөржүүлэх аж.

“Төрийн бодлогыг улс үндэстний асуудлууд, эсвэл засгийн газрын асуудлыг багасгах, нөөцийн эх сурвалжийг хуваарилах стратеги хэрэглээ гэж тодорхойлж болно. Нөгөө талаар бодлого боловсруулах нь засгийн газрууд улс төрийн алсын хараагаа бодит ертөнц дэх өөрчлөлт “үр нөлөөнд

¹⁵ <https://www.britannica.com/place/Germany/Economy>

¹⁶ Stock, R. (2011). Social market economy, Reperes. European Network for Education and Training

хүрэх” хөтөлбөрийн үйл ажиллагаа нэвтрүүлэх үйл явц юм.”¹⁷ Үүнээс үзэхэд аливаа улсын төрийн бодлого нь дараах хэрэгцээг хангах шаардлагатай болдог байна. Үүнд:

- Улс үндэстний өмнө тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх
- Асуудлыг шийдвэрлэхэд нөөцийг зохистой хуваарилах
- Урт хугацааны үр нөлөөг тооцох

Төр бодлогоо хэрэгжүүлэхдээ бодлогын хэрэгслүүдийг ашигладаг ба судлаач Кристофер Хүүд (Christopher Hood)¹⁸ нийгмийн хөгжилд нөлөөлж буй чиг хандлагын арга хэрэгслүүдийг

- 1/ Зохицуулалтын хэрэгсэл: дүрэм журам, хориг, хууль тогтоомж гэх мэт;
- 2/ Санхүүгийн хэрэгсэл: тэтгэмж, тусламж, татвар гэх мэт;
- 3/ Коммуникацийн хэрэгсэл: мэдээлэл, харилцаа холбооны олон янзын хэрэгслүүд.

Дээрх төрийн бодлогын хэрэгслүүдийг төр шаардлагатай хэсэгт хослуулан хэрэглэдэг бөгөөд нийгмийн хөгжлийн тодорхой үеүдэд аль нэгийг нь давамгайл хэрэглэж ч байсан. Тухайлбал, 1990-аад оноос өмнө нийгмийн бүхий л хүрээнд төрийн оролцоо өндөр байсан бөгөөд зохицуулалтын хэрэгслүүдийг түлхүү ашиглаж байсан бол засаглалын босоо тогтолцооноос зах зэлийн харилцаа болон олон оролцогчтой тогтолцоонд шилжсэнээр нийгмийн олон талт харилцаа, түүнийг зохицуулах шинэ хэрэгслүүд шаардлагатай болсон байна.

Ардчилсан, зах зэлийн тогтолцоонд шилжсэнээр төр бүхэлд нь удирдахын оронд нийгмийн хөгжилд дэмжлэг үзүүлэх бодлого шийдвэрийг гаргаж, нийгмийн олон оролцогчид нарийн сүлжээг үүсгэж сайн дурын шинж чанартайгаар харилцаанд оролцох болсон. Тиймд аливаа төрийн бодлого зах зэлийн тогтолцоонд тулгуурласан, олон талын оролцоог хангасан, нийгмийн бүх гишүүдэд хүртээмжтэй, үр нөлөөтэй зохицуулалтыг хийх шаардлага улам бүр бий болж байна. Тийм учраас улс орнууд өөрийн онцлогт тохирсон хөгжлийн загваруудыг боловсруулан практикт нэвтрүүлдэг.

17 Батболд, Ц. (2019). Бодлогын шинжилгээний онол, арга зүйн үндэс. Улаанбаатар: "Удам соёл" хэвлэлийн газар, хууд. 46)

18 Мөн тэнд, хууд. 49)

1.2 Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засаг хөгжил - ХБНГУ-ын туршлагаас

1949 оны 8 дугаар сарын 14-ний өдөр Баруун Германы Холбооны сонгууль болж Конрад Аденауэрын (Konrad Adenauer) удирдсан Христосын Ардчилсан Холбоо/Христосын Нийгмийн холбоо) 139 суудал, Курт Шумахерийн (Kurt Ernst Carl Schumacher) удирдсан Социал Демократ нам 131 суудал, Франц Блюхерийн (Franz Blücher) удирдсан Чөлөөт ардчилсан нам 52, Макс Рейманы /Max Reimann/ удирдсан Германы Коммунист Нам 15 суудал, Жозеф Баумгартнерын (Joseph Baumgartner) удирдсан Бавари нам 17 суудал, Хенрих Хеллвегийн /Heinrich Hellwege/ удирдсан Ардчилсан нам 17 суудал тус тус авчээ. “Дэлхийн II Дайны дараа Герман улсыг “тэг” цэгээс дахин хөгжүүлэх хөтөлбөрийг Христийн Ардчилсан Холбоо болон Социал Демократ намуудаас боловсруулан улс төрийн сонгуульд оролцсон”¹⁹. Улс төрийн сонгуульд хүчтэй өрсөлдсөн хоёр нам болох Христийн Ардчилсан Холбоо нь илүү зах зээлийн хандлагатай хөтөлбөр боловсруулсан бол Социал Демократ нам социалист төрийн эдийн засгийн хөтөлбөрийг гаргаж ирсэн нь парламентад тэднийг зөвшилцөлд хүрч шинэ хөгжлийн загвар тодорхойлох үндэслэл болсон. Ийнхүү “Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засаг” хөгжлийн загвар нь дан ганц эдийн засгийн шаардлага бус хүмүүнлэг нийгмийн шаардлагыг харгалзан эдийн засгийн эрх чөлөө болон нийгмийн хамгаалал хоёрын зохицол болжээ.

“Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн хөгжлийн загварын онолын үндэс суурь нь Эртний Грекийн ардчилсан үзэл онол, Христийн ёс зүйн номлол, үндэсний-социалист эдийн засгийн онол, зах зээлийн эдийн засгийн онол зэрэг дээр үндэслэдэг бөгөөд эдгээр онол нь Жон Волфган Гете, Готтхолд Эфраим Лессинг, Иммануэл Кант, Вильгельм Гумбольдт зэрэг сэтгэгчдийн үзэл санааны үндсэн дээр боловсруулагдсан Германы сонгодог либерализмын оюун санааны нөлөөгөөр баяжигдан бий болжээ. Үүнийг “Бүх Европ дахь Германы философи буюу Ордолиберализм (*ordoliberalism*) хэмээн нэрлэдэг.”²⁰

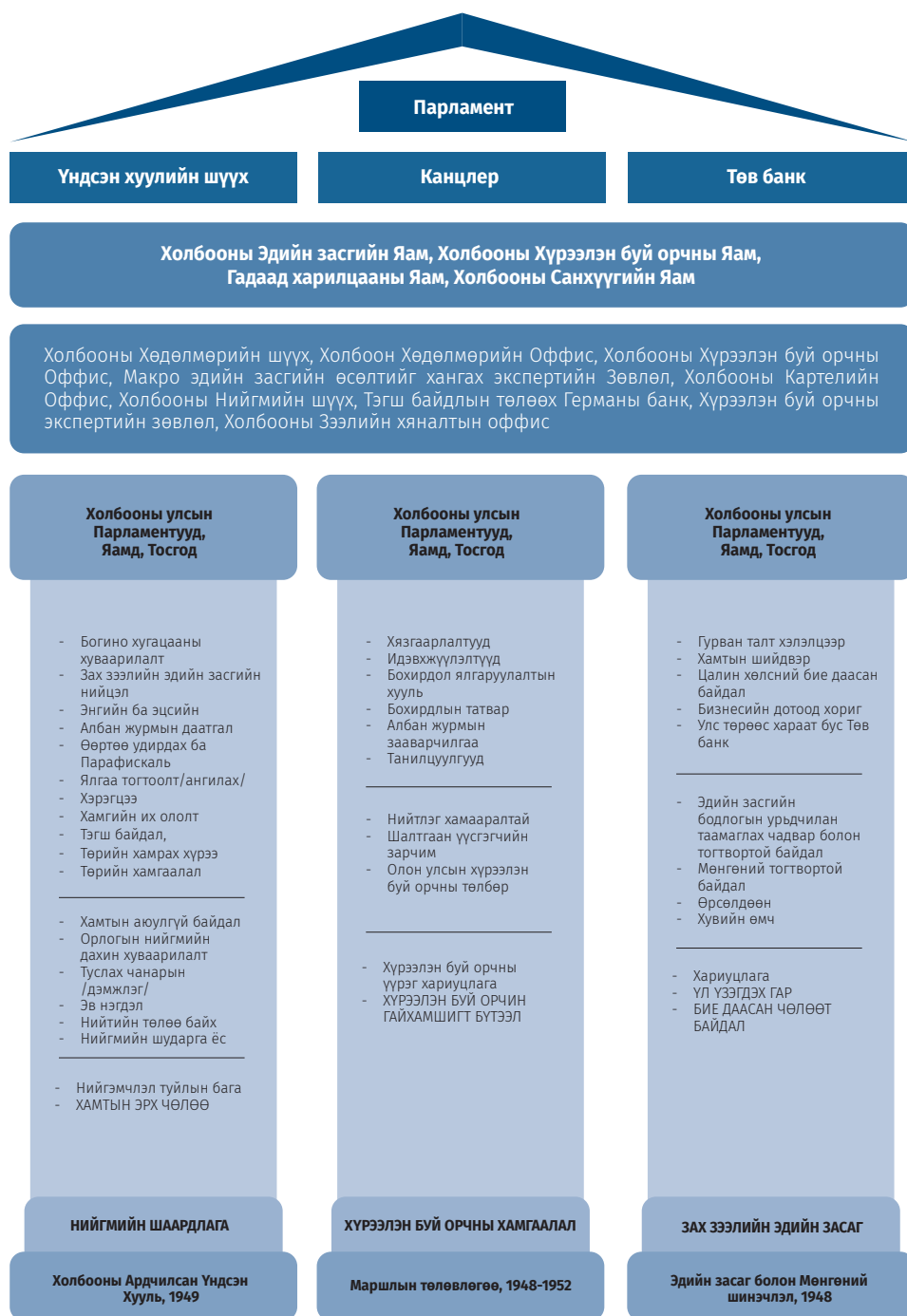
ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 20 дугаар зүйлийн 1-т “Холбооны Бүгд Найрамдах Герман улс бол ардчилсан бөгөөд нийгмийн баримжаат Холбооны улс мөн.”²¹ хэмээн тусгасан бөгөөд Дэлхийн II Дайны дараагаар Германы эдийн засаг, нийгмийн системийг нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн хөгжлийн загвар хэмээн тодорхойлоод барилгын зураг төслөөр дүрслэн, бат бөх тохилог сайхан барилга баригдахын тулд бүх бүрдэл хэсгийг сайтар боловсруулан гаргажээ.

19 Glossner, C. L., & Gregosz, D. (2011). The Formation and Implementation of The Social Market Economy by Alfred Muller-Armack and Ludwig Erhard. Berlin

20 Muresan, S. S. (2014). Social Market Economy: The Case of Germany. Bonn: Springer International Publishing, p. 52

21 Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын Үндсэн хууль, 1949 /Монгол дахь Конрад-Аденауэр-Сан герман хэлнээс орчуулав, 2019/, хууд. 13

Зураг 3. Германд хэрэгжсэн нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн багана²²



22 Muresan, S. S. (2014). Social Market Economy: The Case of Germany. Bonn: Springer International Publishing, хууд. 230)

Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засаг хөгжийн загварын онолын хувьд 1950-аад оны эхээр боловсруулсан бол түүнийг практикт нэвтрүүлэх нь хамгийн чухал байсан бөгөөд үе шаттай эрх зүйн зохицуулалтууд, эдийн засаг, нийгмийн шинэчлэлүүдийг хийсэн. Эдгээр шинэчлэлүүдийг 10 жилийн үечлэлээр тодорхойлбол:

1950-1960 он: Чөлөөт өрсөлдөөн, нийгмийн хамгааллын бодлогын уялдааг хангах суурь тавигдсан.

- Зах зээлийн эдийн засгийг хөгжүүлэхийн тулд чөлөөт, шударга өрсөлдөөнийг бий болгох, монополын эсрэг зохицуулалт хийсэн. Төр компаниудын хамаарал /cartels/²³, зах зээлд давамгайлж буй пүүсүүд, үнэ тогтоогчдыг хязгаарлах зохицуулалтуудыг хийсэн. Тухайлбал, 1923 онд батлагдсан Картелийн эсрэг хуульд 1957 онд томоохон өөрчлөлтийг хийсэн. Учир нь Картелийн нийтлэг зорилго нь үнийг тогтоох, бие даасан гишүүддээ квот хуваарилах замаар үйлдвэрлэлийн хязгаарлалт хийх, төлбөр болон хүргэлтийн нөхцөлийг тогтоох, бүтээгдэхүүний стандартыг тогтоох, зах зээлийн талбарууд болон үйл ажиллагааны салбаруудыг хуваах, патентын тусгай зөвшөөрлийн гэрээгээр бүтээлийн ашиглалтад хяналт тавих болон хязгаарлах зэрэг болдог. Энэ нь эргээд зах зээлд давамгай байдлыг үүсгэх, улс төр, нийгмийн бодлогод ашиг сонирхлоо тусгах гэсэн корпорацын сонирхлыг үүсгэдэг. Мөн бусад жижиг бизнесүүдэд олон сөрөг нөлөө үзүүлдэг.
- Хүнд чиглэсэн нийгмийн бодлого нь нийгмийн шударга ёстой бага зөрчилдсөн орлогын хуваарилалт болон төрийн зохицуулалтыг зохистойгоор хүлээн зөвшөөрдөг. Капиталист үйл явц нь ажилчдын нийгмийн нөхцөлийг бууруулдаг. Тиймээс үүнийг сөрөхийн тулд ажилчид болон ажил олгогч нарын хамтын ажиллагаа болон ажилчдын давуу талыг бүрдүүлэхийн тулд боловсролыг нь сайжруулахаар зорьсон. Учир нь материаллаг баялгаас илүүтэйгээр нийгмийн болон оюуны чадамж чухал бөгөөд эдийн засгийн харилцаан дахь ажилчид болон ажил олгогч нарийн ашиг сонирхол тэдний хэрэгцээг хангаж чадахгүй бол төр түүнийг нь зохистойгоор хангах ёстой.

23 Картел бол бие даагчдын холбоо эсвэл өрсөлдөөнийг зохицуулах замаар зах зээлд хамтын нөлөө үзүүлэх нийтлэг зорилгоор байгуулагдсан ижил түвшинд, ижил бизнесийн чиглэлээр үйл ажиллагаа эрхэлж буй аж ахуй нэгжүүд юм. (Schwartz, 1957)

1960-1970 он: Эдийн засгийг чадавхжуулж, өсөлтийг дэмжсэн

- Худалдааны тэнцэл: Импортоос илүү экспортыг нэмэгдүүлэх болон одоо байгаа үйлдвэрлэлийн хүчин чадлыг нэмэгдүүлэх замаар орлогыг нэмэгдүүлэх, ажлын байрыг бий болгох, техник технологийг сайжруулах, хадгаламжийг нэмэгдүүлсэн.
- Үнэ болон мөнгөний тогтвортой байдал: худалдан авах чадварыг сайжруулах, хөдөлмөрийн хөлсийг нэмэгдүүлэх, инфляцыг бууруулах зэрэг зохицуулалтуудыг хийсэн. Тухайлбал, 1967 онд “Тогтворжилтын хууль”-г баталсан бөгөөд нийгэм-эдийн засгийн бодлогын үйл явцад бие даасан хамтын хэлэлцээрүүд чухал. “Хөдөлмөрийн хөлсийг нэмэгдүүлэх нь эргээд инфляцыг бий болгох нэг нөхцөл болдог бөгөөд гэтэл худалдан авах чадварыг нэмэгдүүлэхийн тулд хөдөлмөрийн хөлсийг нэмэгдүүлэх шаардлагатай. Энэ нь хоорондоо зөрчилддөг тул эдийн засгийн харилцаанд оролцож буй хүн болон институт бүр “зүй ёсоор биеэ авч явах” ёстой. Энэ нь хамтын хэлэлцээр дээр тогтдог.”²⁴ Тогтворжилтын хуулиар “1) Үнийн түвшний тогтвортой байдал, 2) ажил эрхлэлтийн өндөр түвшин, 3) гадаад эдийн засгийн тэнцвэр, 4) эдийн засгийн байнгын, жигд өсөлт”²⁵-ийг тодорхойлсон болно
- Хөрөнгө оруулалт ба капиталыг бий болгох: Техник технологийн шинэчлэл болон чанартай ажиллах хүчинд хөрөнгө оруулснаар капиталыг бий болгодог. 1960-аад оны эхэн үед ажлын байрыг нэмэгдүүлэх, ажлын бүтээмжийг сайжруулах үүднээс технологид суурилсан ажлын байрыг нэмэгдүүлэхийн тулд хөрөнгө оруулалт нь худалдан авалтад төвлөрч байсан. 1962 оноос эхлэн хөрөнгө оруулалтын салбарт банк болон зээлийн байгууллагууд орж ирснээр бүтцийн хувьд өөрчлөлт орсон. Эдийн засгийн тэсрэлтүүдийн нөлөөгөөр урт хугацаатай орон сууцны зээл, байрны түрээс болон татварын хязгаарлалтууд, бага хүүтэй зээл зэргийг банк болон зээлийн байгууллагуудаас гадна олон нийтийн сангаар зохицуулах болсон. Хөрөнгө оруулалт болон нийгмийн хамгааллын бодлогын чухал зохицуулалт бол татварын систем байдаг. Татварын хөнгөлөлтөөр дамжуулан бизнесийн хөрөнгө оруулалт шаардлагатай чухал салбаруудыг хөгжүүлэхэд чиглүүлсэн. Нийгмийн хамгаалал, тусламж дэмжлэг шаардлагатай болсон үед ашиглах санг бүрдүүлсэн нь нийгмийн дунд болон дундаас доош давхаргад дэмжлэг болдог. Татварын системийн ачааллыг бууруулахын тулд засгийн газар өрхийн хадгаламжийг дэмжих болсон.

24 Heyn, H. A. (1969). West Germany: Economic policy in a "Social Market Economy". Retrieved from scholar.uwindsor.ca : scholar.uwindsor.ca/edt/6564

25 Намсрай, Б. (1996). Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засаг: Шинэ толь, №6.

1970-1980 он: Амьдралын үнэ цэнэ бүхий хүрээлэн буй орчин

Аж үйлдвэржилттэй холбоотойгоор хүн амын хэт төвлөрөл, түүхий эдийн асуудал, экологийн бохирдол зэрэг нь улс орны төдийгүй глобал шинжтэй асуудал болсон тул 1970 оноос засгийн газар үйлдвэрлэлийн салбарт бохирдлыг бууруулах технологи, дахин боловсруулах аргуудад хөрөнгө оруулж эхэлсэн. 1969 онд Социал Демократ нам сонгуульд ялж Вилли Брандтын Засгийн газар хүрээлэн буй орчинд ээлтэй бодлого боловсруулан бөгөөд 1971 онд “хүрээлэн буй орчинд чиглэсэн хүн төрөлхтний хариуцлага” гэсэн зарчимтай анхны Хүрээлэн буй орчны хууль гарчээ. 1971-1980 он хүртэл Холбооны Засгийн газар анхны хүрээлэн буй орчинд чиглэсэн хөтөлбөрөөр ажилласан. Уг хөтөлбөрийн хүрээнд дөрвөн үндсэн зарчмаар ажилласан.

1. Cost-by-cause “Бохирдуулагч төлдөг байх”²⁶
2. Макро эдийн засгийн чадамжийг харгалзан үзэх
3. Хүрээлэн буй орчинд ээлтэй технологийг дэмжих
4. Хүрээлэн буй орчны судалгааг эрчимжүүлэх болон олон нийтийн ухамсрыг дээшлүүлэх

1974 онд Хүрээлэн буй орчны экспертийн Зөвлөл болон Холбооны Хүрээлэн буй орчны Агентлагыг байгуулж, 1986 онд Холбооны Хүрээлэн буй орчны Яамыг байгуулан холбогдох олон хууль, тогтоомж, актуудыг баталсан.

1970 оны үеийн Дэлхийн газрын тосны хямрал, Германы эдийн засагт мөн хүндрэл үзүүлсэн бөгөөд ажилгүйдэл, өөрийн асуудал зэрэг олон бэрхшээлүүдийг шийдвэрлэхийн тулд эдийн засгийн олон бодлого шийдвэр гаргаснаас “1978 онд Хөрөнгө оруулалтад зориулсан ирээдүйн хөтөлбөр гарган амьдрах нөхцөлийг сайжруулах, усны бохирдлыг бууруулах, экологид ээлтэй эрчим хүчний нийлүүлэлтийг дэмжсэн бодлогын нөлөөгөөр 1978 онд 3% байсан эдийн засгийн өсөлт 1979 онд 4%, ажилгүй иргэдийн тоо 800,000 болж буурсан байна.”²⁷

1970-аад оны сүүлчээр Үйлдвэрчний Эвлэл хүчирхэгжсэн бөгөөд “Хамтын ажиллагааны гэрээ”, “Хамтын шийдвэрийн акт” зэрэг хуулиуд батлагдсан. Үйлдвэрчний Эвлэл ажилчдын нийгмийн баталгаа, ажлын нөхцөлийг сайжруулахад ажил олгогчидтой хэлэлцээр хийн хамтын шийдвэр гаргахыг чухалчилсан. Үүний дагуу компаниудын хөгжил цэцэглэлтэд хамтын шийдвэр, хамтын оролцоо, хамтын удирдлага нөлөөлөх болжээ. “Гурван талт хэлэлцээр”-т суурилсан шинэ хандлага нь Үйлдвэрчний Эвлэл, ажил олгогчид, Засгийн газрын төлөөллийн хамтарсан хэлэлцээр бөгөөд Ажил олгогч болон

26 "Бохирдуулагч төлдөг" зарчим бол бохирдол үйлдвэрлэдэг хүмүүс хүний эрүүл мэнд, хүрээлэн буй орчинд хохирол учруулахгүйн тулд түүнийг удирдах зардлыг хариуцах ёстой гэсэн нийтгээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн практик юм. <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/explainers/what-is-the-polluter-pays-principle/>

27 Muresan, S. S. (2014). *Social Market Economy: The Case of Germany*. Bonn: Springer International Publishing, хууд. 258)

Үйлдвэрчний Эвлэл нь Засгийн газрын татварын бодлого зэрэг ирээдүйн шийдвэрт анхаарал хандуулдаг бол харин Засгийн газар ажилчид болон ажил олгогчидтой ойр харилцаатай байснаар нийгмийн сайн сайхныг хангасан илүү сайн бодлого гаргах үндэс болдог. Уг хамтын ажиллагаа нь зөвхөн цалин хөлс, эдийн засгийн өсөлтөд нөлөөлөөд зогсохгүй инфляц, ажилгүйдэл болон худалдааны тэнцэлтэй холбоотой олон асуудалд тусгалаа олдог.

1980-1990 он: Төсөр төрийн тогтолцоо

“1982 онд Христосын Ардчилсан Холбоо/Христосын Нийгмийн холбоо сонгуульд ялалт байгуулан Хельмут Коль (Helmut Josef Michael Kohl) Холбооны Засгийн газрыг удирдан дахин зах зээлийн эдийн засаг, нийгмийн шударга ёсны хослолд үндэслэсэн ордолиберализмыг хүчирхэгжүүлэх төлөвлөгөөг боловсруулсан.”²⁸

Эдийн засаг санхүүгийн бодлогын хувьд дараах зарчмуудыг баримталсан:

- Өрийн хэмжээг бууруулах
- Компаниудын нийгмийн ач холбогдлыг нэмэгдүүлэх
- Төрийн оролцооны эсрэг байх
- Зах зээлийн эдийн засгийн чадамжид итгэх нийгмийн итгэлийг нэмэгдүүлэх

Зураг 4. 1982 оны 10 сарын 13-нд гаргасан олон нийтэд зориулсан Засгийн газрын хөтөлбөрт:



Дээрх хөтөлбөрийн хүрээнд дараах арга хэмжээнүүдийг явуулсан байна.

- Нэгдсэн төсөвт ачаалал өгдөг нийгмийн хамгааллын зардлыг бууруулах, олон нийтийн салбар дахь ажлын тоог бууруулахын тулд

28 Muresan, S. S. (2014). Social Market Economy: The Case of Germany. Bonn: Springer International Publishing, хууд. 263)

уг зарцуулалтын төсвийн 10 хувийг хассан. Эхэн үедээ эсэргүүцэлтэй тулгарч байсан хэдий ч бизнесийн урсгалыг сайн дэмжсэн байна.

- Түүхий эдийн бууруулсан үнийн хөнгөлөлт зэрэг төрийн хөндлөнгийн оролцоог нэмэгдүүлдэг хүчин зүйлсийг бууруулах, хүүхдийн мөнгө болон татварын хөнгөлөлтүүдийг бууруулснаар Холбооны төсвийн нэмэгдүүлсэн. Ингээд 1985-1986 онуудад Германы хөрөнгө оруулалтын давлагаа нэмэгдсэн.
- Хөдөлмөрийн зах зээл дээр илүү уян хатан зохицуулалттай 1985 онд “Ажил эрхлэлтийг дэмжих акт” баталсан.
- 1986, 1988 онуудад хоёр удаа орлогод суурилсан, хувь хүн болон бизнесүүдэд зориулсан татварын шинэчлэл хийсэн
- 1982-1994 оны хооронд төсөр төрийн тогтолцоог бий болгохын тулд төрийн удирдлагын болон төсвийн шинэчлэлүүдийг явуулсан.

1990-2005 он: Хоёр Герман нэгдсэний²⁹ дараах хүндрэлийг давсан

“1990-1992 оны хооронд Германы эдийн засаг өссөөр байсан ч 1992 оноос хойшхи 10-аад жилийн хугацаанд 1,4% өссөн нь Европын улсуудын дунд бага үзүүлэлт байсан.”³⁰ Үүний шалтгааныг судлаачид хөдөлмөрийн хатуу бодлого, өндөр татвар, хөрөнгө оруулалтын нэмүү урамшуулал, ажилчдын тэтгэвэрт гарах, ажилгүйдлийн тэтгэмж нэмэгдэх, Зүүн Германы эдийн засгийн дутагдал зэрэг олон хүчин зүйлстэй холбон тайлбарладаг.

- Хөдөлмөрийг дэмжих болон дотоод шилжих хөдөлгөөнийг бууруулах: ХБНГУ-ын зүүн хэсэг буюу хуучнаар Зүүн Германы засаг захиргаанд байсан хэсгийн ажил эрхлэлт буурах болон цалингийн зөрүүнээс болж баруун хэсэг рүү иргэд их хэмжээгээр шилжих болсон. Тиймд 1998 оны сонгуулийн гол мөрийн хөтөлбөр нь хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжихэд чиглэж байсан.
- 2002 онд “Job AQTIV Act /Inc-AG/: Ажил хайх үйл ажиллагааг идэвхжүүлэх, ажлын танилцуулга, ажилгүйдлийн тэтгэмж нэхэмжлэгчдийг нэгтгэх гэрээ, цалин хөлсний хөнгөлөлт, дадлагын хөтөлбөр, гарааны бизнесийг дэмжих

29 ЗХУ-д хэрэгжүүлж эхэлсэн улс төрийн либералчлал “Гланость” болон эдийн засгийн бүтцийн өөрчлөлт “Перестройка” бодлогын нөлөө нь хоёр Германыг нэгдэх үйл явцыг түргэсгэн 1989 оны 11 сарын 9-нд Берлиний хана нурсан. 1990 оны 07 сарын 01-нд гаалийн бүх саадуудыг арилгаж, Герман дахь цорын ганц валют Дойче мөнгөн тэмдэгтийг нэвтрүүлэн эдийн засгийн нэгдлийг бий болгон 1990 оны 10 дугаар сарын 03-нд хоёр Герман албан ёсоор нэгдсэн.

30 <https://www.britannica.com/place/Germany/Economy>

- 2003-2005 онуудад Hartz³¹ хорооноос “Хөдөлмөрийн зах зээл дэх орчин үеийн үйлчилгээнд зориулсан I-IV хууль. Уг хууль нь Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн хөгжлийн загварын үндсийг гажуудуулалгүйгээр нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд шинэчлэл хийсэн. “Ажилгүйчүүдийг төрийн дэмжлэгийг хууль ёсны дагуу хүлээн авагч, тодорхой үүрэг хариуцлага хүлээгч “түнш” гэсэн байр суурийг илэрхийлсэн.”³² Уг шинэчлэлийн гол онцлогууд нь:
 - Өмнө нь хэрэгжүүлж байсан ажилгүйдлийн тусламж болон нийгмийн тусламжийг үр дүнтэйгээр нэгтгэсэн.
 - Урт хугацааны ажилгүйдлийг /12 сараас дээш/ бууруулах хөшүүрэг болсон.
 - 1,3 сая ажлын байрыг бий болгож чадсан
 - Ажилгүйдлийн зөвлөгөө болон тусламж сайжирсан
 - Орон нутгийн удирдлагууд ажил эрхлэлтийн үйл ажиллагаанд идэвхтэй оролцох болсон.

2005 оноос одоог хүртэл: Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн шинэ хэлбэрийг тодорхойлоход: “Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн шинэ хэлбэрийг тодорхойлохын тулд 5 бүрдлийг авч үзэх шаардлагатай.”³³

1. Зах зээлийн эдийн засаг
2. Хөдөлмөрийн зах зээлийн эдийн засгийн бодлого болон ажилгүйдлийн бодлого
3. Цалингийн бодлого
4. Нийгмийн хамгааллын бодлого
5. Засгийн газраас хэрэгжүүлдэг нийгмийн үйлчилгээ /боловсрол, цэцэрлэг, дэд бүтэц, соёлын дэмжлэг./

Дээрх таван бүрдэл дэх төрийн оролцооны хувь хэмжээ, төсөв санхүүгийн хувь хэмжээ зэргийг зохион байгуулах чухал. Зах зээлийн эдийн засгийн онол зарчмаар ДНБ-ний 50 хувь хүртэл Засгийн газар олон нийтийн салбарт зарцуулах нь эрүүл тогтолцоо гэж үздэг бөгөөд үүнээс давсан үзүүлэлт нь төрийн оролцоог өндөрсгөх сөрөг үр дагавартай. “ХБНГУ-ын хувьд нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн хөгжлийн загварын дагуу ДНБ-д эзлэх төрийн зарцуулалтын хувь хэмжээ 2007 онд 43,6%, 2008 онд 43,8%, 2009

31 Тус бодлогын гол зорилго нь ажилгүйдлийн түвшинг бууруулах бөгөөд Холбооны Хөдөлмөр эрхлэлтийн агентлагийн бүтцийн өөрчлөлт, дэвшилтэд хориг арга хэмжээ, бага цалинтай салбар нэвтрүүлэх зэрэг шинэчлэлүүдийг хийсэн. Энэхүү хуулийн шинэчлэлийг Хөдөлмөрийн зах зээлийг шинэчлэх комиссыг удирдсан Volkswagen -ийн Хүний нөөцийн захирал Питер Хартцын (Peter Hartz) нэрээр нэрлэсэн. Харцын (Hartz) шинэчлэлийг 2003-2005 оны хооронд дөрвөн үе шаттайгаар (Харц I-IV) багалсан.

32 Hackenberg, R (2010, 07 02). Social Protection in Germany: Current Challenges and Reform Process. Retrieved from www.social-protection.org: www.social-protection.org/gimi/gess/ShowResource.action?resource.resourceId=17989

33 Muresan, S. S. (2014). Social Market Economy: The Case of Germany. Bonn: Springer International Publishing

онд 47,5%, 2010 онд 46,6% байгаа нь зах зээлийн эдийн засгийн зарчмыг баримталсан байна гэж үзэж болохоор байна.”³⁴ Үүний гурван хувийг нийгмийн халамжийн зардалд зарцуулдаг байна.

2007-2009 оны хооронд Дэлхийн санхүүгийн хямралаас үүдэлтэй түүнийг давах бодлогыг боловсруулан хэрэгжүүлсэн. Бодлогын хүрээнд дараах зарчмуудыг баримталсан байна. Үүнд:

- Төрийн оролцоог багасгах;
- Төсвийн зардалд квот тогтоох;
- Төрөөс нийгмийн баялгийг компаниуд руу хэт хуваалцахыг боломжит түвшинд бууруулах;
- Жижиг дунд бизнес болон шинэ бизнесүүдийн тоог нэмэгдүүлэх;
- Бүтээгдэхүүний иноваци, олон улсад өрсөлдөх чадварт анхаарах.

2009 оноос бизнесийн байгууллагууд хөрөнгө бий болгох, санхүүгийн чадамжтай болох, өөрөө өөрсдийнхөө эзэн байх нийтлэг зорилгын хүрээнд зөвхөн амин хувиа хичээх бус нийгмийн хэрэгцээг харгалзах ёстой нийгмийн баримжаатай зах зээлийн дагуу хамтран ажиллах болсон. “2009 оны байдлаар бизнесийн санаа болон хөрөнгөө нэгтгэсэн хүмүүс дээр суурилсан 3,598,243 бизнесүүд хууль ёсоор үйл ажиллагаа явуулдаг гэсэн тоон үзүүлэлт байна.”³⁵ Хувиараа хөдөлмөр эрхлэх, гэр бүлийн, хувь эзэмшсэн, хамтарсан гэх мэт олон төрлийн бичил бизнес, аж ахуйг хөгжүүлэх нь монополын эсрэг зах зээлийн эдийн засгийг дэмжих, нийгмийн шударга ёсыг хангахад чухал үүрэгтэй.

ХБНГУ хатуу чанга, үр дүнтэй картелийг хязгаарлах хуультай бөгөөд Германы холбооны Картелийн алба болох Federal Cartel Office /FCO/ жил бүр олон тооны аж ахуй нэгжид Өрсөлдөөний хуулийг зөрчсөн эсэхэд хяналт тавьдаг. 2021 оны 01 сарын 19-нд Өрсөлдөөний хууль нь шинэчлэгдэн батлагдсан бөгөөд хуулийн 1 дүгээр заалтад Картелийн хориглох заалтууд туссан. Хориглох зохицуулалт өрсөлдөөнийг хязгаарлаж буй объект болон нөлөөг бий болгож байгаа холбоодын шийдвэрүүдэд анхаардаг. “Хувь хүн санаатайгаар картелийн хэрэгт оролцвол 1,000,000 хүртэлх еврогийн торгууль, хайхрамжгүй байдлаар холбогдвол 500,000 хүртэлх еврогийн торгууль тус тус ноогдуулдаг бөгөөд шийдвэр гарах түвшний албан тушаалтан /захирал/, албан хаагч болон тодорхой гүйцэтгэх албан тушаалтнуудтай ихэвчлэн тооцогддог.”³⁶ FCO нь Шударга өрсөлдөөний эсрэг үнийг тогтоогч картел, хэрэглэгчийн зах зээлийн схем, тендер, олон нийтэд нээлттэй бус мэдээлэл солилцоо зэрэг үйл ажиллагаануудыг зохицуулдаг. Хяналтын үйл явц нь 1/ олон нийтийн зүгээс ирсэн албан болон факс, цахим шуудан, утас, бичгээр

34 Мөн тэнд, хууд. 331)

35 Muresan, S. S. (2014). Social Market Economy: The Case of Germany. Bonn: Springer International Publishing, хууд. 177)

36 Ulrich, S., & Elisabeth, W. (2021). Cartels 2021/Germany. www.globallegalinsights.com: <https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/cartels-laws-and-regulations/germany-ээс> Гаграсан

гаргасан хуулийн дагуу нотлох баримттай мэдээлэлд үндэслэн шалгах ажил албан ёсоор эхэлдэг, 2/шалгагдаж буй эдгээд Европын Холбооны улсуудад нийтлэг ашиглагддаг “Хөнгөвчилсэн маягт” (Leniency application) бөглөх бөгөөд өмнө нь болон одоогийн ажилчдаас шаардлагатай тохиолдолд мэдээлэл авдаг, 3/FCO-с өгсөн зааврын дагуу төлбөр тооцоог хөтлөх ба хөнгөвчилсэн маягтад бөглөснөөс 10 хувийн зөрүү илрэхэд асуудал үүсдэг, 4/ шүүхэд шилжүүлж шийдвэр гаргадаг байна.

“2019 онд 23 компани, 12 хувь хүнтэй холбогдсон (холбоод) 848 сая еврогийн зөрчлийг илрүүлсэн бөгөөд унадаг дугуйн бөөний худалдаа, барилгын тоног төхөөрөмж, сэтгүүл, аж үйлдвэрийн цэнэг хураагч, машины эд ангийн үйлдвэрлэл болон худалдаатай холбоотой зөрчлүүд байсан. 2020 оны 8 сарын байдлаар 8 компани, 8 хувь хүнтэй (нэгдэл) холбоо бүхий 158 сая еврогийн зөрчил илрүүлсэн бөгөөд ургамал хамгааллын бүтээгдэхүүний бөөний худалдаа, ачааны машины моторын эд ангийн салбарт хамааралтай зөрчил байна. Мөн одоогийн байдлаар 7 хүний өргөдлийг хүлээн авч судалж байна.”³⁷

ХБНГУ-ын нийгмийн хамгаалал

Хувь хүн, компани зэрэг нийгмийн гишүүн бүрд санхүүгийн хувьд хамгийн эрсдэл багатай, нийгмийн үр өгөөжтэй нийгмийн хамгааллын тогтолцоог хэрэгжүүлэхээр зорьдог. Өөрөөр хэлбэл зах зээлийн эдийн засгийн болон нийгмийн шударга ёсыг ижил хувиар хангаж байх ёстой. Хувь хүн, хамтын нийгмийн баталгааг хангах, нийгмийн аюулгүй байдлыг хамгаалахын тулд бүх нийтийг хамарсан, хувь хүний дан ганцаар үүрэх эрсдэлийг нийт нийгэмд шилжүүлэн илүү тэсвэрлэх чадварыг нэмэгдүүлсэн тогтолцоог бүрдүүлдэг. 1976 онд Нийгмийн аюулгүй байдлын дүрмийг баталсан бөгөөд уг дүрмээр “нийгмийн аюулгүй байдлын эрх нь сурч боловсрох, мэргэжлийн туршлага олж авах, нийгмийн аюулгүй байдлыг хамгаалах, залуу хүмүүс болон гэр бүлийн амьдралыг хамгаалах гэсэн хамтын утгатай.”³⁸ Уг тогтолцоо нь хамгийн бага нийгэмчлэл буюу засгийн газраас амьдралын наад захын хэрэгцээгээ хангах боломжгүй иргэдийг дэмжих “үндэсний нийтийн үүрэг” болон түүнд хамрагдахгүй иргэдийн “хүн бүр өөрийгөө хариуцах” үзэл санааны нийлбэрээр тодорхойлогддог.

1980 оноос улс төрийн нөлөөгүй, эдийн засгийн аливаа үйл ажиллагаанд төрийн оролцоог хамгийн бага байлгах нэг чиглэл нь хувийн даатгалын системийг төрийн системтэй зэрэгцүүлэн хөгжүүлсэн явдал байв.

37 Ullrich, S., & Elisabeth, W. (2021). Cartels 2021/Germany. [www.globallegalinsights.com: https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/cartels-laws-and-regulations/germany-ээс](https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/cartels-laws-and-regulations/germany-ээс) Гаргасан

38 Muresan, S. S. (2014). Social Market Economy: The Case of Germany. Bonn: Springer International Publishing, хууд. 209)

Дээрх ажилгүйдлийн тэтгэмжийн тусламжтайгаар нэхэмжлэгчийг эргэн хөдөлмөрийн зах зээлд хурдан гарахад тусалдаг. Нэхэмжлэгчидтэй “Интеграцийн гэрээ” байгуулж дадлагажих болон зөвлөгөө авах эрхүүдийг нээж, үйл ажиллагаанд идэвхтэй хамрагдах зохицуулалтуудыг хийдэг. Тухайлбал:

- Удаан хугацаагаар ажилгүй байх төлөвтэй нэхэмжлэгчдэд өдрийн 3-8 цагийн ажлуудыг санал болгох бөгөөд энэ нь “Нэг-Евро-Ажил” хөтөлбөрийн хүрээн дэх нэг цагийн 1-2,5 еврогийн ажлууд байдаг.

Залуу ажилгүй иргэдэд эрчимтэй зөвлөгөө, дадлагажилтын онцгойлодог бөгөөд, ганц бие эцэг эхчүүдэд хүүхэд харах үйлчилгээний дэмжлэгийг үзүүлдэг.

“Интеграцийн гэрээний” зохицуулалтын хүрээнд иргэнд тохирсон ажлын байрыг санал болгох бөгөөд хоёр удаа татгалзвал хөдөлмөр эрхлэх сонирхолгүй гэсэн үндэслэлээр нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрөөс хасдаг.

Б. Нийгмийн тусламж нь “Нийгмийн ашиг тус”-ийн тулд Татварын сангийн тогтолцооноос санхүүждэг. Хүнд өвчтөн, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн, өндөр настан зэрэг хөдөлмөр эрхлэх чадваргүй бүх хүмүүс амьдралын амьжиргааны баталгаажих доод түвшний хэрэгцээг хангахын тулд нийгмийн тусламж хүртдэг. Нийгмийн тусламж нь бэлэн мөнгө болон талон хэлбэрээр олгогддог. 15-64 насны ажиллах чадвартай эсвэл өрхийн хэн нэг нь ажиллах чадвартай хүмүүс уг нийгмийн тусламжийг хүртэх боломжгүй байдаг.

Хүний хөгжил

Нийгмийн хамгааллын бодлого болон нийгмийн шаардлагыг харгалзсан нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засаг нь хүний капитал болон эрүүл хүрээлэн буй орчинд хөрөнгө оруулбал урт хугацааны бодлого болон улс орны ирээдүйн хөгжлийн баталгаажилт хэмээн үздэг. Хүний капиталд хөрөнгө оруулах нь богино хугацаанд хэрэгждэг ч урт хугацааны эдийн засаг болон тогтвортой хөгжилд нөлөөлдөг. Боловсрол бол хүн төрөлхтний бодит хөрөнгө оруулалт бөгөөд “боловсрол чөлөөт, нээлттэй нийгмийн авч ирдэг бол чөлөөт нээлттэй байдал нь байнгын боломж болж өөрчлөгддөг.”⁴¹

Зах зээлийн эдийн засаг болон нийгмийн шаардлагыг тэнцвэржүүлэхэд Германы бизнесийн тойрог чухал ач холбогдолтой. Бизнесүүд эдийн засгийн эрх чөлөөг нэмэгдүүлэх, ажилчдын нийгмийн хамгааллыг багасгах сонирхолтой байдаг. Энэ нь нийгмийн шаардлагатай мөргөлддөг. Харин ажилчдыг компаниуд ногдол ашигт нь чухал нийгмийн оролцогч шигээр хадгалах нь зах зээлийн эдийн засгийн түлхүүр болдог. Үүний тулд компаниуд зөвхөн машин, тоног төхөөрөмждөө хөрөнгө оруулаад зогсохгүй ажилчдадаа

41 Muresan, S. S. (2014). *Social Market Economy: The Case of Germany*. Bonn: Springer International Publishing, хууд. 335)

хөрөнгө оруулах нь чухал. Учир нь бүтээгдэхүүний чанар ажилчдын боловсролын шууд үр дүн байдаг байна.

Хүрээлэн буй орчин гэдэг ойлголт нь байгаль экологийн асуудлаас гадна хүний хүрээлж буй орчин нөхцөл гэсэн давхар утгыг илэрхийлдэг. Хүний хөгжилд хөрөнгө оруулалт хийх нэг чухал арга зам нь түүнийг хүрээлж буй орчинд хөрөнгө оруулалт хийх юм. Хүрээлэн буй орчны зарчмаар боловсролын салбарт хөрөнгө оруулах нь Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн бүрэлдэхүүн хэсгийн хоёр дахь багана нийгмийн шаардлага болон гурав дахь багана хүрээлэн буй орчинд мөн давхар хөрөнгө оруулдаг байна.

Зураг 5. Хүний хөгжилд нөлөөлөгчид



Хүний хөгжилд иргэдийн зүгээс: Өөрийн болон бусдын өмнө хариуцлагатай байж, нийгмийн баталгаага хангах чадвартай байх, нийгмийн шударга ёсны дагуу өмч олж авах эрх чөлөөтэй бөгөөд түүний дүнд мөн хариуцлага хүлээх, зах зээл болон ардчилсан тогтолцооны мөн чанарыг танин мэдэж, идэвхтэйгээр оролцох

Хүний хөгжилд төрийн зүгээс: Хамтын ажиллагааны алдагдлыг шууд бууруулах, арилгах үйл ажиллагааг явуулахгүй, төрийн зохицуулалтын дүнд аажимдаа шийдэгдэх боломжийг бий болгох, хөгжлийн таатай орчин нөхцөлийг бүрдүүлэхэд хамгийн органик аргаар буюу эрх зүйн орчныг бий болгох замаар нөлөөлөх, аливаа нийгэм, эдийн засаг, нийгмийн харилцаанд хөндлөнгийн арбитрын үүрэг гүйцэтгэх ба нийгмийн шударга ёсонд үл нийцэх үйл ажиллагааг хязгаарлах

Хүний хөгжилд бизнес болон ажил олгогчдын зүгээс: Ажилчдыг компаниуд ногдол ашигт нь чухал нийгмийн оролцогч шигээр хадгалах, бүтээгдэхүүний чанар ажилчдын боловсролын шууд үр дүн байдаг учир ажилчдадаа хөрөнгө оруулах

Людвиг Эрхард /Ludwig Erhard/ “нийгмийн хөгжил цэцэглэлтийн хөрс нь иргэн бүрийн эрх чөлөөг баталгаажуулах явдал” хэмээгээд үүний тулд эдийн засгийн үйл ажиллагаанд оролцох хэрэглээний эрх чөлөө, хийж гүйцэтгэх эрх чөлөөний суурь мөн чанар, эрхээ ухаарч хувийн хүсэл, хүлээлтийнхээ дагуу өөрийн мэдэлд байгаа санхүүгийн боломжоор амьдралаа бүтээх боломжтойг иргэн бүр ухамсарлах ёстойг тэмдэглэсэн байна.

1.3 ХБНГУ-ын цар тахлын үеийн эдийн засаг, нийгмийн хамгааллын хариу арга хэмжээ

“Германд коронавируст халдварын анхны тохиолдол 2020 оны 1 сарын 27-нд анх бүртгэгдэн Засгийн газар авч хил хаах, сургууль, олон нийтийн хөл хөдөлгөөн шаардах бизнесүүдийг хаах, амны хаалт хэрэглэх, олон нийтийн үйл ажиллагааг хязгаарлах зэрэг хариу арга хэмжээ авсан.”⁴² Эдгээр хориг арга хэмжээний үр дүнд үйлдвэрлэлийн салбар шууд хязгаарлалтуудад өртөөгүй ч аялал жуулчлал, амралт чөлөөт цагийн үйл ажиллагаа явуулдаг болон үйлчилгээний байгууллагууд дотоод гадаад зах зээлийн хязгаарлагдмал байдлаас болж ихээхэн алдагдалд орсон. “Европын Комиссын мэдээлж байгаагаар Германы ДНБ нь 2020 онд 4,7%, 2021 онд 2,1% хэмээн тооцоолсон нь Ковид-19 цар тахалтай тэмцэхэд эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах үүднээс урьд өмнө нь хийгдэж байгаагүй арга хэмжээтэй холбоотой. ДНБ-ний 38 орчим хувийг хөрвөх чадварыг дэмжихэд олон нийтийн зээлийн баталгаа хэлбэрээр олгосон.”⁴³

Холбооны Засгийн газар түүхэн дэх хамгийн том тусламжийг багцыг гаргасан бөгөөд ажилчид, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдэд дэмжлэг үзүүлэх зорилготой. “Ковид-19 цар тахлын үеийн хямралтай тэмцэх, дараагийн сэргэлтийг дэмжихийн тулд Холбооны Засгийн газар 3 том нэмэлт төсөл баталсан. 2020 оны 3 сард 156 тэрбум евро /ДНБ-ны 4,4%/, 2020 оны 6 сард 130 тэрбум евро /ДНБ-ны 3,9%/, 2021 оны 3 сард 60 тэрбум евро /ДНБ-ны 1,7%/⁴⁴ Үүнээс эхний хөтөлбөрт 156 тэрбум еврог “Эдийн засгийг сэргээх төлөвлөгөө”-нд зарцуулахаар төлөвлөсөн.

Ковид-19 менежмент хийх Германд зориулсан хамгаалалтын бамбай

- Олон тэрбум-Евро тусламжийн хөтөлбөр
- Татвартай холбоотой тусламжийн арга хэрэгслүүд
- Ажлын байрны хамгаалалт
- Европын хямралын хамтарсан менежмент

42 International Monetary Fund. (2021). Policy Responses to COVID-19. Retrieved from [www.imf.org](https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19): <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>

43 Germany: Economic and Political Overview. (2021). Retrieved from www.nordeatrade.com: <https://www.nordeatrade.com/en/explore-new-market/germany/economicalcontext#:~:text=Germany%20is%20the%20top%20economic%20power%20in%20Europe%20and%20the%20fourth%20globally.&text=In%20its%20most%20recent%20January,%20D.7%25%20in%202021.>

44 International Monetary Fund. (2021). Policy Responses to COVID-19. Retrieved from [www.imf.org](https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19): <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>

Уг төлөвлөгөөгөөр “Ковид-19 менежмент хийх Германд зориулсан хамгаалалтын бамбай”⁴⁵ нэртэй цогц арга хэмжээг авахаар болсон бөгөөд хүмүүсийн эрүүл мэндийг хамгаалах, ажлын байрыг хамгаалах, аж ахуй нэгжийг дэмжих, нийгмийн эв нэгдлийг хангахад чиглэсэн.

- Хямралын үед эрүүл мэндийн тусламжийн үйлчилгээг хамгаалах олон арга хэмжээ.

Эрүүл мэндтэй холбоотой арга хэмжээнд хамгаалалтын хэрэгсэл вакцин бүтээх, нэмэлт эмчилгээнд зориулах, цар тахлын эсрэг тэмцэхэд хариу арга хэмжээ, эмнэлгүүдийн орлогын хомсдол, өндөр зардлыг бууруулах, дадлага туршлагатай эмч нарын орлогын дутагдлыг бууруулах, хамгаалалтын маск, хамгаалалтын хувцас хэрэгслийг хангах зэрэг нийгмийн эрүүл мэндийг хамгаалах цогц арга хэмжээ.

- Ажлын байрыг хамгаалах, аж ахуй нэгжийг дэмжих

Жижиг бизнес эрхлэгчид, хувиараа бизнес эрхлэгчид, чөлөөт ажилчдад зориулсан түргэн шуурхай дэмжлэг үзүүлэх 50 тэрбум еврогийн *Soforthilfe*⁴⁶ хөтөлбөр, бодит үйл ажиллагааг дэмжих цогц арга хэмжээ нь эдийн засгийг тогтворжуулах санг байгуулж зээлийн батлан даалт, одоо ажиллаж байгаа тусгай хөтөлбөрийг дахин санхүүжүүлэхэд чиглүүлсэн.

- Нийгмийн эв нэгдлийг хангах

Орлогыг баталгаажуулахын тулд гэр бүлүүдэд туслах, сургууль эсвэл хүүхэд харах төв хаагдсанаас болж чөлөөт ажилчид, хувиараа бизнес эрхлэгч гэр бүлүүд орлогоо алдах, бага цагаар ажилласнаар орлого нь буурвал эдгээр алдагдлыг нөхөх. 2020 оныг дуустал татварыг хөнгөлөх, татварыг хойшлуулах, шийдвэр гүйцэтгэх арга хэмжээг хойшлуулах зэрэг арга хэмжээг авсан.

ХБНГУ-ын коронавируст халдварын үеийн хямралыг даван гарах эдийн засаг, нийгмийн хамгааллын бодлого, Засгийн газрын үйл ажиллагаа, арга хэмжээг дараах чиглэлд тодорхойлох боломжтой байна.

1. Хэрэгжүүлсэн арга хэмжээ

- Эрүүл мэндийн тоног төхөөрөмж, эмнэлгийн хүчин чадал, судалгаа шинжилгээ

45 Federal Ministry of Finance. (2020, 04 01). Protective shield to manage the coronavirus pandemic. Retrieved from [www.bundesfinanzministerium.de](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Priority-Issues/Corona/2020-03-25-combating-the-corona-virus.html?fbclid=IwAR1PgsGeyDQWtXKILoSfJfJWHzJqoWFzFIOHfZT-T19vh62AS_9xv023qd7rlk): https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Priority-Issues/Corona/2020-03-25-combating-the-corona-virus.html?fbclid=IwAR1PgsGeyDQWtXKILoSfJfJWHzJqoWFzFIOHfZT-T19vh62AS_9xv023qd7rlk

46 Жижиг бизнес эрхлэгч, аж ахуй нэгжүүдийн үйл ажиллагааны зардлыг нөхөхийн тулд үйл ажиллагааны зардал, ажлын байрны зардал зэрэг наад захын хэрэгцээний зардлыг 6 хүртэлх сараар тусламж болгон шийдвэрлүүлэх бололцоотойгоор боловсруулсан. Тав хүртэлх ажилтантай хувиараа бизнес эрхлэгчид, аж ахуй нэгжүүд 9000 евро хүртэл, 10 хүртэл ажилтантай бол 15000 хүртэл евро

- Ажлын байрыг хадгалах шуурхай арга хэмжээ
 - Ковид-19 халдвараас үүдэлтэй ноцтой хямралд өртсөн бизнес эрхлэгчид болон хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид 50 тэрбум еврогийн буцалтгүй тусламж, жилийн эцэс хүртэл татвар, хүүг хойшлуулах, шинээр бизнес эрхлэгч 2 тэрбум еврогийн хөрөнгө оруулалтын санхүүжилт олгох
 - Ажилгүйдлийн даатгал, эцэг эхийн чөлөө олгох тэтгэмжийг түр хугацаагаар өргөжүүлэх, НӨАТ-ын түр хөнгөлөлт гэр бүлийн орлогын дэмжлэг, ЖДҮ-ийн буцалтгүй тусламж экспортлогчид болон экспортыг санхүүжүүлэгч банкнуудын өргөтгөсөн баталгаа, ногоон эрчим хүч, дижиталчлалд хөрөнгө оруулах
2. Эдийн засгийг тогтворжуулах арга хэмжээ
- “Шинээр Эдийн засгийн тогтворжуулалтын сан /WSF/ байгуулж, Олон нийтийн хөгжлийн банкаар /KfW/ дамжуулан Засгийн газар янз бүрийн хэмжээтэй пүүс, зээлийн даатгагч, ашгийн бус байгууллагуудаас авах баталгааны хэмжээ, олон нийтийн баталгааны хүртээмжийг өргөжүүлсэн-757 тэр бум евро /ДНБ-ны 24%/⁴⁷
 - Орон нутгийн зах зээлийн эдийн засгийг дэмжих арга хэмжээг авахдаа 141 тэрбум еврогийн шууд дэмжлэг, 70 орчим тэрбум еврогийн муж улсын түвшний зээлийн баталгаа олгохоор мэдэгдсэн.
 - Арилжааны банктай хамтран компаниудын өргөтгөсөн богино хугацааны хөрвөх чадварын хангамжийг санхүүжүүлэхэд 100 тэрбум еврогийн нэмэлт санхүүжүүлэлт, хуучин санхүүгийн тогтворжилтын сангийн бүтцийг дагаж томоохон компаниудын өөрийн хөрөнгийн шууд худалдан авалтын зорилгоор 100 тэрбум еврогийн санхүүжилт тус тус баталжээ.

47 International Monetary Fund. (2021). Policy Responses to COVID-19. Retrieved from [www.imf.org: https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19](https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19)

2. Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засаг ба Монгол Улс /1990-2021 он/

2.1 Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засаг ба Монгол Улс дахь хэрэгцээ, шаардлага

Социализмын замаар замнаж байсан улс орнууд нийгэм, эдийн засгийн мухардалд орж, социализмаас татгалзах, улс төрийн ардчилал, зах зээлийн эдийн засаг, хүний эрх, эрх чөлөөг хангасан нээлттэй тогтолцоог бий болгох шинэтгэлийг хийсэн. Монгол Улсын хувьд өөрийн орны өвөрмөц онцлог, тухайн үеийн түүхэн нөхцөл байдал, гадаад, дотоод хүчин зүйлсийг харгалзан эдийн засаг болон улс төрийн шинэтгэлийг зэрэг эхэлж, хослуулан хэрэгжүүлж байна. Судлаач А.Жамбал социалист байсан улс орнууд ба одоо социалист хэвээр байгаа зарим оронд улс (төрийн) өмчид үндэслэсэн төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийг шинэтгэж төрийн зохицуулалттай зах зээлийн, олон хэвшилтэй эдийн засагт шилжүүлэх зорилго нь:

1/ Хувьсгал гарсны улмаас улс төрийн тогтолцоо, дэглэм нь огцом эргэж өөрчлөгдсөнийг дагалдаж эдийн засаг нь өөрчлөгдөж шинэчлэгдэх болсон

2/ Нийгмийн социалист байгуулал, улс төрийн дэглэм, албан ёсны үзэл суртал нь зарчмын хувьд онцын өөрчлөгдөөгүй хэвээр байгаа нөхцөлд засгийн газар нь дээрээс санаачилж социалист эдийн засгийн төлөвлөгөөтэйгөөр, төрийн зохицуулалт, хяналттайгаар шинэтгэж зах зээлийн харилцаад шилжүүлсэн гэсэн судлаач Ширэм Сао Жүн Кайгийн (Олон улсын Монголч эрдэмтэн) дэвшүүлсэн санааг онцлоод Монгол Улс дахь улс төрийн ба эдийн засгийн шинэтгэл эхний хувилбараар явагдсан гэжээ. “Хуучин социалист байсан орнуудад эдийн засгийн шинэтгэл хийх явцад эдийн засгийн техник, технологийн хоцрогдлыг даван туулах, бүтцийн өөрчлөлт хийх, хүнд аж үйлдвэрийн гол салбаруудыг урьдын цэрэг дайны зориулалтаас нийгмийн зориулалтад шилжүүлж өөрчлөх зэрэг нийтлэг зорилтоос гадна төрийн монопол өмчийг задалж хувьчлах, эдийн засгийг бүхэлд нь нээлттэй болгож чөлөөлөх зэрэг өвөрмөц, шинэ, нарийн ээдрээтэй зорилтууд зайлшгүй гарч ирсэн билээ”⁴⁸ хэмээгээд Монгол Улсын эдийн засаг болон улс төрийн зэрэгцсэн шинэтгэл нь ололт амжилт болон дутагдал доголдол зэргийг дараах байдлаар тодорхойлсон байна.

48 Жамбал, А. (2009). Дэлхийн орнуудын эдийн засаг, улс төрийн шинэтгэл: Туршлага, сургамж. Политологи IV, №297 /50/, 36-42, хууд. 39)

Ололт амжилт	Дутагдал доголдол
<ul style="list-style-type: none"> • Нийгмийн хүч энергийг энэхүү хоёр том зорилтыг хэрэгжүүлэхэд нэгэн зэрэг чиглүүлж зарцуулах • Нийгмийн түүхэн цаг хугацааг хэмнэх • Нийгмийн амьдрал, цогцолбор, бүхэл байдлаар шинэчлэгдэх • Эдийн засаг ба улс төрийн системийн ардчилсан хөгжил бие биеэ дэмжиж зэрэг хангагдах боломж бүрдэх 	<ul style="list-style-type: none"> • Улс төрийн шинэтгэл ихэнхдээ хэлбэрийн талаасаа эдийн засгийн шинэтгэлийн бодит үйл явц, үр дүнгээс түрүүлж тэдгээрийн хооронд завсар, зөрчил үүсэгдэг • Шинэ тутам байгаа ардчилсан тогтолцоо нь эдийн засгийн шинэтгэлийн нарийн төвөгтэй зорилтуудыг амжилттай хэрэгжүүлж чадахгүйд хүрдэг • Улс төрийн нам, бизнес, ашиг сонирхлын бүлэглэлүүд ардчиллаар бамбай хийж бохир нөлөө оролцоо, хяналтаа тогтоох гэдэг • Үүний нөлөөгөөр ардчилал, эдийн засгийн либералчиллын нэр хүнд унадаг

“Төвлөрсөн төлөвлөгөөт, коммунист үзэл сурталд суурилсан ЗХУ-аас хараат эдийн засгийг зах зээлд суурилсан эдийн засагт шилжүүлэх явц маш түргэн хугацаанд явагдсан бөгөөд бэлтгэл багатай байсан тул эмх замбараагүй байдал үүсэж байсан.”⁴⁹ Энэ нь зах зээлийн эдийн засгийг удирдах институт нь бүрдээгүй байсантай холбоотой аж. Өнөөг хүртэл тэрхүү шилжилтийн үеийн төр, нийгмийн олон онцлог чанараа хадгалж байгаа бөгөөд шинэ тогтолцоонд шилжиж байгаа тул удирдах институт нь тухайн тогтолцооныхоо үзэл санаа, ур чадварт суралцах тодорхой хугацаа хэрэгтэй болдог.

Зарим судлаачид Монгол Улс ардчилалд шилжихдээ “өрнөдийн сонгодог либерализмын загвар”-ыг туушдаа сонгон хэрэгжүүлсэн болов ч дараах нөхцөлийг харгалзан үзээгүй сул талтай байна хэмээн үздэг.

- Өрнийн либерал хөгжлийн загварыг өөрийн орны өвөрмөц онцлогт нийцүүлж бүтээлчээр хандаагүй;
- Орчин үеийн хөгжлийн сонгодог либерал үзэлд ихээхэн хувьсал өөрчлөлт гарах болсныг анзаараагүй.

Монгол Улс ардчилал, зэх зээлийн эдийн засгийн шилжилтийн эхэн үед нийгмийн социал хүрээнд хүндрэл бэрхшээл тулгарч байсныг судлаач Г.Түмэннаст “1/ зах зээлд шилжихдээ шинэчлэл хийсэн арга зам нь шинэ либерал, тэр дундаа хамгийн барууны арга зам болох бүтцийн өөрчлөлтийг сонгон авсан, 2/ ардчилсан шилжилтийн эхний он жилүүдэд зах зээлийн эдийн засгийн суурь бүтцийг бүтээх нь үнсэн зорилт байсан ба социал хүрээний асуудал хоёрдогч зүйл байсан, 3/ эдийн засгийн уналт нь нийгмийн хангамж, эрүүл мэнд, боловсрол зэрэг социал хүрээний гол гол институтүүдийг

49 Азийн Хөгжлийн Банк. (2020). Монгол Улсын эдийн засгийн хэтийн төлөв. Улаанбаатар: www.adb.org., p. 2)

уналтад ороход хүргэсэн⁵⁰ зэрэг хүчин зүйлстэй холбон тайлбарласан. Зах зээлийн эдийн засгийн хүч нөлөө нь нийгмийн асуудлуудыг шийдвэрлэх эдийн засгийн чадавхыг бий болгоно гэсэн төсөөлөл нь нийт нийгмийн сайн сайхны төлөө бус эдийн засгийн давуу байдлыг олж авах боломжтой хэсэг бүлгийн боломжийг нэмэгдүүлсэн нөхцөлийг бүрдүүлсэн. Зах зээлийн эдийн засгийн төрийн зохицуулалт, оролцоог хамгийн бага байлгаж, чөлөөт зах зээлийн эрэлт нийлүүлэлтийн зарчмаар зохицуулагдах үзэл санааг нь илүүтэй баримтлан зах зээлийн үр ашиггүй байдлыг засах, нийгмийн сайн сайхан байдлыг хангах, чөлөөт шударга өрсөлдөөнийг бий болгож монополоос сэргийлэх зохицуулалтын зарчмуудыг орхигдуулсан.

Түүнчлэн судлаач Д.Болд-Эрдэнэ “Монгол орны хөгжлийн философи ямар ч суурь үндэстэй байлаа гэсэн өөрийн онцлогт нийцэж тохирсон нийгмийн хөгжлийн цогц баримтлал, бодлого зайлшгүй хэрэгтэй. Ийм баримтлалыг төрөөс гардан боловсруулдаг бөгөөд тэдгээрийг засаглалын харилцаанд орсон улс төрийн намууд өөр өөрсдийн улс төрийн үзэл баримтлал, хөтөлбөр, бодлогын онцлогтой уялдуулан бүтээлчээр хэрэгжүүлдэг жамтай.”⁵¹ хэмээжээ. Монгол Улс урт хугацааны бодлогын баримт бичгүүдийг боловсруулан улс орныхоо хөгжлийн чиг хандлагыг тодорхойлж ирсэн ч “улс төрийн намууд тухайн үед урт хугацааны хөгжлийн бодлогоо зөвшилцдөггүй, бүх нийтээрээ хүлээн зөвшөөрсөн тохиолдолд гаргадаггүй, өөр улс төрийн намын үед баталсан хөгжлийн бодлогыг хүлээн зөвшөөрөхгүй, өөрсдийнхөөрөө өөрчилдөг, төрийн тогтвортой нэгдсэн бодлого байдаггүй зэргийг нотолж байна. Нөгөө талаас, тэр үед хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн хууль эрх зүйн орчин хангалтгүй, улс төрийн хүчнүүд өөрсдийн дураар янз бүрийн бодлого, хөтөлбөр гаргаж, төрийн бодлогын нэгдсэн, уламжлалт чанарыг алдагдуулж байжээ.”⁵² хэмээн Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн хөтөлбөрүүдийг тодорхойлсон байна. Түүнчлэн 2017 оны байдлаар “Монгол улсад 1990 оноос хойш нийтдээ 480 гаруй дунд болон урт хугацааны стратеги, үзэл баримтлал, хөтөлбөр, бодлого мастер төлөвлөгөө гэх мэт хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүд батлагдан мөрдөгдөж ирсэн байна. Харамсалтай нь эдгээр бодлогын баримт бичгүүдийн хэрэгжилт ихэнх тохиолдолд хангалтгүй байжээ.”⁵³

50 Түмэннаст, Г. (2019). Нийгмийн социаль хүрээний өөрчлөлт, асуудал. In Монгол дахь ардчиллын хөгжил, бэхжилт, асуудал, сорилт /1990-2019/ (pp. 240-271). Улаанбаатар: Адмон принт, хууд. 245)

51 Болд-Эрдэнэ, Д. (2015). Нийгмийн эдийн засгийн хөгжилд улс төрийн хүчин зүйлийн нөлөөлөл. Политологи №12 /419/, 10-16, хууд. 13)

52 Үндэсний хөгжлийн газар. (2018). Монгол Улсын тогтвортой байдал, залгамж чанар, уялдаанд хийсэн шинжилгээ. Улаанбаатар, хууд. 1)

53 Үндэсний хөгжлийн газар. (2018). Монгол Улсын тогтвортой байдал, залгамж чанар, уялдаанд хийсэн шинжилгээ. Улаанбаатар, хууд. 13)

Хүснэгт 1. Урт хугацааны бодлогын баримт бичгүүд

Урт хугацааны баримт бичиг	Батлагдсан болон хүчингүй болгосон огноо, тогтоол,	Баталсан Засгийн газар	Монгол Улсын алсын хараа
Монгол Улсын хөгжлийн үзэл баримтлал	1996 оны 5 сарын 3-ны өдрийн УИХ-ын 26-р тогтоол баталсан,	МАХН, Ерөнхий сайд П.Жасрайн Засгийн газар	Монгол Улсын ойрын 15-20 жилийн хөгжлийн гол стратеги нь нийгмийн баримжаатай, байгаль орчиндоо зохицсон, оюуны болон технологийн шинэ суурьт тулгуурласан, экспортын чиглэл бүхий харьцангуй бие даасан эдийн засагтай, ардчилалд үндэслэсэн улс төрийн боловсронгуй тогтолцоотой, соёл, оюуны өндөр хөгжилтэй, үйлдвэржсэн орон болох явдал юм.
Монгол Улсын 21-р зууны тогтвортой хөгжлийн хөтөлбөр	1998 оны 5 сарын Засгийн газрын 82 дугаар тогтоол баталсан,	АН, Ерөнхий сайд М.Энхсайханы Засгийн газар	Хуулийг дээдэлсэн хүний хөгжлийн бүх боломжийг монголчуудад олгох, байгалийн нөөцийг ухаалаг ашигладаг, түүнийг зөвхөн өнөө үеийнхэнд бус ирээдүй хойш үеийнхэнд зориулан хамгаалдаг нийгэм байх ёстой. Бүх иргэд ажил эрхлэх, боловсрол эзэмших, эрүүл мэнд нийгмийн үйлчилгээг бодитой хүртэх замаар Монголчуудын амьдралын чанарыг дээшлүүлэх хурдацтай, үр ашигтай, тэнцвэртэй эдийн засгийг би болгох, монголчуудад элбэг хангалуун, сэтгэл дүүрэн амьдрах, аюулгүй байдал, боломж, эрх чөлөөгөөр хангасан нийгмийг байгуулах явдал юм.
Мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого	2008 оны УИХ-ын 12-р тогтоол баталсан , 2016 оны 02 сарын 05-ны өдрийн 19-р тогтоолоор хүчингүй болгосон	МАХН, Ерөнхий сайд С.Баярын засгийн газар	"Монгол Улс нь өргөн уудам нутаг, байгалийн их нөөц баялаг, бахархам түүхтэй, итгэл найдвар дүүрэн, ирээдүйн зол жаргалтай орон" мөн. Бидний монголчууд түүх, соёлоо эрхэмлэн хүндэлж, үндэсний бахархалтай, өндөр боловсролтой, өөрсдөдөө итгэлтэй байж, хүсэл тэмүүлэлдээ хүрч, эх орондоо тав тухтай, чинээлэг, сэтгэл хангалуун аж төрнө. Монгол Улсын хөгжил бол аюулгүй байдал, тусгаар тогтнолын баталгаа мөн. Хөгжлийн үндэс нь үндэсний эв нэгдэл юм.
Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал -2030	2016 оны 02 сарын 05-ны өдрийн УИХ-ын 19-р тогтоол баталсан, 2020 оны 05-р сарын 13-ны 52 дугаар тогтоолоор хүчингүй болгосон	АН, Ерөнхий сайд Ч.Сайханбилэгийн Засгийн газар	Монгол улс 2030 он гэхэд 1 хүнд ноогдох орлогоо дунд орлоготой орнуудын тэргүүлэх эгнээнд хүрсэн, тогтвортой өсөж байгаа эдийн засгийн олоон салбартай, нийгмийн хүрээнд дундаж болон чинээлэг дундаж давхарга давамгайлсан, экологийн цэвэр байдлыг хангасан, тогтвортой ардчилсан засаглалтай улс болно.
"Алсын хараа 2050" Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого	2020 оны 05 сарын 13-ны УИХ-ын 52 дугаар тогтоолоор баталсан	МАН, Ерөнхий сайд У.Хүрэлсүхийн засгийн газар	Монгол Улс 2050 он гэхэд байгаль, хэл, хил, соёлоо тогтвортой хадгалсан, нийгмийн болон эдийн засгийн хөгжлөөрөө тэргүүлэгч орон болно. Монгол Улсын хөгжлийн нь Монгол хүн байж хөгжлийн бодлогын зорилго бүр Монгол хүний сайн сайхан байдлыг дээшлүүлэхэд чиглэх болно. Урт хугацааны бодлогын суурь эхлэлийн цэг нь ногоон хөгжил байх бөгөөд байгаль орчны нөөц бололцоо, газарзүйн байршлын давуу тал дээрээ үндэслэн эдийн засаг, дэд бүтэц, бүс нутгийг хөгжүүлэх болно.

Монгол Улсад уул уурхай, байгалийн баялгийн идэвхтэй ашиглалт, эдийн засгийн өндөр өсөлт гарсантай холбоотойгоор төрөөс хэрэгжүүлэх нийгмийн хамгааллын бодлогын халамжийн чиглэлүүдийг түлхүү хэрэгжүүлсэн байдаг. “2004 онд МАН шинээр төрсөн хүүхэд, шинэ гэр бүлийн тэтгэмжүүдийг, харин АН хүүхдийн “итгэлийн” мөнгийг амласан бол, 2008 онд дээрх хоёр нам “Эх орны хишиг”, “Эрдэнийн хувь” зэрэг байгалийн баялгийг шууд хуваарилах амлалтууд өгсөн.”⁵⁴ Энэ үеэс л нийгмийн хамгааллын бодлогын мөн чанар алдагдаж “Хавтгайрсан халамжийн бодлого” гэсэн нэршлийг олонтоо хэрэглэх болж, нөгөө талаар улс төрийн хүчнүүд засгийн эрхийг авахын тулд халамжийн бодлогыг ашиглан бэлэн мөнгө амлаж сонгуулийн хөтөлбөрүүдийг гаргах болсон. “2009 онд халамжийн зардал ДНБ-ний 3,2 хувь байсан бол 2010 онд 4.4 хувь, 2012 онд 6.7 хувд хүрчээ”⁵⁵ Нийгмийн хамгааллын бодлого, зах зээлийн эдийн засгийн бодлогыг уялдуулалгүйгээр халамжийн чиглэлд ийнхүү бэлэн мөнгө тараах нь дараах сөрөг үр дагаварт хүргэсэн. Үүнд:

- Улсын төсөвт хүндрэл учруулах, ялангуяа төсвийн гол хэсгийг бүрдүүлэх уул уурхайгаас олох ашгийн үзүүлэлт буурах тохиолдолд санхүүжилтийн өөр эх үүсвэр хэрэгтэй болдог.
- Гадаад зээл, тусламж авах болж бие биеэ нөхцөлдүүлсэн өөрийн хэмжээ нэмэгддэг.
- Өргөн хэрэглээний бараа, бүтээгдэхүүний үнийн өсөлт явагддаг.
- Олон нийтийг бэлэн мөнгөний халамжийн тогтолцоонд дасгадаг.

Ийнхүү бэлэн мөнгө тараах бодлого нь иргэдийн амьжиргааг дэмжихээсээ илүүтэйгээр сөрөг үр дагаварт хүргэдийг судлаачид ядуурлын хамрах хүрээ буурахгүй байгаа статистик үзүүлэлт дээр тайлбарлаж байна. Нөгөөтэйгөөр төрийн ийм шууд оролцоо нь зах зээлийн эдийн засгийн үндсэн зарчимд үл нийцэж байна.

“Төр нь нэг талаас эдийн засгийн тогтолцооны тасралтгүй, тогтвортой, үр ашигтай байдлыг нөгөө талаас нийгмийн анги бүлгүүдийн интеграцчилал, тогтвортой байдлыг хангах хос бөгөөд зөрчилтэй үүргийг хүлээдэг.”⁵⁶ Өөрөөр хэлбэл төр улс орны баялгийн санг бий болгохын тулд хуримтлуулах шаардлагатай зэрэгцээ тогтвортой оршин тогтнохын тулд иргэд олон нийтэд хүлээн зөвшөөрөгдөх хэрэгцээтэй байдаг. “Монгол Улсын засгийн газар нэг талаас, уул уурхайн орлогоор хуримтлал үүсгэх, эдийн засгийг төрөлжүүлэн хөгжүүлэх, уул уурхайн хамаарлаас гарах, гадаадын өрийг тэглэх эдийн засгийн хүнд дарамтад, нөгөө талаас, олон түмэнд дасгасан мөнгөн шилжүүлгийн хөтөлбөрүүдийг хумих, эрүүл мэнд, боловсролын

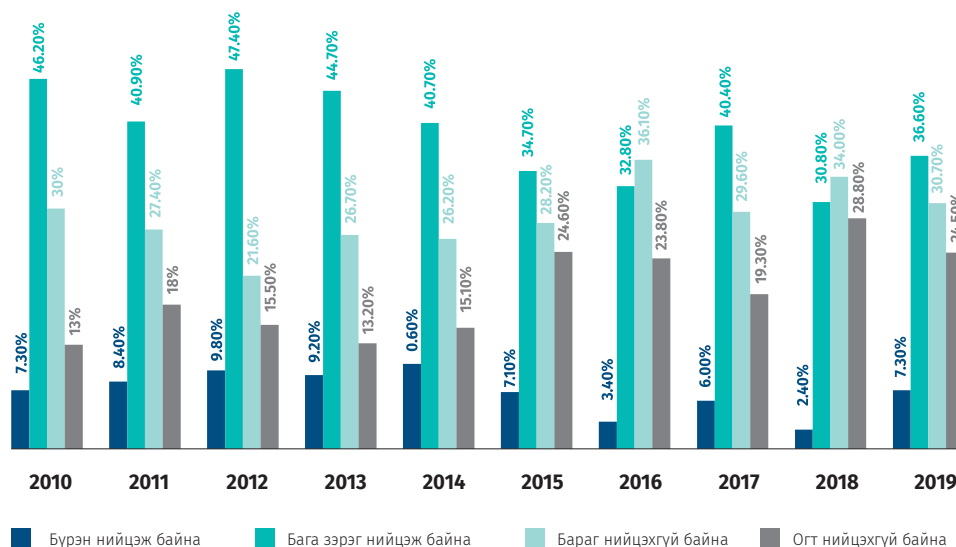
54 Түмэннаст, Г. (2019). Нийгмийн социаль хүрээний өөрчлөлт, асуудал. In Монгол дахь ардчиллын хөгжил, бэхжилт, асуудал, сорилт /1990-2019/ (pp. 240-271). Улаанбаатар: Адмон принт, хууд. 247)

55 Түмэннаст, Г. (2019). Нийгмийн социаль хүрээний өөрчлөлт, асуудал. In Монгол дахь ардчиллын хөгжил, бэхжилт, асуудал, сорилт /1990-2019/ (pp. 240-271). Улаанбаатар: Адмон принт, хууд. 247)

56 Мөн тэнд, хууд. 250)

чанар, хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, ядуурлыг бууруулах нийгмийн социал хүрээний хүнд сорилтод байна.”⁵⁷ “Хүмүүс эдийн засгийн нөхцөл байдлын талаар илүү эерэг төсөөлөлтэй байвал тэд улс төрд итгэх магадлал нь илүү байдаг.”⁵⁸ Учир нь хувь хүмүүс эдийн засгийн өнөөгийн байдал, өмнөх байдал, өнөөгийн байдал болон өмнөх байдлын хоорондын өөрчлөлт, ирээдүйн талаар төсөөлөл зэргээр улс орны нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн байдлыг дүгнэдэг. “Сант Марал” Сангийн Улс төрийн барометр цуврал судалгааны 2010-2019 оны хоорондох олон нийтийн санаа бодлын тандалт цуврал судалгаагаар өнөөгийн амьжиргааны байдал зарим талаараа сайн зарим талаараа муу гэсэн үзүүлэлт хамгийн өндөр бөгөөд 60 хувиас дээш байгаа бол ноднин жилтэй харьцуулахад амьжиргааны байдал хэвээрээ байгаа гэдэг үзүүлэлт тогтмол өндөр байгаа нь улс төрийн институт, улс төрийн тогтолцоо зэрэгтээ итгэх итгэл буурахад гол нөлөө үзүүлдэг. “Засгийн газарт итгэх олон түмний итгэлийн бууралтыг харуулж байвал улс төрийн системд асуудал үүсэж байгааг илтгэсэн түгшүүрийн дохио гэж тайлбарлах явдал элбэг байдаг байна. Удаан хугацаанд оршин тогтож буй дэглэмтэй харьцуулахад ардчиллыг шинээр тогтоосон улс орнууд илүү эмзэг байдаг учраас итгэл буурах, үл итгэх байдал өсөх нь бүр ч их аюултай.”⁵⁹ Хувь хүмүүсийн улс төрийн системээ үнэлэх үнэлэмж нь улс төрийн институтүүдэд итгэх итгэл, түүнээс үүдэн гарах улс төрийн үйл байдлаар илэрч байдаг.

Зураг 6. Төрд итгэх иргэдийн итгэл



Эх сурвалж: “Сант Марал” Сан Улс төрийн барометр

57 Мөн тэнд, хууд. 250)

58 Улс Төрийн Боловсролын Академи. (2005). Зүүн Азийн Барометр: Ардчиллын хөгжлийн харьцуулсан судалгаа. Улаанбаатар, 126.

59 Улс Төрийн Боловсролын Академи. (2005). Зүүн Азийн Барометр: Ардчиллын хөгжлийн харьцуулсан судалгаа. Улаанбаатар, 122.

Олон нийт ийнхүү төр засагтаа итгэл алдаж байгаа нь улс төрийн тогтолцоондоо мөн сөрөг үнэлгээтэй болох нөхцөл бүрдэж байна. Улс төрийн тогтолцоондоо сэтгэл ханамжгүй байдлын үнэлгээг олон нийтийн тандалт судалгааны дүнгээс харвал 2010 онд нийцдэггүй гэсэн үнэлгээ 8,6%-ийг эзлэж байсан бол 2019 онд 18,1 нэгжээр нэмэгдсэн үзүүлэлттэй байгаа бөгөөд бараг нийцдэггүй болон нийцдэггүй гэсэн хоёр үзүүлэлтийн нийлбэр нь 50,4% болж байна. Энэ нь “тэгш бус байдал гүнзгийрсэн, баялгийн гажиг хуваарилалт бий болсон, ядуурлын түвшин өндөр хэвээр хорь гаруй жилийг ардаа орхисон зэрэг нь ардчиллын чанарыг бүдэгрүүлэх, ардчилсан засаглалын нэр хүнийг унагаах, олон түмний түүнд итгэх итгэлийг хөсөрдүүлэх гол сэдэв болж байна.”⁶⁰ гэсэн үр дүнг харуулж байна.

Монгол Улс ардчилсан тогтолцоо, зах зээлийн эдийн засагт шилжсэнээс хойш 30 гаруй жилийн хугацаанд улс төр, нийгэм, эдийн засгийн олон асуудлуудын зохицуулалт төдийлөн хангалттай бус байгааг эрдэмтэд онцолсон бөгөөд үүнийг дараах байдлаар тоймлох харуулбал:

- Улс төрийн тогтворгүй байдлаас үүдэлтэй нийгэм, эдийн засгийн шинэтгэлийн бүрдэл хэсэг, мөн чанар, арга механизм, бодлогын уялдаа холбоо алдагдсан
- Төрийн халамжийг хадгалах төсвийн чадвар, тэгш эрхт хөгжлийн загвар хоёулаа доройтсон
- Зах зээлийн эдийн засгийн удирдлага, арга механизм, хөгжлийн загварыг тодорхойлох чиг баримтлал, хөтөлбөрийг боловсруулахдаа улс төрийн нэгдсэн байр сууринд хүрдэггүй
- Амьжиргааны түвшин эдийн засгийн өсөлтөө дагаж өөрчлөгдөх болсон
- Төрийн нийгмийн халамжийн элементүүд зах зээлийн эдийн засагтаа уялдан өөрчлөгдөөгүй
- Уул уурхайн баялгийг оновчтой ашиглаагүй, үр өгөөж нь тэгш хуваарилагдаж чадаагүй
- Хуримтлалын механизм болон түүний үр ашигтай зохицуулалт тухайлбал, татвар болон зохицуулалтын орчин оновчтой биш
- Авлигын түвшин буурахгүй байгаа
- Хувийн болон төрийн салбарын өрийн хэмжээ их учир эдийн засгийн цочролд өртөмхий
- Уул уурхайгаас бусад салбаруудад жижиг тохиолдлын шинжтэй дотоодын хөрөнгө оруулалт хийгддэг
- Бизнесийн орчныг шинэчлэх явц удааширсан

60 Түмэннаст, Г. (2019). Нийгмийн социаль хүрээний өөрчлөлт, асуудал. In Монгол дахь ардчиллын хөгжил, бэхжилт, асуудал, сорилт /1990-2019/ (pp. 240-271). Улаанбаатар: Адмон принт, хууд. 270)

- Эдийн засгийн өсөлтийн үед нийгмийн хамгааллын зардал өсдөг ч зорилтод бүлэгт оновчтой чиглэдэггүй
- Ардчилсан, зах зээлийн тогтолцооны мөн чанарт ард иргэдээ сурган туршлагажуулах

“Урьд өмнө нь хэрэгжиж байсан олон хөтөлбөрүүд эдийн засгийн зорилгод хүрэхийн төлөө тэмүүлж байсан ба ялгаатай олон нийгмийн хэрэгцээг хангах тухай асуудлыг үл ойшоож байсан”⁶¹ Өөрөөр хэлбэл нийгмийн хэрэгцээг анхаардаггүй байсан. Тиймээс Монгол Улсад дээрх асуудлуудыг харгалзсан, улс төрийн зөвшилцөлд тулгуурласан, өөрийн орны онцлогийг тусгасан хөгжлийн загвар боловсруулах, үүний тулд өргөн хүрээний мониторинг, нийгмийн өөрчлөлтийн талаарх цогц мэдээлэл, дүн шинжилгээний боловсруулалт хийх нэн чухал байна.

2.2 Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн үндсэн зарчмууд ба Монгол Улс дахь нөхцөлийг үнэлэх нь

Ардчилсан тогтолцоо, зах зээлийн эдийн засгийн үнэт зүйл, хэм хэмжээг нийгэмд зүй зохистойгоор бэхжүүлэхийн тулд тухайн үзэл санааны үндсэн зарчмуудыг нийгмийн системийн бүхий л хүрээнд баримтлах учиртай. “Эдийн засгийн бодлогын үр дүнгээр бий болдог санхүүгийн боломж нь нийгмийн бодлогын чиглэлээр хэрэгжүүлж болох хөтөлбөр, арга хэмжээний эдийн засгийн баталгааг бүрдүүлдэг. Эдийн засгийн бодлого нь нөөц хуримтлалыг бүтээх арвижуулахад голлон чиглэдэг бол нийгмийн бодлого нь нөөцөд тулгуурлаж баялгийг тэгш, шударга хуваарилалтад анхаарч хүн амын эрүүл мэнд, боловсрол, мэргэжил гэх мэт асуудлуудад анхаардаг. Эргээд боловсрол, эрүүл мэндийн салбартаа хөрөнгө оруулснаар хүний хөгжлийн үзүүлэлтүүд амьдралын чанарын төвшин дээшилж, улс орны эдийн засгийн өсөлтөд эерэг нөлөө үзүүлдэг.”⁶² Үүнээс харахад нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн бодлого шийдвэр, үйл явц уялдаа холбоотой, нэг нэгнийгээ нөхцөлдүүлж байдаг, байнгын тасралтгүй явагдах процесс бөгөөд ямар үзэл санаан дээр үндэслэж байгаагаас шалтгаалан “өөрийн тоглоомын дүрэм”-тэй байдаг.

Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн бодлогын гол хэрэгслүүд нь зах зээлийн үйл явцад хөндлөнгөөс оролцох бус үндсэн зарчмуудыг баримтлах явдал байдаг ба ингэхдээ нийгэмд хүлээн зөвшөөрөгдсөн “Нийгмийн шударга ёс”-д нийцүүлэх явдал юм. Монгол Улс дахь өнөөгийн нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн нөхцөл байдалд нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн үндсэн зарчмууд хэрхэн тусаж байгааг дараах байдлаар тодорхойлохыг зорилоо.

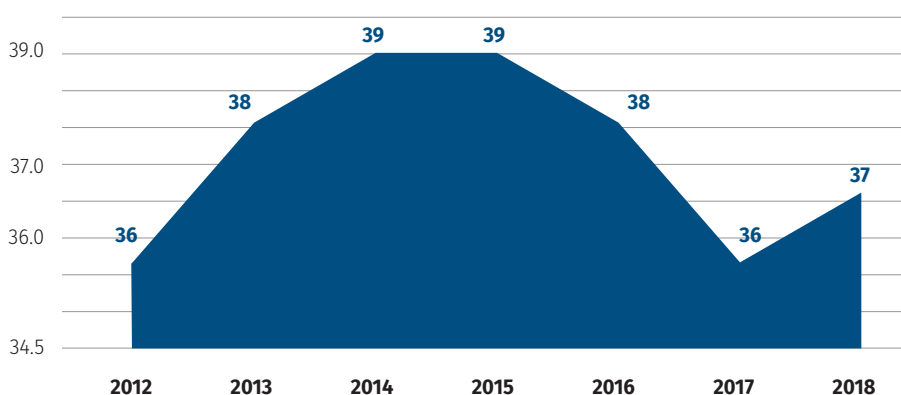
61 Наранцэцэг, Д. (2013). Нийгмийн бодлого. Ф.-Э. с.-Д, Монгол Улсын улс төр, эдийн засаг, нийгэм: тогтолцоо ба бодлого (хуудсд. 80-199). Улаанбаатар., хууд. 88)

62 Мөн тэнд

Зохицуулалтын зарчим

“Ихэнх шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад зохицуулалтын орчин, өрсөлдөөний бодлого байхгүйн улмаас аж ахуйн нэгжийн шинэчлэл эмх замбараагүй явагдаж, клентократи цэцэглэн хөгждөг”⁶³. Улс төр, эдийн засгийн явцуу бүлэг үүсэж, корпорацийн сонирхлоо хамгаалан тодорхой хүрээнд төрийн бодлогыг боловсруулж хэрэгжүүлэхэд үлэмж нөлөө үзүүлдэг. Энэ үзэгдлийг Чехийн улс төр судлаач Михал Клима клиентелизм гэж тодорхойлсон байна. Төрийн хууль тогтоох байгууллага нь иргэд төлөөллөөрөө дамжуулж байгуулдаг төлөөллийн байгууллага бөгөөд энэхүү үйл явц нь улс төрийн намаар дамжин хэрэгждэг. Өөрөөр хэлбэл улс төрийн нам бол төр болон иргэний нийгмийг холбогч гүүр байх учиртай. Харин намууд олигархи бүлгийн гарт орж клиентелист болох үед төрөөс гарах хууль тогтоомж, бодлого цөм тухайн бүлгийн эрх ашгийг хамгаалсан байдаг. Ийнхүү улс төрийн намууд клиентелист болж ирэхийн цагт олигархи бүлэглэлийн эрх ашгийг хамгаалахын тулд төрийн эрх мэдлийг авах гэж улайран сонгуулийн хэтийдсэн амлалт өгч сонгуульд оролцдог. “Монголчуудын институци болон хоёр намын засаглал давамгайлсан улс төрийн тогтолцоонд итгэх итгэл суларч буйг онцолж байна.”⁶⁴ Энэ нь хараат бус сэтгүүлчдийн илрүүлж, нийтэд дэлгэж байгаа санхүүгийн дуулиант хэргүүд болон авлигын үзүүлэлт, түүнд хийсэн судлаачдын дүгнэлтүүдэд тусгалаа олж байна.

Зураг 7. Монгол Улсын авлигын индекс*



Эх сурвалж: www.transparency.org⁶⁵

63 Азийн Хөгжлийн Банк. (2020). Монгол Улсын эдийн засгийн хэтийн төлөв. Улаанбаатар: www.adb.org.

64 Азийн Хөгжлийн Банк. (2020). Монгол Улсын эдийн засгийн хэтийн төлөв. Улаанбаатар: www.adb.org, хууд. 19)

* Авлигын индекс: 0-100 оноогоор авлигын түвшнийг хэмждэг ба 0 нь маш их авлигатай, 100 оноо нь маш цэвэр байгааг илэрхийлнэ.

65 Хишигням, Б. (2019). 90 оноос хойшхи нийгмийн зарим үзэгдэлд хийсэн сэтгэлзүйн шинжилгээний үр дүн. In Монгол дахь эрдчиллын хөгжил, бэхжилт, асуудал, сорилт /1990-2019/ (pp. 297-299). Улаанбаатар: "Адмон принт" ХХК, 275.

“Авлигын индексээр 2013 оноос 2016 онд 87 байранд орж байсан бол 2017 онд 103, 2018 онд 93 дугаар байранд орж авлигыг бууруулах, авлигатай тэмцэх төрийн бодлого огт сайжрахгүй байна. Улмаар төрийн албаны хүнд суртал, төрийн албан хаагчийн халаа сэлгээ, улс төрийн нам дагасан хөөсрөл нь нийгмийн зүгээс улс төрийн нам хэмээх институцид хандах хандлагыг өөрчилсөн.”⁶⁶ Улс төрийн байгууллагуудад итгэх итгэлийн үзүүлэлт жил ирэх тусам буурч байна. УИХ- д итгэдэггүй гэсэн үзүүлэлт 2010 онд 44,6% байсан бол 2019 онд 62,6% болж 18 нэгжээр, хуулийн байгууллагуудад итгэдэггүй гэсэн үзүүлэлт 2010 онд 54,8% байсан бол 2019 онд 55,7% болж 0,9 нэгжээр, улс төрийн намуудад итгэдэггүй гэсэн үзүүлэлт 2010 онд 58,5% байсан бол 2019 онд 73,7% болж 15,2 нэгжээр тус тус нэмэгдсэн байна. Энэ нь иргэд өөрсдийн сонгож байгуулдаг төрийн байгууллага болон улс төрийн сонголтоо хийдэг улс төрийн байгууллагатаа итгэл алдаж байгаа нь улс төрийн тогтолцоондоо мөн сөрөг үнэлгээтэй болох нөхцөл бүрдэж байна. Учир нь олигархи бүлгийн нөлөөгөөр улс төрийн намуудын улс төрийн бодлого төрөөс гарах хууль тогтоомж, бодлого, шийдвэр болохдоо цөм тухайн бүлгийн эрх ашгийг хамгаалж байдаг. Гэтэл нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн үзэл санаагаар “Нийгэм, эдийн засгийн аль нэг бүлэглэлд давуу эрх олгохгүй, нийгмийн бүх гишүүд зарчмын хувьд адилхан байх ёстой ангийн аливаа саад бэрхшээлээс давж бие даан хөгжих боломж олгох нь хөгжил цэцэглэлт эсвэл хүн бүрийн сайн сайхан байдалд хүргэдэг.”

Нийгэм, эдийн засгийн бүлэглэлийн давуу эрхийг хязгаарлахын тулд улс төрийн элитүүдийн хууль дээдлэх ёсыг хэрэгжүүлэх, шударга өрсөлдөөнийг бий болгохын тулд зах зээл дэх оролцогчдын хоорондын харилцаа, ялангуяа өрсөлдөөн ба монополын харилцааг зохицуулах хууль эрхзүйн орчныг бий болгож төр зохицуулагчийн үүргийг хүлээдэг. Үүний нөгөө талд нийгмийн ашиг сонирхлыг хангах, нэгтгэх, илэрхийлэх үүрэг бүхий иргэний нийгмийг бэхжүүлдэг. Зах зээлийн эдийн засгийг бэхжүүлэхийн тулд чөлөөт, шударга өрсөлдөөний дэмжсэн монопол, картелийн эсрэг хуулийн зохицуулалтууд болон жижиг дунд үйлдвэрлэлийг дэмжих бодлого чухал. Монгол Улсын хувьд 1993 онд Шударга бус өрсөлдөөнийг хориглох тухай хууль, 2000 онд Шударга бус өрсөлдөөнийг хориглох тухай хууль, 2010 онд Өрсөлдөөний тухай хууль тус тус батлагдан шударга өрсөлдөөн болон монополын эсрэг үйл ажиллагааг зохицуулах болсон. “Гэтэл манай улсын 2010 оны Өрсөлдөөний тухай хуулиас үзэхэд давамгайл байдлаа хууль бусаар ашиглах /7 дугаар зүйл/ гэсэн зохицуулалтыг эс тооцвол дийлэнх нь өрсөлдөөнийг хязгаарлахад чиглэсэн буюу картелийн эрх зүйн зохицуулалтыг давамгайл хуульчилснаас гадна шударга бус өрсөлдөөнөөс үүсэх эрх зүйн үр дагавар буюу шаардлага хэрэгжүүлэх эрх зүйн үндэслэлүүдийг зохицуулж өгөөгүй орхигдуулсан

66 Бумдарь, Д. (2019). Ардчиллын хөгжил, бэхжилтийн тулгамдсан асуудал, сорилтууд. In Монгол дахь ардчиллын хөгжил, бэхжилт, асуудал, сорилт \1990-2019\ (pp. 9-41). Улаанбаатар: "Адмон принт" ХХК, 30.

байна.”⁶⁷ “Манай улсын Өрсөлдөөний тухай хуулийн зохицуулалтаас үзвэл, зах зээлд оролцогч талууд шүүхийн болон шүүхийн бус журмаар маргаанаа шийдвэрлэх боломжийг олгоход чиглэхгүйгээр, харин картелийн эрх зүйн хүрээнд хэрэгждэг төрийн хяналт шалгалт /зөрчлийн эрх зүйн/ арга хэрэгсэлд шууд ач холбогдол өгсөн байгаа нь Өрсөлдөөний тухай хуулийн “Хянан шалгах” хэмээх 4 дүгээр бүлгийн зохицуулалтуудаас тодорхой харагдаж байна”⁶⁸. Өөрөөр хэлбэл, Өрсөлдөөний тухай хууль картелийн үйл ажиллагаанд илүү давуу байдал олгох, төрийн оролцооны механизмыг өргөжүүлж байгаа нь зах зээлийн эдийн засгийн зарчим болон нийгмийн шударга ёсны зарчмуудад нийцэхгүй байгааг судлаачид онцолж байна. Тиймээс 2016 онд “Монгол Улсын Өрсөлдөөний орчныг сайжруулах” төслийн хүрээнд ЖАЙКА байгууллага, ШӨХТГ-аас боловсруулсан ажлын даалгаврын дагуу Өрсөлдөөний хууль ба бодлогын хэрэгжилтийг боловсронгуй болгоход чиглэсэн дараах таван судалгааны ажлыг хэрэгжүүлэх Зөвлөх үйлчилгээний багуудыг энэ оны 8 дугаар сард сонгон шалгаруулсан юм. Үүнд:”⁶⁹

- Монгол Улсын зах зээлийн шударга өрсөлдөөн, өрсөлдөөний хууль эрх зүйн талаарх бизнес эрхлэгчдийн ойлголт болон зах зээлийн өнөөгийн төлөв байдал, нэвтрэх саадыг тодорхойлох ;
- Өрсөлдөөнийг хязгаарласан үйл ажиллагаанд тавих хяналт зохицуулалт , эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох;
- Монополын үйл ажиллагаанд тавих хяналт зохицуулалт, эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох
- Нэгдэн нийлэх үйл ажиллагаанд тавих хяналт зохицуулалт, эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох;
- Өрсөлдөөнийг хязгаарласан гэрээ, хэлцэл, картелийн хяналт зохицуулалт, эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох.

Түүнчлэн Монгол Улсын хувьд төрийн өмчийн хувьчлал төдийлөн хүссэн үр дүнд хүрээгүйгээс гадна санхүүгийн салбарын шинэчлэл хүндрэлтэй байсан, ложистик, эрчим хүчний зардал өндөртэйн улмаас олон төрлийн хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарт өрсөлдөх чадвар бага, олон тооны улсын үйлдвэрүүд хаалгаа барьснаар импортоос хараат болсон зэрэг нь зах зээлийн эдийн засгийн гол хөшүүрэг болсон шударга өрсөлдөөний орчин хангалттай бүрдүүлэхэд хүндрэл учруулж байсныг мөн дурдах нь зүйтэй.

67 Мөнх-Эрдэнэ, Т. (2010, 12 11). Өрсөлдөөний тухай хууль бусад хуулийн уялдаа холбоо. Retrieved from legaldata.mn: <https://legaldata.mn/buteel/pdf?id=834>, хууд. 7)

68 Мөн тэнд , хууд. 9)

69 Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газар. (2016). "Шударга өрсөлдөөний орчныг бэхжүүлэх" төслийн зөвлөх багуудын уулзалт боллоо. Retrieved from zasag.mn: <https://zasag.mn/news/view/15159>

Хариуцлагын зарчим

“Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн хөгжлийн загварын үндсэн санаа нь хувь хүн цэвэр эдийн засгийн төлөөлөгчөөс гадна нийгмийн үүрэг хүлээдэг. Хүн нийгэм, эдийн засгийн харилцаанд оролцохдоо өөрийнхөө өмнө болон бусдын өмнө хариуцлага хүлээдэг.”⁷⁰ Харин манай улсын хувьд “зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд оролцох, өмч хөрөнгөтэй болох, түүнийгээ захиран зарцуулах, хамгаалах, ажил хөдөлмөр эрхлэх, хотжих үйл явцад дасан зохицох зэрэг олон асуудлууд бидний өмнө тулгарч байна.”⁷¹ Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн тус зарчим нь хувь хүний хариуцлага дээр тулгуурласан хамтын, ёс суртахууны болон нийгмийн харилцааг тэнцвэржүүлдэг гол арга замыг илэрхийлдэг. Өөрөөр хэлбэл, хувь хүн гэр бүл, нийгэм, ажил, хувийн хөгжилтэй холбоотой бүхий л үйл ажиллагааныхаа өмнө хариуцлага хүлээх, эзэн нь болох чадвартай байх ёстой.

Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн загварт хүний капиталд хөрөнгө оруулах нь зах зээлийн эдийн засаг болон нийгмийн шударга ёсыг бэхжүүлэх хамгийн чухал суурь бөгөөд иргэнийг тогтмол ажил орлоготой байх нөхцөлийг бүрдүүлснээр нийгмийн хамгийн гол баталгаа гэж үздэг. Үүний тулд төр, хувийн хэвшил, иргэдийн хамтын ажиллагааг чухалчилдаг.

Төрийн үйл ажиллагаа: Хүн амын орлогын эх үүсвэрийг бий болгох, боловсрол мэргэжилтэй болоход туслах, жижиг дунд бизнесийг дэмжих, хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх, нийгмийн хамгааллын тогтолцоог зах зээлийн орчинтой уялдуулах зэрэг зохицуулалтаар дамжуулан хувийн хэвшил болон иргэдэд хөгжих таатай орчныг бүрдүүлдэг.

Хувийн хэвшлийн үйл ажиллагаа: Жижиг эдийн засагт техникийн ур чадвартай хүний нөөц дутмаг байдаг учраас монопол институтийн хяналт газар авах талтай байдаг тул бизнес эрхлэгчид өрсөлдөх чадвараа нэмэгдүүлэхийн тулд хүний нөөцөө чадавхжуулах, хүний капиталын хүрээлэн буй орчныг сайжруулах нь чухал. Үүний тулд төр болон ажиллагсадтайгаа хамтран ажиллах хэрэгцээтэй.

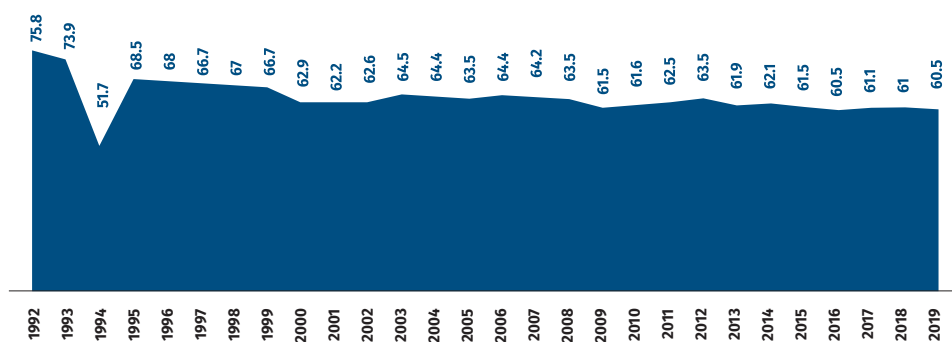
Иргэдийн үйл ажиллагаа /ажиллагсад/: Нийгмийн дэвшил нь хувь хүний хариуцлагыг хөхиүлэн дэмжихэд үндэслэсэн хөдөлмөрийн үр дүнд олж авсан хувийн баялгийг бий болгодог түгээмэл зүй тогтлыг шаарддаг. Хувь хүн нийгмийн гишүүн тул өөрийнхөө болон бусдын өмнө хариуцлагатай байж нийгмийн баталгаагаа хангах чадвартай байх ёстой.

70 Wrobel, R. M. (n.d.). Social Market Economy as Alternative Approach of Capitalism after the Financial and Economic Crisis. Retrieved from www.kasyp.net: <http://www.kasyp.net/index.php?id=73>

71 Наранцэцэг, Д. (2013). Нийгмийн бодлого. Ф.-Э. с.-Д, Монгол Улсын улс төр, эдийн засаг, нийгэм: тогтолцоо ба бодлого (хуудсд. 80-199). Улаанбаатар., хууд. 116)

Зах зээлийн эдийн засгийг бэхжүүлэх, нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэх гол арга бол хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих, олон талын хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх байдаг. “Монгол Улсад ажиллах хүчний оролцоо буюу хөдөлмөрийн идэвх жилээс жилд улам буурах хандлагатай байна.”⁷² Монгол Статистикийн мэдээллийн нэгдсэн сангийн мэдээлж байгаагаар 2020 оны 4 дүгээр сарын 16-ны өдрийн байдлаар ажиллах хүчний оролцооны түвшин дараах тоон үзүүлэлттэй байна.

Зураг 8. Монгол Улсын ажиллах хүчний оролцооны түвшин*



Эх сурвалж: https://www.1212.mn/tables.aspx?TBL_ID=DT_NSO_0400_018V1

Хэдийгээр иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих бодлого хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичиг, хөтөлбөрүүдэд тусгагддаг ч зах зээлийн эдийн засаг болон нийгмийн бусад бодлогуудтайгаа уялдуулан илүү сайжруулах шаардлагатайг ийнхүү иргэдийн хөдөлмөрийн идэвх буурч нөхцөл байдлаар тодорхойлж байна. Түүнчлэн “Нийгмийн халамжийн үйлчилгээний нэр төрөл олон, хамрах хүрээ хэт өргөн, жилд 730,0 орчим мянган хүнийг хамруулж, 4 хүн тутмын нэгд төрөөс халамж үзүүлж байгаа нь халамжийн үйлчилгээ зорилтот бүлэгт чиглээгүйг илэрхийлж байна. Тухайлбал, 2015 онд хийсэн судалгааны дүнгээс харахад нийт халамжийн үйлчилгээний 28 хувийг хүн амын амьжиргааны түвшин өндөртэй 40 хувь нь хүртжээ.”⁷³ Иргэд халамж хүртэх сонирхол өндөрсөж байгаа нь иргэдийг бэлэн мөнгөөр тэтгэх олон хөтөлбөрүүд хэрэгжсэнтэй холбоотой бөгөөд энэ нь нийгэм, эдийн засгийн орчинд зах зээлийн харилцаагаар зохицуулагдах учиртай олон асуудалд төрийн шууд оролцоог нэмэгдүүлж өгдөг. Тиймээс 2016-2020 оны хооронд Монгол Улсын засгийн газраас “Халамж хүртэгчээс- хөдөлмөр эрхлэгч” болгох бодлогыг хэрэгжүүлэхээр мэдэгдсэн ба иргэдийн дундах халамжид

72 Алтанцэцэг, Б. (2013). Эдийн засгийн бодлого. In Ф.-Э. сан, Монгол Улсын улс төр, эдийн засаг, нийгэм: тогтолцоо ба бодлого (pp. 52-79). Улаанбаатар, хууд. 74)

* Ажиллах хүчний оролцооны түвшин нь хөдөлмөрийн насны хүн амын хэдэн хувийг ажиллах хүчин эзэлж байгааг харуулдаг үзүүлэлт юм.

73 Нийгмийн халамжийн өнөөгийн байдал, цаашид авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээ. (2016, 12 02). Retrieved from zasag.mn: <https://zasag.mn/news/view/15613>

дасах сэтгэлгээний хандлагыг өөрчлөх, хөдөлмөр хийж орлого олоход саад болж байгаа бэрхшээлийг нь хамтын дэмжлэгтэйгээр арилгаж, хөдөлмөрлөх нөхцөлийг нь бүрдүүлж, ядуурлаас гаргах олон салбарын хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх, түүнтэй холбоо бүхий хууль эрхзүйн орчныг сайжруулах хэрэгцээтэй байгааг тэмдэглэсэн байна.

Тогтвортой байдлын зарчим

Тогтвортой байдлын зарчмын хүрээнд юун түрүүнд эдийн засаг, улс төр, нийгмийн бодлогын тогтвортой байдал чухал. Харин Монгол Улсын хувьд өмнөх дэд бүлэгт дурдсанчлан улс төрийн тогтворгүй байдал, ялангуяа Засгийн газрын тогтворгүй байдал, улс төрийн намуудын хоорондын болон дотоод зөрчлийн улмаас төрийн бодлогын уялдаагүй, тасалдсан шинжийг бий болгодог. Тухайлбал, ХБНГУ 1949 оноос хойш 8 дахь удаагийн Засгийн газрыг байгуулж ажиллаж байхад Монгол Улс 1990 оноос хойш нийт 17 дахь удаагийн Засгийн газрыг байгуулан ажиллаж байна. Мөн эдийн засаг, төсвийн бодлого нь мөчлөг дагасан хандлагатай бөгөөд “тус улсын байгалийн баялгийн салбар нь өсөлтийн мөчлөгөөр томоохон хэсгийг бүрдүүлэхээс гадна өсөлтийн савлагааг үүсгэгч гол хүчин зүйл болдог гэж үздэг.”⁷⁴ Дэлхийн зах зээл дээр байгалийн баялгийн үнэ өндөр байх үед эерэг нөлөөтэй ч хэлбэлзлээс болоод эдийн засгийн тогтворгүй байдлыг нэмэгдүүлдэг. “Эдийн засгийн тэлэлтийн үед төрийн үйлчилгээний цалингийн сан /албан хаагчдын тоо, цалингийн хэмжээ хоёулаа/, нийгмийн халамжийг нэмэгдүүлдэг, өсөлт удаашрахад тэдгээрийг аль алиныг нь буцаан хумьдаггүй байсаар байна.”⁷⁵ Энэ нь эдийн засгийн уналтын үед олон маргааныг дагуулж асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд гадаад өөрийн хэмжээг нэмэгдүүлэн эдийн засагт төрийн шууд оролцоог дэмжих нөхцөл болсон байна. “Монгол Улсын нийт гадаад өөрийн хэмжээ 2019 оны 2 дугаар улирлын байдлаар 29,7 тэрбум ам.долларт хүрсэн нь 2010 оны мөн үетэй харьцуулахад 9,5 дахин нэмэгдсэн байна. Үүний дотор Засгийн газар болон Төв банкны өр нийт гадаад өөрийн 31,2 хувийг эзэлж байгаа нь эдийн засгийн төдийгүй төсвийн тогтвортой байдалд ачаалал үзүүлэх магадлалтай юм.”⁷⁶

Аж ахуйн нэгж, бизнесийн таатай орчныг бүрдүүлснээр хөрөнгө оруулалт хийх, жижиг дунд бизнесүүд олноор бий болох эрмэлзлийг нэмэгдүүлснээр чөлөөт зах зээл, өрсөлдөөнийг дэмждэг. Тус үйл явцын гол хөшүүрэг нь эдийн засгийн тогтвортой байдалд итгэх итгэл байдаг. 2019 оны Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яамны Жижиг, дунд үйлдвэрийн салбарын статистик мэдээлэлд⁷⁷ 1993 онд ҮХЯам, ЖДҮ хэлтэс байгуулагдан ЖДҮ хөтөлбөр 1999-2003, 2005-2010, 2014-2016, 2019 онуудад хэрэгжсэн бол 2006 онд ЖДҮХ сан бий

74 Азийн Хөгжлийн Банк. (2020). Монгол Улсын эдийн засгийн хэтийн төлөв. Улаанбаатар: www.adb.org.

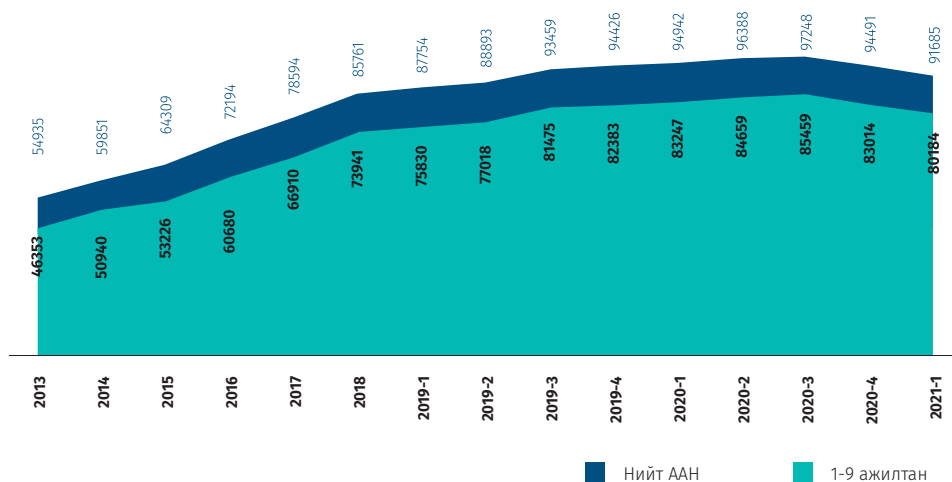
75 Азийн Хөгжлийн Банк. (2020). Монгол Улсын эдийн засгийн хэтийн төлөв. Улаанбаатар: www.adb.org., хууд. 30)

76 Энх-Амгалан, Б. (2019). Эдийн засаг дахь улс төрийн бодлогын нөлөө. In Монгол дахь ардчиллын хөгжил, бэхжилт, асуудал, сорилт /1990-2019/ (pp. 210-240). Улаанбаатар: Адмон принт ХХК., хууд. 226)

77 <https://mofa.gov.mn/exp/blog/25/173>

болж, 2007 онд ЖДҮ хууль, 2019 онд ЖДҮҮДТ хууль тус тус батлагдсан байна. Нийт ААН-ийн тоо 85,761 байгаагаас ЖДҮ эрэглэгч ААН-ын тоо 62,623 буюу 73 хувийг эзэлж, нийт хөдөлмөр эрхлэлтийн 72 хувийг бүрдүүлж байна. ЖДҮҮТ хууль зааснаар “4.1.1.жигжиг, дунд үйлдвэр, үйлчилгээ эрхлэгч” гэж 200 хүртэл ажилтантай, жилийн 2.5 тэрбум төгрөг хүртэл борлуулалтын орлоготой, үйлдвэрлэл, худалдаа, үйлчилгээний салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг аж ахуйн нэгжийг”⁷⁸ хэлдэг.

Зураг 9. Үйл ажиллагаа явуулж буй ААН



Эх сурвалж: Статистикийн мэдээллийн нэгдсэн сан⁷⁹

Дээрх тоон үзүүлэлтээс нийт ААН-ийн 88 орчим хувийг 1-9 ажилтантай бизнесүүд эзэлж байгаа бөгөөд Ковид-19 цар тахлын нөлөөгөөр ААН-ийн тоо багассан үзүүлэлттэй байна. Гэхдээ ААН болон бизнес эрхлэгчдэд нийтлэг тулгардаг асуудлыг ЖДҮ-ийн хөгжил, санхүүгийн судалгаанаас: “Тулгамдаж буй асуудлын тухайд макро эдийн засгийн орчны зүгээс валютын ханш болон инфляц, нийгмийн орчны зүгээс ядуурал болон ажилгүйдэл, хуулийн орчны зүгээс хуулийн сул хэрэгжилт болон төрийн байгууллагын үйлчилгээ хамгийн их хүндрэл учруулдаг болох нь харагдаж байна”⁸⁰ гэсэн дүгнэлт байна. Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн хүрээнд ЖДҮ, бизнесүүдийн тоог нэмэгдүүлснээр шударга өрсөлдөөнийг бий болгож, монопол болон картелийн нөлөөг хязгаарлах нь зах зээлийн эдийн засгийн бэхжүүлдэг хэмээн үзэхийн зэрэгцээ тухайн аж ахуй нэгж нийгмийн баялгаас хүртэж буйнхаа хэрээр хариуцлага хүлээдэг. Харин ийм зарчим алдагдахад “Сүүлийн хорь гаруй жилийн турш дахь нийгмийн баялгийн хуваарилалтын дүр зураг нь ерөнхийдөө зах зээлийн эдийн засаг бүхий орнуудын, тэр дундаа

78 <https://www.legalinfo.mn/law/details/14525>

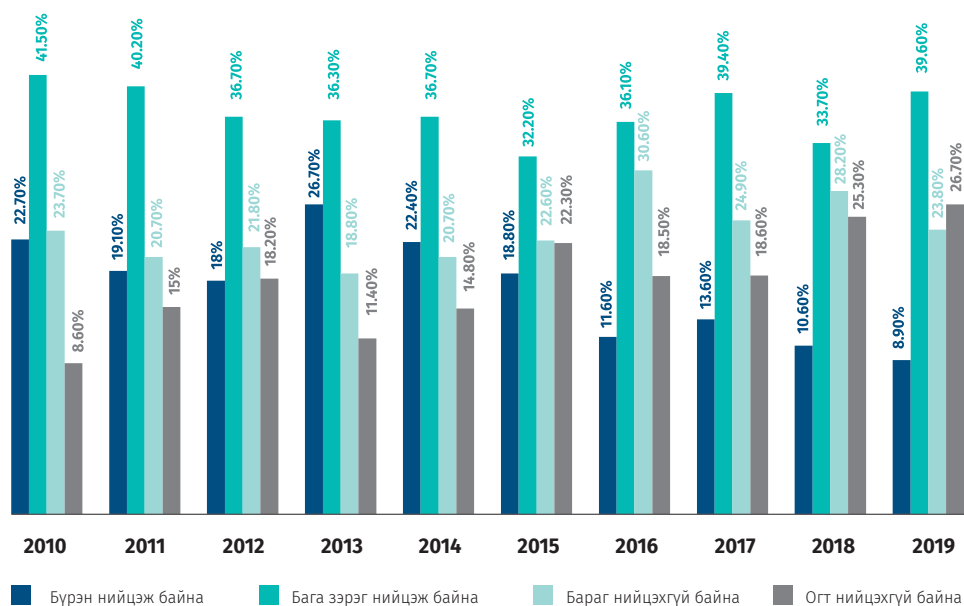
79 https://www.1212.mn/tables.aspx?tbl_id=DT_NSO_2600_009V1&13999001_select_all=1&13999001SingleSelect=4_3_2&01_select_all=0&01SingleSelect=_1&YearQ_select_all=1&YearQSingleSelect=&viewtype=table

80 Япон улсын хамтын ажиллагааны байгууллага /ЖАЙКА/. (2018). Монгол Улсын бизнесийн орчны суурь судалга. Улаанбаатар., хуудсд. 2-28)

либерал ардчиллын хэв маягт хамаарах орнуудын жишгээр явж ирсэн нь харагдана. Хамгийн чинээлэг 10 хувьд нийт орлогын ¼ нь ноогдож ирсэн бөгөөд хамгийн ядуу 10 хувьд нь 3 орчим хувь нь ноогдож ирсэн байгаа юм. Чинээлэг 10 хувийн орлого ядуу 10 хувиас даруй 8 дахин их байна гэсэн үг.”⁸¹ Зах зээлийн эрх чөлөө нь нийгмийн хүсүүштэй үр дагаварт хүрэхгүй бол түүнийг засварлах, хязгаарлах болдог. Түүнчлэн, аж ахуй нэгж, ЖДҮ эрхлэгчид өрсөлдөх чадвараа нэмэгдүүлэх, нийгмийн хариуцлагаа хүлээхийн тулд хүний нөөцийн мэдлэг, туршлага, авьяас чадварыг нэмэгдүүлэх, хүрээлэн буй орчны (амьдрах орчин болон ажиллах нөхцөл) сайжруулах ёстой.

Иргэдийн хувьд ардчилсан тогтолцоогоо дэмжих болон зах зээлийн эдийн засгийг бэхжүүлэхэд хэрэглэгчийн урт хугацааны хэрэглээ хийх чадвар, шийдвэр зэрэг нь тогтвортой байх нь чухал. Манай улсын иргэд ардчилалд хэрхэн хандаж байгааг сүүлийн 10 жилд хийгдсэн улс төрийн барометрийн судалгааг харьцуулан үзэхэд өнөөгийн ардчилал болон улс төрийн тогтолцоо сэтгэлд нийцдэг гэсэн үзүүлэлтүүд тогтмол тоогоор буурч, нийцдэггүй гэсэн үзүүлэлтүүд 2010 онд 8.6% байсан бол 2019 онд 26.7% болж 18.1 нэгжээр нэмэгдсэн байна.

Зураг 10. Ардчилал болон улс төрийн тогтолцооны үнэлгээ



Эх сурвалж: "Сант Марал Сан" Улс төрийн барометр

81 Түмэннаст, Г. (2019). Нийгмийн соціаль хүрээний өөрчлөлт, асуудал. In Монгол дахь ардчиллын хөгжил, бэхжилт, асуудал, сорилт /1990-2019/ (pp. 240-271). Улаанбаатар: Адмон принт, хууд. 251)

Ардчиллыг дэмжих дэмжлэгийг тодорхойлогч чухал үзүүлэлт нь гурвуул улс төрийн үзүүлэлтүүд бөгөөд нэгдэх нь өмнөх коммунист дэглэмд өгөх сөрөг үнэлгээ, хоёрдох нь өнөөгийн нийгэмд улс төрийн илүү их эрх чөлөө эдэлнэ гэсэн төсөөлөл, гуравдах нь өмнөх дэглэмээс өвлөн авсан саад бэрхшээлийг даван туулахад удаан хугацаа хэрэгтэй гэдгийг ухамсарладаг тэвчээрт байдал юм. Түүнчлэн нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн үзэл санаанд иргэдийн улс төрийн тогтолцооны дэмжлэг, тэдний улс төрийн боловсрол, үүрэг хариуцлага зэрэгт дүгнэлт хийж, шийдвэрт хүрэх нь эргээд төрийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих нэг чухал механизм болдог. “Улс төрийн системийн гишүүн нь эрх бүхий байгууллага тэдний хэрэгцээ шаардлагад арга хэмжээ авч байгаа эсэх талаар зохистой тооцооллыг хийж чадна. Ийм нөхцөлд тодорхой дэмжлэг нь эрх баригчдад өөрсдийн үйл ажиллагаа, түүнээс гарсан үр дүнд хариуцлага хүлээхийг зөвшөөрдөг, хүмүүсийн хүлээн зөвшөөрөгдсөн ашиг тус, сэтгэл ханамжийн дагуу хэлбэлзэх төрийн байгууламж бүхий нийгэмд оршиж чадна.”⁸² Мөн хэрэглэгчийн урт хугацааны хэрэглээ хийх чадвар, шийдвэр буюу худалдан авах чадвар зах зээлийн эдийн засгийн хөшүүрэг болдог. Худалдан авах чадвар нэмэгдэх нь үнэ буурах, хэрэглэгчийн орлого нэмэгдэх мөн өндөр бүтээмж, технологийн шинэчлэл шингэсэн бараа бүтээгдэхүүн, үйлчилгээтэй холбоотой. Харин “Худалдан авах чадвараа алдах нь хэрэглэгчдийн мөнгөөрөө худалдаж авах барааны хэмжээ буурсан явдал юм. Хэрэглэгчид үнэ өсөж, орлого нь ижил хэмжээгээр өсөхгүй, эсвэл хэвээр байх үед хэрэглэгчид худалдан авах чадвараа алдах болно. Худалдан авах чадвар буурах шалтгаанууд нь инфляц, засгийн газрын журам, хүний болон байгалийн гамшиг юм”⁸³ болон ажилгүйдэл, ядуурал зэрэг нийгмийн сөрөг үзэгдлүүд нөлөөлдөг.

Монгол Улс дахь нийгмийн хамгааллын асуудал

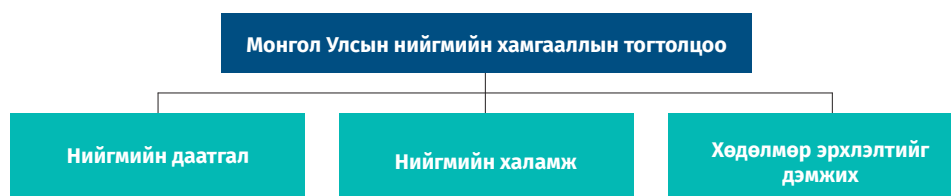
1990 оноос өмнө төлөвлөгөөт эдийн засагтай, нийтийн өмчтэй, хувьдаа хөдөлмөрлөх боломжгүй, бөгөөд төрөөс иргэдэд үзүүлэх тусламж нь анги давхаргаас бүрдэх нийгмийн гишүүдэд ялгаатай эх үүсвэр, үндэслэлтэйгээр “нийгмийн хангамж” гэсэн нэршилтэйгээр олгогддог байсан. Харин 1990 оноос эхлэн зах зээлийн харилцаа, хувийн өмч бүхий чөлөөт эдийн засагт шилжсэн нь хувийн хэвшилд ажиллах, хувийн өмчтэй байх, гадаад дотоод эдийн засгийн нөлөөлөлд дасан зохицох зэрэг шинэ харилцааг бий болгосноос гадна ажилгүйдчүүд, нийгмийн эмзэг бүлэг зэрэг анхаарал халамж шаардагдах хэсгүүд гарч ирсэн. Энэ нь төрөөс “нийгмийн гишүүдийг эдийн засгийн идэвхтэй хүн ам, тусламж дэмжлэг хүртэгсэд гэж ангилан тус бүрд нь тохирсон нийгмийн хамгааллын арга механизм бүрдүүлснээр Нийгмийн даатгал болон нийгмийн халамж гэсэн үндсэн төрөл бий болжээ.”⁸⁴

82 Улс төрийн шинжлэх ухааны нэвтэрхий толь бичиг. (2020). Улаанбаатар: Адмон принт ХХК, хуудсд. 583-584)

83 Худалдан авах чадвар: тэгш байдлын онол, алдагдал, ашиг. (2021). Retrieved from mn.warbletoncouncil.org: <https://mn.warbletoncouncil.org/poder-adquisitivo-8594>

84 Хууль зүйн яам. (2013). Нийгмийн хамгааллын эрхзүй. Улаанбаатар: "ВСГ" хэвлэлийн газар, хууд. 29)

Зураг 11. Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын тогтолцооны ерөнхий бүтэц



Эх сурвалж: Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын суурь түвшний тодорхойлолт, зардал⁸⁵

Нийгмийн даатгалын тогтолцоо нь эрүүл мэндийн даатгал, тэтгэвэрийн даатгал, тэтгэмжийн даатгал, ажилгүйдлийн даатгал, үйлдвэрлэлийн осол, мэргэжлээс шалтгаалах өвчин (ҮОМШӨ)-ний даатгал зэргээс бүрддэг.

Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн дагуу төр нь иргэдийнхээ эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэгч гол субъект тул бодлогоороо дамжуулан нийгмийн хамгааллын салбарын санхүүжилтийн эх үүсвэрийг тодорхойлж байдаг.

Нийгмийн даатгалын тогтолцоонд: эрүүл мэнд, тэтгэвэр, тэтгэмж, ҮОМШӨ, ажилгүйдлийн гэсэн даатгалуудаас бүрдэх бөгөөд нийгмийн даатгалын сангаас санхүүждэг. Тухайлбал, ажилгүйдлийн тэтгэмж авах ердийн хугацаа нь 76 хоног бөгөөд тэтгэмж авах хэмжээ нь шимтгэл төлсөн хугацаанаас хамааран 45 хувиас 70 хувь хүртэл байдаг.

Нийгмийн халамжийн тогтолцоонд: Ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн, өнчин болон нярай хүүхэд, жирэмсэн болон амаржсаны амралттай эмэгтэйчүүд, бие даан амьдрах иргэд болон олон хүүхэдтэй ганц бие эхчүүд, эмзэг бүлэг зэрэг зайлшгүй тусламж дэмжлэг шаардлагатай хүмүүст чиглэдэг.

Эрүүл мэндийн тогтолцоонд: эрүүл мэндийн даатгалын сан, улсын төсөв, эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээ үзүүлсний төлбөр, гадаад зээл тусламж гэсэн үндсэн эх үүсвэрүүдээс санхүүждэг. 1994 оны Иргэний эрүүл мэндийн даатгалын тухай хууль, 2015 онд Эрүүл мэндийн даатгалын тухай хуулийг шинэчлэн баталсан бөгөөд Монгол Улсын бүх иргэнийг эрүүл мэндийн даатгалд албан журмаар хамруулдаг. Улсын төсвөөс анхан шатны тусламж үйлчилгээ, жирэмсний болон төрөхийн тусламж, сүрьеэ болон хорт хавдрыг хөнгөвчлөх эмчилгээ зэрэг эрүүл мэндийн үйлчилгээг санхүүжүүлдэг байна.

Судлаач Б.Энхцэцэг “Нийгмийн хамгааллын үзэл баримтлал, нийгмийн хамгааллын индексийн тооцоолол” сэдэвт судалгааны ажилд Монголын нийгмийн хамгааллын тогтолцооны тухай ерөнхий ойлголт өгөхөөс гадна, нийгмийн хөгжил, боломж бололцоо өсөн нэмэгдсэн ч түүнээс хүртэх чадамж

85 (Монгол Улсын Засгийн газар, Нэгдсэн үндэсний байгууллага, & Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллага, 2015, хууд. 11)

сул нийгмийн эмзэг хэсэг, өндөр настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд байсаар байдаг бөгөөд тэднийг сайн сайхан амьдрах нөхцөлийг нийгмийн халамж үйлчилгээний салбараар дамжуулан зохицуулдаг талаар тодорхойлжээ. Түүнчлэн тэрхүү тогтолцоог дэмжихийн тулд нийгмийн хамгааллын төлбөр их, бага байх талаар байнгын маргаан дагуулдаг талаар дурджээ. Ялангуяа халамжийн тогтолцоонд зарцуулах төсвийн зардлын талаар сөрөг хандлагатай байдаг. Манай улсын хувьд нийт 12 багц, зорилтод бүлэг болон нэр төрлөөсөө хамаарсан 72 төрлийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээний төрөлтэй бөгөөд төсвийнх нь 60 орчим хувийг хүн амын өсөлтийг дэмжсэн хөтөлбөрүүд эзэлдэг байна. Олон улсын жишигт нийгмийн халамж олгохдоо орлого болон татварын системээр дамжуулан тухайн иргэний орлогод үндэслэдэг бол Монгол Улсын хувьд орлого тооцоолох боломжгүй байгаа учраас хэрэглээнд тулгуурлан халамж олгодог. Түүнчлэн, халамжийн төрлүүдэд хамрагддаг иргэдийн мэдээллийн нэгдсэн сүлжээ хангалттай хэмжээгээр бүрэлдээгүй байгаа нь тооцоолол хийхэд хүндрэл учруулдаг, халамжийн хөтөлбөрүүдэд давхардан хамрагддаг зэрэг асуудлууд үүсгэдэг байна.

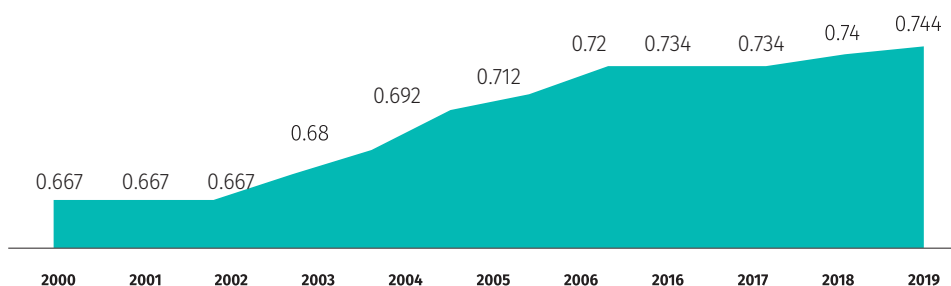
Хүний хөгжил

НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрөөс 1990 онд хүний хөгжлийн үзэл баримтлалыг танин мэдэх, тухайн улс орнуудад тулгамдаж байгаа асуудлыг шийдвэрлэх нөөц боломжийг тодорхойлох мэдээлэл судалгааг бий болгох зорилготойгоор гишүүн орнууддаа хүний хөгжлийн илтгэл гаргахыг уриалсан. Монгол улс НҮБ-ын гишүүн орны хувьд тус уриалгыг хүлээн авч 1997 онд “Хүний хөгжил”, 2000 онд Төрийн тогтолцоог шинэчлэхүй”, 2003 онд “Хот хөдөөгийн ялгаатай байдал”, 2007 онд “Хөдөлмөр эрхлэлт, ядуурал”, 2011 онд Эмзэг байдлаас тогтвортой хөгжил рүү: Байгаль орчин, хүний хөгжил”, 2016 онд “Ирээдүйн сайн сайхны төлөө: Монгол Улсын хөгжилд залуучуудын оролцоо” зэрэг илтгэлүүдийг гаргаад байна.

“Хүний хөгжил гэдэг бол товчхондоо хүн төвтэй хөгжил - үйл явц хийгээд үр дүн юм. Хөгжлийн үндсэн зорилго нь хүнийг эрүүл саруул байж, урт удаан наслалт, бүтээлчээр ажиллаж амьдрах таатай орчин, нөхцөлийг хүмүүст бүрдүүлж өгөх явдал юм.”⁸⁶ Тус зорилгын хэрэгжилтийн үр дүнг Хүний хөгжлийн индексээр тооцоолдог ба үндсэн гурван үзүүлэлтийг харгалзан үздэг.

- Урт удаан, эрүүл амьдарч байгаа байдлыг-иргэдийн наслалтаар
- Мэдлэг боловсрол эзэмших чадварыг-бодит болон суралцах хугацаагаар нь
- Зохистой амьдралын түвшинд хүрэн чадварыг-нэг хүнд ноогдох үндэсний орлогоор

86 Үндэсний статистикийн хороо. (2019). Хүний хөгжил-2018. Улаанбаатар, хууд. 7)

Зураг 12. Монгол Улсын хүний хөгжлийн индекс, 2000-2019 он

Эх сурвалж: Үндэсний статистикийн хороо

Манай улсын ХХИ 2000 онд 0.667 байсан бөгөөд тасралтгүй өссөөр 2019 онд 0.744 болж 0.077 нэгжээр нэмэгджээ. Учир нь “НҮБ-ын “Хүний хөгжлийн итгэл-2018” тайланд дурдсанаар манай улсын хүн амын дундаж наслалт 1990-2018 онд 9.2 жилээр, сургуульд суралцах хугацаа 5.3 жилээр, сургуульд суралцахаар хүлээгдэж буй хугацаа 2.4 жилээр, нэг хүнд ногдох үндэсний нийт орлого 2.1 дахин нэмэгдсэн байна.”⁸⁷ холбоотой юм.

“Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого

2020 оны 05 сарын 13-ны өдрийн УИХ-ын 52 дугаар тогтоолоор “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогыг баталсан ба Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хуулийн 4.1.1-д “хөгжлийн бодлого гэж улс, салбар, салбар хооронд болон бүс, орон нутгийн түвшинд, урт, дунд, богино хугацаанд хөгжлийн тодорхой асуудлаар ахиц дэвшилд хүрэхээр дэвшүүлсэн хэмжигдэхүйц зорилго, зорилт, тэдгээрийн суурь түвшин, хүрэх үр дүн, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа, санхүүжилтийн эх үүсвэрээр баталгаажсан төсөв, хэрэгжилтийг хянах шалгуур үзүүлэлтийг тусгасан эрх бүхий этгээдээс баталсан баримт бичгийг” гэж заасны дагуу боловсруулжээ.

“Өнгөрсөн, одоо, ирээдүйн давхцал нь оюун санаа, хурд, мөн чанар гэсэн төгс холбоост хадгалагдаж буй бөгөөд Алсын хараа 2050 урт хугацааны хөгжлийн бодлого нь үндэсний дахин давтагдашгүй онцлогт суурилсан, дэлхийн дэвшилтэт үзэл санаатай хослуулсан Монгол Улсын хөгжлийн загвар байх болно”⁸⁸ хэмээн тус баримт бичгийг 2050 он хүртэл Монгол Улсын хөгжлийн загвар болгохоор тодорхойлжээ. Тус хөгжлийн загвар нь 9 зорилго, 50 зорилтын хүрээнд 2020-2030 он, 2031-2040 он, 2041-2050 он гэсэн үе шаттайгаар хэрэгжих үйл ажиллагааны чиглэлүүдийг тогтоосон байна. Монгол Улсын Алсын харааг “Монгол Улс 2050 он гэхэд байгаль, хэл, хил, соёлоо тогтвортой хадгалсан, нийгмийн болон эдийн засгийн хөгжлөөрөө

87 Үндэсний статистикийн хороо. (2019). Хүний хөгжил-2018. Улаанбаатар, хууд. 10)

88 (“Алсын хараа-2050” Монгол Улсын Урт хугацааны хөгжлийн бодлого, 2020, хууд. 24)

тэргүүлэгч орон болно.”⁸⁹ хэмээн тодорхойлоод 1/Үндэсний нэгдмэл үнэт зүйл, 2/Хүний хөгжил, 3/Амьдралын чанар ба дундаж давхарга, 4/Эдийн засаг, 5/Сайн засаглал, 6/Ногоон хөгжил, 7/Амар тайван, аюулгүй нийгэм, 8/Бүсчилсэн хөгжил, 9/Улаанбаатар ба дагуул хот гэсэн 9 зорилгыг дэвшүүлээд зорилго бүр Монгол хүний сайн сайхан байдлыг дээшлүүлэхэд чиглэх болно хэмээжээ. Ард иргэдийн сайн сайхныг хангахын тулд “нэгдүгээрт, эдийн засаг, нийгэм, шинжлэх ухаан, техник технологийг илүү эрчимтэй бөгөөд үр ашигтай байдлаар хөгжүүлэх бодлогыг тодорхойлох; хоёрдугаарт, улс орны ирээдүйн хөгжлийн зорилго, зорилтуудыг эдийн засгийн гадаад, дотоод орчин нөхцөлд гарч болзошгүй өөрчлөлт болон дэлхий нийтийн хөгжлийн чиг хандлагад нийцүүлэн томъёолох; гуравдугаарт, дээр дурдсан нөхцөл байдлыг харгалзан улс орны хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн хүрээнд хэрэгжүүлэх бүхий л үйл ажиллагааны цаг хугацаа, эрэмбэ дарааллыг харилцан уялдаатай байдлаар зөв тогтоохыг тус тус зорьсон болно”⁹⁰. Ийнхүү Алсын хараа-2050 Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичиг нь өмнөх хөгжлийн баримт бичгүүдтэй харьцуулахад өнөөгийн нөхцөл байдлыг үнэлж дүгнэсэн, тодорхой үр дүнд хүрэхээр зорилт, үйл ажиллагааны үе шатуудыг дэлгэрэнгүй тодорхойлсон, цахим Монгол, чадварлаг төрийн цомхон алба, бүсчилсэн хөгжил, иргэдийн амьдрах таатай орчин, ногоон хөгжил, олон тулгуурт эдийн засаг зэрэг асуудлуудыг нарийвчлан тусгасан байна. Үүний зэрэгцээ зарим чиглэл, үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг тусгах хэрэгцээтэй бөгөөд дараах байдлаар тодорхойлсон.

Монгол Улс зах зээлийн эдийн засагтай хөгжиж буй улс, зах зээлийн эдийн үзэл баримтлалаар төрийн оролцоог эдийн засаг, нийгмийн хүрээнд хамгийн бага байлгах гэсэн суурь үнэт зүйлийг алдагдуулсан “суурь хувилбар буюу эдийн засгийн хөгжлийн өнөөгийн хандлага цаашид хэвээр үргэлжлэх, төрийн оролцоо, зохицуулалтыг өнөөгийн түвшинд байлгах”⁹¹ зэрэг зорилтууд тусгагдсан бөгөөд төрийн шууд оролцоог дэмжсэн үйл ажиллагаа, төлөвлөлтүүд олон ажиглагдаж байна. Түүнчлэн, зах зээлийн эдийн засгийн талаар цөөн дурдагдсан бөгөөд үүний дүнд хөгжлийн бодлогын зах зээлийн эдийн засагтай нийцсэн, уялдаа холбоо тодорхойгүй байна.

Авлигагүй засаглал чиглэлд авлигал, ашиг сонирхлын зөрчил, албан тушаалын гэмт хэрэгтэй холбогдсон төрийн албан хаагч болон бусад оролцогчдын холбоо, нэгдлийг тогтоон холбогдох арга хэмжээг авах талаар тусгах. Ялангуяа зах зээлийн эдийн засгийг зохистойгоор явуулахад саад болж буй монопол, картел, клиентлестүүдийн үйл ажиллагааг хязгаарлах талаар шаардлагатай чиглэлүүд тодорхойлох нь чухал байна.

Хүний эрхийг дээдэлсэн нийгмийг бий болгохын тулд хэрэгжүүлэх чиглэлийн нэгээр “Хүний эрхийн Үндэсний Комисс хараат бусаар үйл ажиллагаа явуулж, чиг үүргээ бүрэн хэрэгжүүлэх нөхцөлийг хангаж, үйл

89 ("Алсын хараа-2050" Монгол Улсын Урт хугацааны хөгжлийн бодлого, 2020, хууд. 25)

90 ("Алсын хараа-2050" Монгол Улсын Урт хугацааны хөгжлийн бодлого, 2020, хууд. 192)

91 Мөн тэнд, хууд. 192)

ажиллагааг олон улсын түвшинд хүргэнэ”⁹² гэсэн бөгөөд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих субъект болох Үндсэн хуулийн цэцийн хүний эрхийн асуудлаарх оролцоо, үйл ажиллагааны талаар тусгах хэрэгцээтэй байна.

УИХ-ын сонгуулийг холимог тогтолцоогоор явуулах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, УИХ-ын болон орон нутгийн сонгуулийг зэрэг явуулах нөхцөлийг бүрдүүлж, хэвшүүлэх зэрэг сонгуулийн тогтолцоог боловсронгуй болгох зорилтуудыг дэвшүүлсэн боловч хууль болон ёс зүйн хэм хэмжээ зөрчсөн улс төрийн албан тушаалтнуудыг эгүүлэн татах, тус үйл явц дахь иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх талаар тусгаагүй байна. Мөн УИХ-ын болон Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын бүрэн эрхийн хугацааг нэмэгдүүлэх нь төрийн бодлого, үйл ажиллагааны тогтвортой байдалд нөлөөлөх чиглэлийн нэг болгон тодорхойлсон нь учир дутагдалтай байна.

2.3 Монгол Улс дахь цар тахлын үеийн эдийн засаг, нийгмийн хамгааллын хариу арга хэмжээ

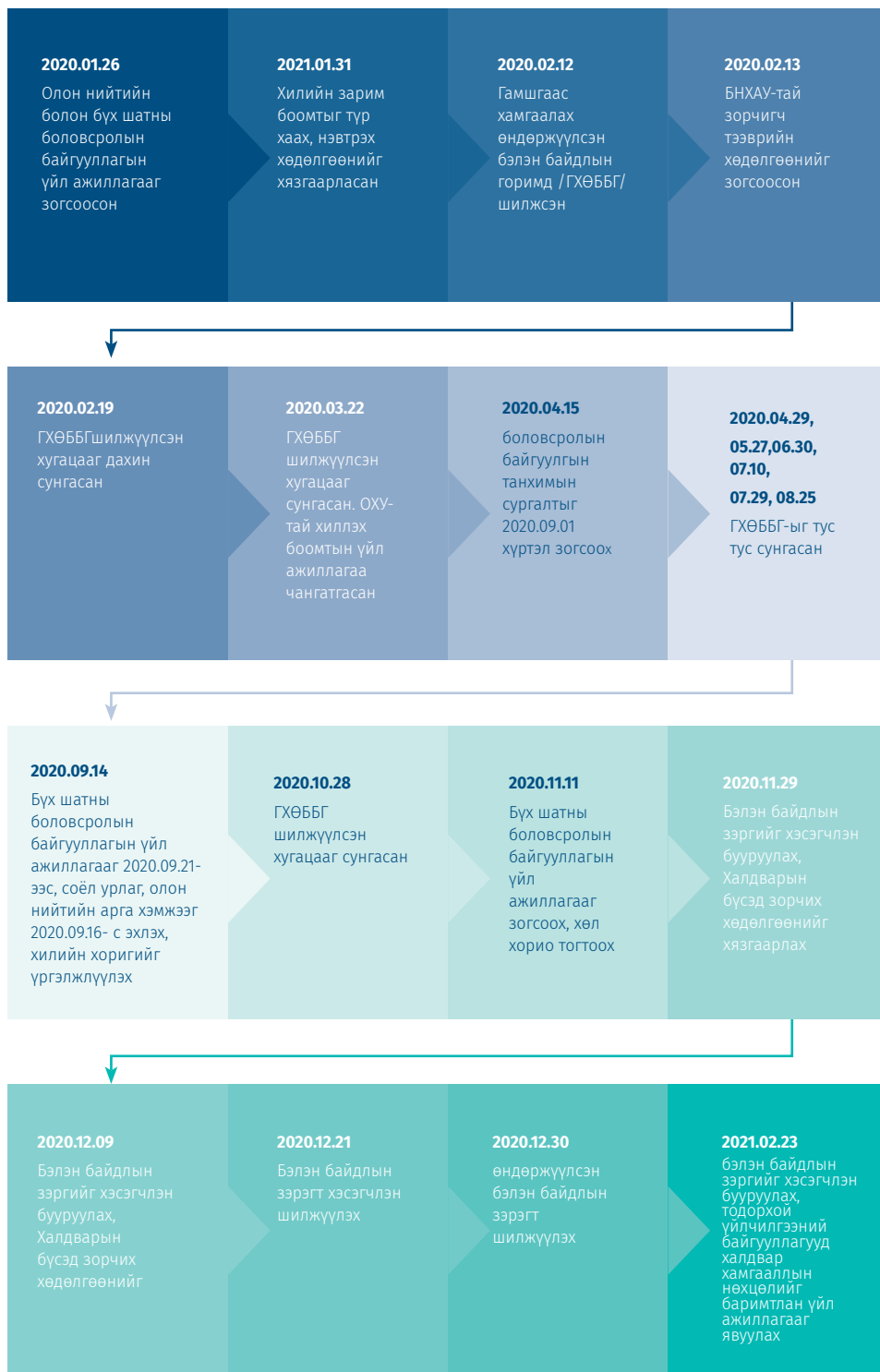
Монгол Улсад Коронавирусын халдварын анхны тохиолдол 2020 оны 3 сарын 2-ны өдөр Москва-Улаанбаатар чиглэлийн онгоцоор ирсэн Франц улсын иргэнээс халдвар илэрснээр бүртгэгдэж, 2020 оны 11 сарын 6-ны өдөр дотооддоо халдвар авсан анхны тохиолдол бүртгэгдсэн. Коронавирусаас үүдэлтэй хямрал нь эдийн засаг, улс төр, хөдөлмөр, иргэдийн амьдралын бүхий л хүрээнд сөрөг нөлөө үзүүлж, ямар нэг салбар, бизнесийн хэмжээ үл хамааран орлого буурах, дампуурах, ажлын байр алдагдах зэрэг үр дүнг дагуулсан. Түүнчлэн зах зээлийн эдийн засгийн гол хөшүүрэг болох бараа бүтээгдэхүүний худалдан авах чадвар болон урт хугацааны худалдан авалт хийх итгэл алдагдаж, бизнесүүд хөрөнгө оруулалт хийх болон шинэ ажлын байр бий болгохоос татгалзаж, орон тооны цомхотгол хийх болсон. Тогтмол өсөлтэй байсан аж ахуй нэгжийн тоо 2020 оны эхний улирлын байдлаар 94942 бүртгэлтэй байсан бол 2021 оны эхний улиралд 91685 болж буурсан байна.

Мөн “Манай улсад статистик тоон мэдээллээр “Ковид-19” цар тахлын үед ажилгүйдэл огцом нэмэгдсэн гэх дүн мэдээлэл ерөнхий байдлаар харагдахгүй байгаа ч дотор нь задалж үзвэл хувиараа болон бичил бизнес эрхлэгчдийн нөхцөл байдал хүндэрсэн, өнгөрсөн оныхтой харьцуулахад тэдний тоо 30 мянгаар багасаад байгааг ХНХЯ-наас мэдээллээ”⁹³ Ингэснээр иргэдийн нийгмийн баталгаа алдагдаж, улс орны эдийн засаг, нийгмийн асуудлууд хүндэрч байна. Нөгөөтэйгөөр байгалийн баялаг, уул уурхай, экспортоос ихээхэн хамааралтай Монгол Улсын эдийн засаг олон удаагийн хилийн хориг, гол бүтээгдэхүүн нийлүүлэгч хөрш улсуудын халдварын тархалт, дэлхий нийтийн хямрал зэргээс шалтгаалан хямарч байна. Монгол Улсын Засгийн газраас цар тахлын үед дараах зохион байгуулалтыг хийсэн.

92 Мөн тэнд, хууд. 271)

93 Болд, Б. (2021, 02 16). Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн тоо 30 мянгаар буурчээ. Retrieved from www.montsame.mn: <https://www.montsame.mn/mn/read/253757>

Зураг 13. Монгол Улсын Засгийн газрын цар тахлын үеийн зохицуулалт



УИХ-аас цар тахлын үеийн хариу арга хэмжээг зохицуулахын тулд 2020 оны 4 сарын 29 өдөр “Коронавируст халдвар /Ковид-19/-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай” хуулийг батлан 2020 оны 12 сарын 31, 2021 оны 01 сарын 29-нд тус тус нэмэлт өөрчлөлт оруулсан.

Монгол Улсын Их Хурал болон Засгийн газраас цар тахлын үед авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээтэй холбоотой зарим тогтоолоос дурдвал.

Хүснэгт 2. Арга хэмжээтэй холбоо бүхий тогтоолууд

№	УИХ-ын тогтоол	Тогтоолын дугаар	Огноо
1	Коронавируст халдвар /COVID-19/-ын цар тахлын үед иргэдийн эрүүл мэнд, орлогыг хамгаалах, ажлын байрыг хадгалах, эдийн засгийг идэвхжүүлэх багц арга хэмжээний тухай	Дугаар 21	2020.04.09
2	Коронавируст халдвар /КОВИД-19/-ын цар тахлын үед санхүү, эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах, эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, төрийн үйлчилгээнд цахим шилжилт хийх арга хэмжээний тухай	Дугаар 32	2020.04.29
3	Коронавируст халдвар /КОВИД-19/-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах талаар чиглэл өгөх тухай	Дугаар 36	2020.12.03
Засгийн газрын тогтоол			
1	Шинэ Коронавирусын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр авч хэрэгжүүлэх зарим арга хэмжээ	Дугаар 30	2020.01.26
2	Бэлэн байдлын зэрэгт шилжсэнтэй холбогдуулан авах зарим арга хэмжээ	Дугаар 63	2020.02.13
3	Бэлэн байдлын зэрэгт шилжсэнтэй холбогдуулан эдийн засгийг дэмжих чиглэлээр авах зарим арга хэмжээ	Дугаар 78	2020.02.28
4	Бэлэн байдлын зэрэгт шилжсэнтэй холбогдуулан санхүү төсвийн чиглэлээр авах зарим арга хэмжээ	Дугаар 68	2020.02.19
5	Бэлэн байдлын зэрэгт шилжсэнтэй холбогдуулан эдийн засгийг дэмжих чиглэлээр авах зарим арга хэмжээ	Дугаар 114	2020.03.27
6	Коронавируст халдвар /Ковид-19/ цар тахлын үед эдийн засгийг идэвхжүүлэх, иргэдийн амьжиргааг дэмжих нийгмийн хамгааллын зарим арга хэмжээ	Дугаар 167	2020.05.06
7	Бүх нийтийн бэлэн байдлын зэрэгт шилжсэнтэй холбогдуулан эдийн засгийг дэмжих чиглэлээр авах зарим арга хэмжээ	Дугаар 183	2020.11.18
8	Сайжруулсан шахмал түлшний талаар авах арга хэмжээ	Дугаар 200	2020.12.02
9	Коронавируст халдвар /Ковид-19/ цар тахлын үеийн айл өрх, аж ахуй нэгж, байгууллагуудад дэмжлэг үзүүлэх зарим арга хэмжээний тухай	Дугаар 211	2020.12.13
10	Коронавируст халдвар /Ковид-19/ цар тахлын үед Монгол Улсын иргэдэд мөнгөн дэмжлэг олгох тухай	Дугаар 93	2021.04.08
11	Коронавируст халдвар /Ковид-19/-ын эсрэг дархлаажуулалтыг эрчимжүүлэх тухай	Дугаар 122	2021.05.05

Дээрх тогтоол, шийдвэрийн дагуу төрөөс хэрэгжүүлсэн арга хэмжээнүүдийг дараах байдлаар нэгтгэн тодорхойлох боломжтой бөгөөд зардлын санхүүжилт нь Улсын төсөв, Засгийн газрын нөөц, өр гэсэн эх үүсвэртэй байна.

- Халдвараас урьдчилан сэргийлэх, эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээтэй холбоотой арга хэмжээ: Халдварын тархалтаас сэргийлэх, түүнд хяналт тавих, эмнэлгийн хангамж хэрэгслийг нийлүүлэх, эмнэлгийн ажилтнуудыг дэмжих, эмнэлгийн хэрэгсэл, эм тариа, оношлуур бэлтгэх, импортлоход нь гаалийн болон НӨАТ-аас чөлөөлөх, хилийн хориг тавих, хилийн боомтын үйл ажиллагааг нарийвчлан зохицуулах, олон нийтийг хамарсан үйл ажиллагаа, танхимын сургалт, бүх шатны боловсролын байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулах, хязгаарлах;
- Иргэдийн орлогыг хамгаалах: хүн амын орлогын албан татвараас чөлөөлөх, нийгмийн даатгалын шимтгэлээс чөлөөлөх, орлого буурсан бол тодорхой шалгуурын дүнд ажилгүйдлийн даатгалаас 200,000 төгрөгийн нөхөн олговор олгох, малчдын орлогыг дэмжихийн тулд ноолуурын 1кг бүрд 20,000 төгрөгийн урамшуулал олгох;
- Иргэдийн амьжиргааг дэмжих: 0-18 насны хүүхдэд сар болгон 100,000 төгрөг олгох, хүнсний талон⁹⁴, нийгмийн халамжийн тэтгэвэр тэтгэмжийн⁹⁵ хэмжээг нэмэгдүүлэх;
- Өрхийн амьжиргааг дэмжих: айл өрх болон тусгайлсан 9 салбараас бусад аж ахуй нэгж, байгууллагын цахилгаан дулаан, эрчим хүч, цэвэр бохир усны төлбөр, энгийн хог хаягдлын үйлчилгээний төлбөрийг өмнөх жилтэй харгалзах бүрэн болон тодорхой хэмжээнд чөлөөлөх, сайжруулсан шахмал түлшний үнийг 75 хувиар бууруулсан, ипотекийн зээл болон банк, банк бус санхүүгийн байгууллагаас авсан зээл болон зээлийн хүүг түр зогсоох;
- Ажлын байрыг хадгалах: нийгмийн даатгалын шимтгэлээс чөлөөлөх, сүүлийн 5 жилийн хугацаанд жилд 1,5 тэрбумаас бага орлоготой аж ахуй нэгжийн орлогын албан татвараас чөлөөлөх, 2020.02.01-2020.04.01 хүртэлх хугацааны татварын алданги тооцохгүй байх;
- Бизнесийг дэмжих: нийгмийн даатгалын шимтгэлийн алдангийг 2021.07.01 хүртэл тооцохгүй, бүх төрлийн албан татвараас чөлөөлөх, түрээсийн төлбөр хөнгөлсөн аж ахуй нэгжийг орлогын албан татвараас чөлөөлөх, бизнес эрхлэгчдийг дэмжих Зээлийн батлан даалтын сангийн үйл ажиллагааг

94 Хүнсний хангамж зайлшгүй шаардлагатай өрхийн гишүүн-иргэнд олгож байгаа хүнсний талоныг 05 дугаар сарын 01-ээс 10 дугаар сарын 01-ний өдөр хүртэл хоёр дахин нэмэгдүүлнэ. Ингэснээр 122 мянган насанд хүрэгч 32.000 төгрөг, 118.2 мянган хүүхэд тус бүр 16.000 төгрөгийн хүнсний талоны дэмжлэг авч байх юм. <https://zasag.mn/news/view/24959>

95 Нийгмийн халамжийн сангаас сар бүр дараах иргэдэд олгодог 188 мянган төгрөгийн нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмжийг 05 дугаар сарын 01-ээс 10 дугаар сарын 01-ний өдөр хүртэл хугацаанд тус бүр 100.000 төгрөгөөр нэмэгдүүлж олгоно. Үүнд, нийгмийн даатгалын сангаас тэтгэвэр авах эрх үүсээгүй ахмад настнууд, тэжээгч болон асран хамгаалагчгүй, хагас, бүтэн өнчин хүүхэд, олон хүүхэдтэй өрх толгойлсон эцэг эх, одой хүмүүс, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд гээд нийт 62,6 мянган иргэн хамрагдана. <https://zasag.mn/news/view/24959>

идэвхжүүлэх, тендерийн шалгаруулалтад оролцох тэгш боломжоор хангах, хяналтыг сайжруулах, аялал жуулчлалын салбарын аж ахуй нэгжийн хэвийн үйл ажиллагаа явуулах нөхцөлийг бүрдүүлэх, дотоод аялал жуулчлалыг хөгжүүлэх.

Эдийн засгийг идэвхжүүлэх: Ариутгал халдваргүйжүүлэлтийн дэглэм барин аж ахуй нэгжүүдийг хэвийн ажиллах боломжоор хангах, эдийн засгийг төрөлжүүлэх, дэмжих, ажлын байрыг нэмэгдүүлэх, нийгмийн халамжийн үйлчилгээг сайжруулах, экспортыг эрчимжүүлэхийн тулд хилийн боомтын үйл ажиллагааг сайжруулах, ачаа тээврийн үйл ажиллагааг оновчтой зохион байгуулах, хүнс өргөн хэрэглээний барааны үнийн хөөргөдөл, зохиомол хомсдолоос сэргийлэх, хяналт тавих, олон улсын зах зээлд түүхий тосны үнэ буурсантай холбоотойгоор түлшний үнийг 300-400 төгрөгөөр бууруулах,

Цар тахлын үеийн дээрх олон багц арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд улсын төсөвт их хэмжээний ачаалал ирсэн бөгөөд төсвийн орлогын 80 хувийг бүрдүүлдэг татварын орлого буурсантай холбоотой гэж шинжээчид дүгнэсэн байна. Статистикийн мэдээллийн нэгдсэн сангаас гаргасан “Коронавирус ба эдийн засаг” товхимолд 2020 оны 10 дугаар сарын байдлаар “Улсын нэгдсэн төсвийн нийт зарлага 32.7%, Улсын нэгдсэн төсвийн нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж 2.2 дахин, төрөөс иргэдэд олгох тэтгэмж, урамшуулал 3.6 дахин, ажилгүйдлийн даатгалын сангаас олгосон тэтгэмж 22.5%, 0-18 настай хүүхдийн мөнгөн тэтгэмж 4.3 дахин Өрхийн орлогод тэтгэвэр, тэтгэмжийн эзлэх хувь 3.8 оноогоор тус тус өссөн байна.”⁹⁶ Улсын нэгдсэн төсвийн тэнцлийн алдагдал 3.3 их наяд төгрөгт хүрсэн байна хэмээн дурджээ. Төсвийн тэнцлийн алдагдлын гол хүчин зүйлийг дараах байдлаар харьцуулан харуулбал:

Хүснэгт 3. Төсвийн тэнцлийн алдагдлын хүчин зүйлс

Орлого, тусламжийн хэмжээ 7.6 их наяд төгрөг болж, өмнөх оны мөн үеэс 14.6 хувиар буурсан	Нийт зарлага, цэвэр зээлийн хэмжээ 10.8 их наяд төгрөг болж, өмнөх оны мөн үеэс 30.3 хувиар нэмэгдсэн
Татварын нийт орлого 2020 оны эхний 10 сард 6.9 их наяд төгрөг болж, өмнөх оны мөн үеэс 1.1 (14.3%) их наяд төгрөгөөр буурахад орлогын албан татвар 410.4 (19.0%) тэрбум төгрөг, нийгмийн даатгалын орлого 318.4 (20.2%) тэрбум төгрөг, нэмэгдсэн өртгийн албан татвар 168.5 (8.4%) тэрбум төгрөг, бусад татвар, төлбөр хураамжийн орлого 133.2 (17.5%) тэрбум төгрөг, онцгой албан татвар 84.3 (11.5%) тэрбум төгрөг, гадаад үйл ажиллагааны орлого 32.2 (4.9%) тэрбум төгрөгөөр буурсан	Урсгал зардал өмнөх оны мөн үеэс өсөхөд урсгал шилжүүлэг 1.4 (54.2%) их наяд төгрөгөөр өссөн нь голлон нөлөөлсөн байна. Урсгал шилжүүлгийн 52.0 хувийг нийгмийн даатгалын тэтгэвэр, тэтгэмж, 33.0 хувийг нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж, 7.9 хувийг төрөөс иргэдэд олгосон тэтгэмж, 0.1 хувийг ажил олгогчоос олгох бусад тэтгэмж, 7.0 хувийг бусад зардал бүрдүүлж байна. Урсгал шилжүүлгийн бүтцийг харахад 2020 оны эхний 10 сард өмнөх оны мөн үеэс нийгмийн даатгалын тэтгэвэр, тэтгэмжийн эзлэх хувь 15.1 нэгжээр, бусад зардлын эзлэх хувь 0.2 нэгжээр буурсан бол нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмжийн эзлэх хувь 11.0 нэгжээр, төрөөс иргэдэд олгосон тэтгэмжийн эзлэх хувь 4.3 нэгжээр тус тус өссөн байна.

Эх сурвалж: https://www.1212.mn/BookLibraryDownload.ashx?url=covid19_2020_oct.pdf&ln=Mn

96 (2020.11.25). Коронавирус ба эдийн засаг. Улаанбаатар: https://www.1212.mn/BookLibraryDownload.ashx?url=covid-19_2020_oct.pdf&ln=Mn, хууд. 1)

“Цар тахлын хүнд нөхцөл байдалд иргэдэд чиглэсэн нийгмийн халамжийн бодлого баримтлах нь зүй ёсны хэрэг боловч халамжийг нийт хүн амын дунд тэгш олгох нь эргээд улсын төсөвт асар их дарамт учруулж, эдийн засгийн өсөлтийг удаашруулах сөрөг үр дагаварт хүргэх болно.”⁹⁷ Энэ нь нийгмийн халамжид дасах иргэдийн хандлагыг улам нэмэгдүүлээд зогсохгүй түр зуурын шинжтэй дэмжлэг учир цар тахлын дараах улс орны эдийн засагт дунд болон урт хугацааны үр ашиг авчрахгүй. Монгол Улсад зах зээлийн эдийн засаг болон нийгмийн бодлогын уялдаа холбоо алдагдсан, байгалийн баялаг, уул уурхайгаас хэт хамааралтай эдийн засгийн өсөлт, импортын бараа бүтээгдэхүүний хараат байдал, олон чиглэлийн үйлдвэрлэл сул хөгжсөн, үйлчилгээний салбар давамгайлсан, хүн ам зах зээлийн эдийн засагт бүрэн суралцаагүй, ядуурал, ажилгүйдэл, бараа бүтээгдэхүүний үнийн огцом өсөлт явагдах хандлагатай байдаг зэрэг нь цар тахлын хямралын үед ийнхүү хуримтуулсан төсвийн нөөц бололцоог эрсдэлд оруулах шийдвэрүүд нэмж гаргах нөхцөлийг бүрдүүлж байна. Өөрөөр хэлбэл, эдийн засагт дунд болон урт хугацааны үр ашиг авчрах чиглэлүүд сул хөгжсөн нь цар тахлын хямралын үед хөрөнгө оруулах, хамгаалах зэрэг дэмжлэг үзүүлэх хэрэгсэл халамжийн арга хэмжээнүүд болсон байна.

Дүгнэлт, зөвлөмж

Монгол Улсын өнөөгийн нөхцөл байдал, хэрэгцээ шаардлагыг үндэслэн нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн загвар, онол үзэл, санааг дэлгэрүүлэн судлахад зах зээлийн эдийн засгийн системийг илүү зүй ёстой, нийгмийг илүү хүмүүнлэг болгох төр болон олон нийтийн зүй зохистой харилцаа, зах зээлийн эдийн засгийн үр ашиг болон нийгмийн эв нэгдлийг тэнцвэржүүлсэн загвар болох нь тус судалгаагаар нотлогдож байна. Түүнчлэн нийгмийн хамгаалал, үүрэг хариуцлага, зах зээлийн эдийн засаг, төрийн зохицуулалт, хүний хөгжил зэрэг олон ойлголтуудын талаар үзэл санаа нь Монголчуудын тогтсон ойлголтоос ялгаатайн зэрэгцээ өнөөгийн нийгэм, улс төр, эдийн засгийн харилцаанд үгүйлэгдэж байгаа хэм хэмжээ, зарчим, зохицуулалтуудыг багтаажээ. Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн хөгжлийн загвар нь 1950-аад оны эхнээс ХБНГУ-ын улс төр, эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн загвар болсон бөгөөд “Нийгмийн шаардлага”, “Хүрээлэн буй орчны хамгаалал”, “Зах зээлийн эдийн засаг” гэсэн үндсэн чиглэлийн хүрээнд тогтвортой, тэнцвэртэйгээр хэрэгжиж байна.

Тус хөгжлийн загварын үндсэн мөн чанар, үнэт зүйлийг бэхжүүлэхийн тулд нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн бодлогын гол хэрэгслүүд нь зах зээлийн үйл явцад хөндлөнгөөс оролцох бус үндсэн зарчмуудыг баримтлах

97 (2020.11.25). Коронавирус ба эдийн засаг: Улаанбаатар: https://www.1212.mn/BookLibraryDownload.ashx?url=cov-id-19_2020_0ct.pdf&ln=Mn, хууд. 20)

зээлийн эдийн засгийн талаар цөөн дурдагдсан бөгөөд үүний дүнд хөгжлийн бодлогын зах зээлийн эдийн засагтай нийцсэн, уялдаа холбоо тодорхойгүй байна.

Иймд цаашид иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих, ажлын байрыг бий болгох, иргэдийг орлоготой байлгахад гол дэмжлэг болох цогц бодлогуудыг явуулах нь зах зээлийн эдийн засгийн сул талуудыг арилгах, иргэдийн нийгмийн баталгааг хангах хамгийн чухал арга хэмжээ юм. Үүний тулд ардчилал, хувийн өмч, шударга ёс, эрх чөлөө, хууль дээдлэх ёс, зах зээлийн эдийн засгийн харилцааны зүй тогтол, хэм хэмжээг өөрийн өдөр тутмын ажил, амьдралдаа ашиглах чадвартай иргэд бий болохоос гадна бизнес, аж ахуй нэгжүүд зах зээлийн харилцаанд дасан зохицох чадварт суралцах, нийгмийн оролцогчид нийгмийн хариуцлагаа ухамсарлах нь чухал байна. Монгол Улс ардчилал, зах зээлийн тогтолцоогоор хөгжиж байгаа тул өнөөгийн нөхцөл байдлаа үнэлэн цаашдын хөгжлийн замаа зах зээлийн харилцаанд тохируулан тодорхойлох хэрэгтэй байна. Үүний тулд тус судалгааны ажлын үр дүнд үндэслэн дараах нөхцөлүүдийг харгалзан үзэх хэрэгтэй хэмээн тодорхойллоо.

- Улс төрийн хүчнүүдийн зөвшилцлийн дүнд бий болсон Монгол Улсын нэгдсэн хөгжлийн загварыг бий болгох: Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хуульд бүх талын оролцоог хангасан байх зарчмын хүрээнд “хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн баримт бичгийг холбогдох төрийн болон төрийн бус байгууллага, эрдэм шинжилгээ, судалгааны байгууллага, мэргэжлийн холбоод, хувийн хэвшил, иргэд, сонирхлын бүлгийн оролцоог ханган боловсруулсан байх” гэсэн заалтад улс төрийн нам гэсэн субъектийг тусган, эрх баригч нам болон сөрөг хүчний хамтын хариуцлагын зарчмыг тодорхойлох боломжтой.
- Зах зээлийн тогтолцоонд төрийн шууд оролцоог бууруулан, Монополын эсрэг, шударга өрсөлдөөнийг дэмжих эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох: Шударга өрсөлдөөний тухай хуульд шударга өрсөлдөөнөөс үүсэх эрх зүйн үр дагавар, шаардлага, хэрэгжүүлэх эрх зүйн үндэслэлүүдийг тусгах, бусад холбогдох хууль тогтоомжийн уялдаа холбоог нарийвчлах. Алсын хараа-2050 Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичигт “Авлигагүй засаглал” чиглэлд авлигал, ашиг сонирхлын зөрчил, албан тушаалын гэмт хэрэгтэй холбогдсон төрийн албан хаагч болон бусад оролцогчдын холбоо, нэгдлийг тогтоон холбогдох арга хэмжээг авах талаар тусгах. Ялангуяа зах зээлийн эдийн засгийг зохистойгоор явуулахад саад болж буй ноёлох, давуу байдал олж авдаг бизнесийн бүлгүүд, ашиг сонирхлоо хамгаалан тодорхой хүрээнд төрийн бодлогыг боловсруулж хэрэгжүүлэхэд үлэмж нөлөө үзүүлдэг улс төр,

- эдийн засгийн явцуу бүлгийн үйл ажиллагааг хязгаарлах талаар шаардлагатай чиглэлүүд тодорхойлох нь чухал байна.
- Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийн агуулгыг сайжруулах, хүний хөгжлийн бодлоготой уялдуулах: 2020 оны байдлаар Статистикийн мэдээллийн нэгдсэн сангийн мэдээгээр Монгол Улс нийт 3,357,542 хүн амтайгаас 0-18 хүртэлх насны 1,162,531 иргэн байна. Өөрөөр хэлбэл, нийт хүн амын 1,162,531 нь хүүхдийн мөнгө хүртэж байгаа нь “Монгол Улсын иргэдийн 1/3 нь халамжийн хөтөлбөрт хамрагддаг” гэсэн ойлголтыг бий болгож байна. Хэрэв хүүхдийн мөнгө халамжийн хөтөлбөр бол орлогын хамгийн доод бүлэгт чиглэж ядуурлыг бууруулах, амьжиргааг дэмжих учиртай, хүн амын өсөлтийг дэмжих хөтөлбөр бол 0-18 хүртэлх насны хүүхдүүдэд жигд олгогдох, харин хүүхдийн /хүний/ хөгжлийг дэмжих хөтөлбөр бол хүүхдийн нэмэлт хөгжүүлэх сургалтуудад зарцуулах нөхцөлийг бүрдүүлэх нь ач холбогдолтой.
 - Хөдөлмөрийн зах зээл болон нийгмийн хамгааллын бодлогын уялдааг сайжруулах замаар иргэдийн нийгмийн баталгааг хангах: Халамжийн тогтолцооны мэдээллийн санг нэгтгэх, цахим мэдээллийн санг эрчимтэй бүрдүүлэх замаар халамжийн хөтөлбөрт үнэлгээ хийж давхцалыг арилгах, үүний үр дүнд үүсэн мөнгөн хуримтлалыг ажил эрхлэлтийг дэмжих дараах хөтөлбөрүүдэд хуваарилах хэрэгтэй.
 1. Цагийн ажил болон мэргэшүүлэх сургалт хосолсон хөтөлбөр нь шинэ залуу, дадлага туршлагагүй иргэд, бага насны хүүхэдтэй эцэг эхчүүд зэрэг бусад бүтэн цагаар ажиллах боломжгүй иргэдийн хөдөлмөрийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд чиглэнэ.
 2. Хөдөлмөрийн зах зээлийн эрэлт, нийлүүлэлтийг харгалзан аж ахуй нэгжтэй хамтарсан хөтөлбөр. Энэ нь зах зээлийн харилцаа дахь хүний хөгжилд суурилсан төр болон хувийн хэвшлийн аж ахуй нэгжийн хүний нөөцийг чадавхжуулах таатай орчныг бүрдүүлэхэд чиглэнэ.
 3. Халамжийн хөтөлбөрт хамрагдаж буй ажил эрхлэх чадвартай ажилгүй иргэдтэй харилцан гэрээ байгуулан ажилд идэвхтэй жуулчлах, гэрээний нөхцөлийг хүлээн зөвшөөрөөгүй тохиолдолд бусад нийгмийн халамжийн хөтөлбөрөөс хасах арга хэмжээ авах
 - Цар тахлын үеийн болон дараах үеийн эдийн засаг, нийгмийн хямралыг даван туулахдаа нийгмийн хамгаалал болон зах зээлийн эдийн засгийг уялдуулсан хариу арга хэмжээг авах: ХБНГУ цар тахлын үед эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ болон иргэдийн амьжиргаа

дэмжсэн хариу арга хэмжээг авахаас гадна эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах, ажлын байрыг хадгалах, жижиг дунд үйлдвэрлэл, үйлчилгээ эрхлэгчдийг дэмжихэд тусламжийн хөтөлбөрүүдээ голчлон чиглүүлсэн. ДНБ-ний 38 орчим хувийг бизнесийн хөрвөх чадварыг дэмжих үүднээс олон нийтийн зээлийн баталгаа хэлбэрээр олгосон нь иргэдийн нийгмийн баталгааг хангадаг аж ахуй нэгж, бизнесийн байгууллагуудыг хамгаалах, нийгэм, эдийн засгийг зөвхөн цар тахлын үеийн бус дараах үеийн хүндрэлээс сэргийлэхэд чиглэж байна. Иймд Монгол Улсын хувьд Зээлийн батлан даалтын сангийн үйл ажиллагааг эрчимжүүлж, олон нийтийн зээлийн баталгааны хүртээмжийг өргөжүүлж, Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн баримт бичигт тусгасан бүсчилсэн хөгжлийн бодлоготойгоо уялдуулан орон нутгийн эдийн засгийг дэмжих, санхүүжилтийг судалгаанд үндэслэн зохион байгуулах хэрэгцээтэй байна.

Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн хөгжлийн загвар нийгэм болон эдийн засгийн тогтолцооний мэдлэгийг өргөжүүлэхэд дүн шинжилгээ хийх онол, арга зүй чухал ач холбогдолтойн зэрэгцээ улс орны бодлого, шийдвэрийг тодорхойлоход нийгмийн хэрэгцээ шаардлага болон зах зээлийн эдийн засгийн уялдаа холбоог зүй зохистойгоор хэрэгжүүлэх судалгаа, шинжилгээний практик ач холбогдолтой. Иймээс судалгааны үр дүнд цаашид тус хөгжлийн загварыг бусад хөгжлийн загваруудтай харьцуулан судалж онцлог, давуу талыг тодорхойлох, нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн хөгжлийн загвартай бусад улсуудын туршлагаудыг харьцуулан судлах, Монгол Улс дахь бодлогын баримт бичгүүдэд нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн зарчмуудын хүрээнд дүн шинжилгээ хийх, ардчиллын бэхжилтэд нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засгийн нөлөө, нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засаг дахь иргэний нийгмийн оролцоо зэрэг олон чиглэлд гүнзгийрүүлэн судлах эрдэм шинжилгээний хэрэгцээ шаардлагатай байна.

Ном зүй

1. Federal Ministry of Finance. (2020, 04 01). *Protective shield to manage the coronavirus pandemic*. Retrieved from www.bundesfinanzministerium.de: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Priority-Issues/Corona/2020-03-25-combating-the-corona-virus.html?fbclid=IwAR1PgsGeyDQWtXKILoSfJWHz-JqoWFzFIOHfZTT19vh62AS_9xv023qd7rlk
2. *Germany: Economic and Political Overview*. (2021). Retrieved from www.nordeatrade.com: <https://www.nordeatrade.com/en/explore-new-market/germany/economicalcontext#:~:text=Germany%20is%20the%20top%20economic%20power%20in%20Europe%20and%20the%20fourth%20globally,&text=In%20its%20most%20recent%20January,%2D0.7%25%20in%202021>
3. Glossner, C. L., & Gregosz, D. (2011). *The Formation and Implementation of The Social Market Economy by Alfred Muller-Armack and Ludwig Erhard*. Berlin.
4. Hackenberg, R (2010, 07 02). *Social Protection in Germany: Current Challenges and Reform Process*. Retrieved from www.social-protection.org: www.social-protection.org/gimi/gess/ShowRessource.action?ressource.ressourceld=17989
5. Heyn, H. A. (1969). *West Germany: Economic policy in a "Social Market Economy"*. Retrieved from scholar.uwindsor.ca : scholar.uwindsor.ca/edt/6564
6. International Monetary Fund. (2021). *Policy Responses to COVID-19*. Retrieved from www.imf.org: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>
7. Muresan, S. S. (2014). *Social Market Economy: The Case of Germany*. Bonn: Springer International Publishing.
8. Schwartz, I. E. (1957). Antitrust Legislation and policy in Germany-a Comparative study. *University of Pennsylvania Law Review*, Vol.105, 617-691.
9. Stock, R. (2011). *Social market economy, Reperes*. European Network for Education and Training.
10. Ullrich, S., & Elisabeth, W. (2021). *Cartels 2021/Germany*. www.globallegalinsights.com: <https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/cartels-laws-and-regulations/germany-ээс> Гаргасан
11. Wrobel, R. M. (n.d.). *Social Market Economy as Alternative Approach of Capitalism after the Financial and Economic Crisis*. Retrieved from www.kasyp.net: <http://www.kasyp.net/index.php?id=73>
12. Азийн Хөгжлийн Банк. (2020). *Монгол Улсын эдийн засгийн хэтийн төлөв*. Улаанбаатар: www.adb.org.
13. "Алсын хараа-2050" *Монгол Улсын Урт хугацааны хөгжлийн бодлого*. (2020). Улаанбаатар.
14. Алтанцэцэг, Б. (2013). Эдийн засгийн бодлого. In Ф.-Э. сан, *Монгол Улсын улс төр, эдийн засаг, нийгэм: тогтолцоо ба бодлого* (pp. 52-79). Улаанбаатар.
15. Батболд, Ц. (2019). *Бодолгын шинжилгээний онол, арга зүйн үндэс*. Улаанбаатар: "Удам соёл" хэвлэлийн газар
16. Болд, Б. (2021, 02 16). *Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн тоо 30 мянгаар буурчээ*. Retrieved from www.montsame.mn: <https://www.montsame.mn/mn/read/253757>
17. Болд-Эрдэнэ, Д. (2015). Нийгмийн эдийн засгийн хөгжилд улс төрийн хүчин зүйлийн нөлөөлөл. *Политологи №12 /419/*, 10-16.

18. Бумдарь, Д. (2019). Ардчиллын хөгжил, бэхжилтийн тулгамдсан асуудал, сорилтууд. In *Монгол дахь ардчиллын хөгжил, бэхжилт, асуудал, сорилт |1990-2019|* (pp. 9-41). Улаанбаатар: "Адмон принт" ХХК,
19. Жамбал, А. (2009). Дэлхийн орнуудын эдийн засаг, улс төрийн шинэтгэл: Туршлага, сургамж. *Политологи IV, №297 /50/, 36-42.*
20. (2020.11.25). *Коронавирус ба эдийн засаг*. Улаанбаатар: https://www.1212.mn/BookLibraryDownload.ashx?url=covid-19_2020_oct.pdf&ln=Mn.
21. Мөнх-Эрдэнэ, Т. (2010, 12 11). *Өрсөлдөөний тухай хууль бусад хуулийн уялдаа холбоо*. Retrieved from legaldata.mn: <https://legaldata.mn/buteel/pdf?id=834>
22. Намсрай, Б. (1996). Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засаг. *Шинэ толь, №6.*
23. Наранцэцэг, Д. (2013). Нийгмийн бодлого. In Ф.-Э. с., *Монгол Улсын улс төр, эдийн засаг, нийгэм: тогтолцоо ба бодлого* (pp. 80-199). Улаанбаатар.
24. *Нийгмийн халамжийн өнөөгийн байдал, цаашид авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээ*. (2016, 12 02). Retrieved from zasag.mn: <https://zasag.mn/news/view/15613>
25. Сант Марал Сан. (2010-2019). *Улс төрийн барометр №8-№18*. Retrieved from <https://mn.santmaral.org/publications>
26. Түмэннаст, Г. (2019). Нийгмийн социаль хүрээний өөрчлөлт, асуудал. In *Монгол дахь ардчиллын хөгжил, бэхжилт, асуудал, сорилт /1990-2019/* (pp. 240-271). Улаанбаатар: Адмон принт.
27. Улс Төрийн Боловсролын Академи. (2005). *Зүүн Азийн Барометр: Ардчиллын хөгжлийн харьцуулсан судалгаа*. Улаанбаатар,
28. *Улс төрийн шинжлэх ухааны нэвтэрхий толь бичиг*. (2020). Улаанбаатар: Адмон принт ХХК.
29. Үндэсний хөгжлийн газар. (2018). *Монгол Улсын тогтвортой байдал, залгамж чанар, уялдаанд хийсэн шинжилгээ*. Улаанбаатар
30. Үндэсний статистикийн хороо. (2019). *Хүний хөгжил-2018*. Улаанбаатар
31. Хишигням, Б. (2019). 90 оноос хойшхи нийгмийн зарим үзэгдэлд хийсэн сэтгэлзүйн шинжилгээний үр дүн. In *Монгол дахь эрдчиллын хөгжил, бэхжилт, асуудал, сорилт /1990-2019/* (pp. 297-299). Улаанбаатар: "Адмон принт" ХХК,
32. *Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын Үндсэн Хууль*. (2019). Улаанбаатар: Монгол дахь Конрад-Аденаур-Сан.
33. *Худалдан авах чадвар: тэгш байдлын онол, алдагдал, ашиг*. (2021). Retrieved from mn.warbletoncouncil.org: <https://mn.warbletoncouncil.org/poder-adquisitivo-8594>
34. Хууль зүйн яам. (2013). *Нийгмийн хамгааллын эрхзүй*. Улаанбаатар: "BCI" хэвлэлийн газар
35. Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газар. (2016). *"Шударга өрсөлдөөний орчныг бэхжүүлэх" төслийн зөвлөх багуудын уулзалт боллоо*. Retrieved from zasag.mn: <https://zasag.mn/news/view/15159>
36. Энх-Амгалан, Б. (2019). Эдийн засаг дахь улс төрийн бодлогын нөлөө. In *Монгол дахь ардчиллын хөгжил, бэхжилт, асуудал, сорилт /1990-2019/* (pp. 210-240). Улаанбаатар: Адмон принт ХХК.
37. Япон улсын хамтын ажиллагааны байгууллага /ЖАЙКА/. (2018). *Монгол Улсын бизнесийн орчны суурь судалгаа*. Улаанбаатар.

Т.ЭЛБЭРЭЛ
Судлаач

**ХӨГЖЛИЙН БЭРХШЭЭЛТЭЙ
ИРГЭДИЙН ТЭГШ БАЙДЛЫГ
ХАНГАХ ТАЛААРХ ТӨРИЙН
БОДЛОГЫН АСУУДАЛ, ШИЙДЭЛ**

1. Удиртгал

1.1 Судалгааны үндэслэл

Монгол Улсад 2020 оны байдлаар хөгжлийн бэрхшээлтэй 108,399¹ иргэн (ХБИ) байгаа бөгөөд энэ нь хүн амын 3.1 хувийг эзэлж байна². 2019 оны байдлаар 57% нь эрэгтэйчүүд, 43% нь эмэгтэйчүүд байна³. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн 43 хувь нь төрөлхийн, 57 хувь нь олдмол хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд байна.⁴ Хөгжлийн бэрхшээл ба “Хөгжлийн тухай тайлан” (UN, 2018)-д дурдсанаар, Монгол улсад ядуурлын шугамаас доогуур амьдарч байгаа хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд нийт 27 хувийг эзлэх бөгөөд энэ нь хөгжлийн бэрхшээлгүй иргэдтэй харьцуулахад даруй 6 оноогоор илүү байна. Мөн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд дэд бүтцийн хүртээмжгүй байдал болон цагийн уян хатан боломжоос шалтгаалан албан бус секторт ажиллах магадлал 4 дахин их байдаг аж (UN, 2018). Эдгээр нийгмийн болон эдийн засгийн чадамжгүй байдлаас шалтгаалан ХБИ-д сурч боловсрох, хөдөлмөрлөх, нийгмийн харилцаанд оролцох суурь эрхээ хангаж чадахгүй байдалд хүрдэг.

Хөгжиж буй улс орнуудын хувьд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд чиглэсэн бодлого, нийгмийн халамжийн бодлогод илүү ач холбогдол өгч байна. Хэдийгээр олон жилийн туршид хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг нийгмийн амьдралд оролцуулахын тулд дэд бүтцийг сайжруулах, саадгүй орчин бүрдүүлэх, тохиромжтой ажлын байрыг нэмэгдүүлэх шаардлагатайг олон зөвлөмж харуулдаг боловч эдгээр асуудлыг шийдэхэд чиглэсэн төрийн бодлого, түүнтэй уялдсан арга хэмжээ хангалтгүй байгааг өнөөгийн тулгамдсан асуудлууд харуулдаг. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийг хангах, тэгш байдлыг хангах гол субъект болохын хувьд төрийн байгууллага хууль, эрх зүй, бодлогын түвшинд ээлтэй орчин бүрдүүлэх шаардлагатай байна. Мөн дэлхий нийтээрээ зорин ажиллаж буй тогтвортой хөгжлийн зорилт, хөгжлийн чиг хандлагаа, бодлогын тэргүүлэх чиглэлтэй уялдуулан одоо хэрэгжиж буй бодлого, хөтөлбөрүүдийн агуулга, чиглэлийг дүгнэн, бодлогын асуудлуудыг тодорхойлон, цаашид хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд чиглэсэн бодлогыг сайжруулах хэрэгцээ бий болоод байна.

1 Хөгжлийн Бэрхшээлтэй Хүний Тоо, хэлбэрээр (1212.mn)

2 Монгол Улсын хүн амын тоо, нэг нас, хүйс, насны бүлгээр (1212.mn)

3 <http://gadpwd.gov.mn/uploads/files/%D0%9C%D1%8D%D0%B4%D1%8D%D1%8D3.pdf>

4 <https://social.un.org/publications/UN-Flagship-Report-Disability-Final.pdf>

1.2 Судалгааны зорилго:

Энэхүү судалгаа нь Монгол Улс дахь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн талаарх бодлогын зорилго, зорилт, арга хэмжээг судлан, олон улс дахь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн талаарх бодлогын хөгжлийн чиг хандлагатай нийцүүлэн сайжруулах зөвлөмжийг боловсруулах зорилготой юм. Судалгааны хүрээнд дараах дэд зорилтуудыг дэвшүүллээ.

- Олон улсын конвенц, бүс нутгийн стратегиудад тусгагдсан хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн талаарх бодлогын зорилго, зорилт, тэргүүлэх чиглэлийг судлах
- Үндэсний хөгжлийн алсын хараа, урт болон дунд хугацааны төлөвлөгөөнүүдэд заасан ХБИ-ний бодлогын зорилго, зорилт, арга хэмжээнүүдийг шинжлэх;
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн талаарх бодлогын хэлбэрүүд болон олон улсын сайн туршлагуудыг судлах
- Хөгжлийн бэрхшээлийн бодлогыг нэгдэн орсон конвенц, стратегид нийцүүлэн бодлогын чиг хандлагыг тусгах замаар сайжруулах саналыг боловсруулах;

1.3 Судалгааны арга

Энэхүү судалгааны мэдээллийг чанарын судалгааны аргыг ашиглан цуглуулсан. Тухайлбал баримт бичгийн судалгааны хүрээнд дараах олон улсын болон үндэсний баримт бичгүүдийг судлан, агуулгын шинжилгээ хийж, харьцуулан дүгнэсэн болно.

- Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай конвенц;
- Монгол Улсад хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийг хангах чиглэлд хүчин төгөлдөр хэрэгжиж буй хууль, журмууд;
- Монгол Улсын урт болон дунд хугацааны хөгжлийн баримт бичгүүд;
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийг хангах хөтөлбөрүүд;
- ХБИ-дэд чиглэсэн төрийн бодлогын хэлбэрүүд, сайн туршлага.

2. Судалгааны үндсэн хэсэг

Энэхүү судалгааны үндсэн хэсэгт ХБИ-дэд чиглэсэн бодлогын загварууд, Монгол Улсын хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүд дэх ХБИ- дэд чиглэсэн зорилтууд болон олон улсын ХБИ-дэд чиглэсэн төрийн манлайллын сайн туршлагаудыг танилцуулна. Мөн эдгээр үр днд суурилан ХБИ-дэд чиглэсэн төрийн бодлогын чиг үүрэг, бодлого, хөтөлбөрийг сайжруулах саналыг дэвшүүлэх юм.

2.1 Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд чиглэсэн бодлогын загварууд

Шинжлэх ухааны бүтээлүүдэд 1960-оод оноос хойш хөгжлийн бэрхшээлийн бодлого судлаачид түүхэн болон нийгмийн үүднээс хөгжлийн бэрхшээлийн загваруудыг олон талаас судлан, танилцуулж эхэлсэн байдаг (Degener, 2016). Хөгжлийн бэрхшээлийн эдгээр загварууд нь хөгжлийн бэрхшээлийг тодорхойлох, шалтгаан, үр дагаврыг тайлбарлахаас гадна хэрэгцээнд нь суурилсан бодлого боловсруулах ажилд гол чиг болж, хөгжлийн бэрхшээл болон хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн ижилслийг (self-identity of people with disabilities) загварт оруулах гол замын зураг болж байлаа (Retief & Letosa, 2018). Тухайлбал, эдийн засгийн загвар, чадамжийн загвар, харилцаа холбооны загвар гэх мэтчилэн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг бүлэг болгох, тэдгээрийн чадамж, хөгжлийн бэрхшээлийн шалтгаан, түүнтэй холбоотой үр нөлөөг нь онцлон тайлбарлаж байв (Degener, 2016).

Хөгжлийн бэрхшээлийн загваруудыг 2000-аад он хүртэл ерөнхийд нь хөгжлийн бэрхшээлийг i) гэм, нүгэл хилэнцийн үр дагавар гэж тодорхойдог 'ёс суртахууны загвар', ii) эмчилж, анагаах шаардлагатай согог, өвчлөл гэж тодорхойлдог 'эрүүл мэндийн загвар', iii) нөхөн сэргээх мэргэжилтэн болон бусад мэргэжилтнүүдийн дэмжлэгтэйгээр засаж болох эмгэг гэж хардаг 'сэргээн засах загвар', iv) бусад нийгмийн хүн амын бүлэгтэй харьцуулахад хандлагын, дэд бүтцийн, мэдрэхүйн, танин мэдэхүй, эдийн засгийн бэрхшээлээс шалтгаалан бусдын эрхшээлд, хангалттай дэмжлэг үйлчилгээ авч чадахгүй байх явдал гэж тодорхойлсон 'хөгжлийн бэрхшээлийн загвар' хэмээх нийтлэг 4 загварт тайлбарласан байдаг (Kaplan, 2000). Харин хамгийн сүүлд Retief болон Letosa (2018) нар нийтлэг давамгайлж буй дараах 9 хөгжлийн бэрхшээлийн загварыг танилцуулсан байна.

Зураг 1. Хөгжлийн бэрхшээлийн бодлогын загварууд



Хөгжлийн бэрхшээлийн талаарх энэхүү олон загвар нь үүнийг тухайн цаг үе, нийгэмд амьдарч байсан хүмүүсийн өөрсдийнхөө ойлголт, хандлагад тулгуурлан хэрхэн тодорхойлж байсныг харуулдаг. Тиймээс ч, эдгээр загвараас бид хөгжлийн бэрхшээл нь дан ганц салбарын асуудал бус салбар хоорондын болон институт хооронд нарийн уялдаа холбоо, хамаарал бүхий асуудал болохыг харж болдог. Тиймээс ч улс орон тус бүр хөгжлийн түвшин, соёлын ялгаатай байдлаас хамааран хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг тодорхойлох, хөгжлийн бэрхшээлийн шалтгаан, үр нөлөөг тайлбарлахдаа эдгээр загваруудаас аль нэг талыг нь түлхүү авч үзэн, төрийн бодлогоо чиглүүлж байв. Эдгээрээс хамгийн нийтлэг загвар нь эрүүл мэндийн загвар бөгөөд хөгжлийн бэрхшээлийг өвчин гэж тодорхойлж, эрүүл мэндийн асуудал болгон тайлбарлах явдал нийтлэг байлаа.

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий Ассамблей Хөгжлийн Бэрхшээлтэй Хүмүүсийн Эрхийн Конвенц (ХБХЭК)-г 2006 онд танилцуулан, 2008 онд баталснаар хөгжлийн бэрхшээлийг эрүүл мэндийн загвараас хүний эрхийн загвар луу шилжүүлэх үндэс суурь бүрдсэн (Degener, 2016). Учир нь улс орнуудад нийтлэг ашиглагдаж буй эрүүл мэндийн загвар нь хөгжлийн бэрхшээлийг авч үзэхдээ эмчлэх, анагаах, засах, эсвэл нөхөн сэргээх шаардлагатай эмгэг согог гэж хардаг учраас түүнийг эмчлэхийн тулд байнгын эмчилгээ, халамжид байлгах шаардлагатай, эмгэг, согогтой учраас хуулийн чадамжгүй гэж тодорхойлдог (Degener, 2016). Эдгээр тодорхойлолт, ойлголт, хандлага нь хүний эрхийг зөрчсөн агуулгатай гэж үзсэн учраас НҮБ-ын ХБХЭК-д хөгжлийн бэрхшээлийн аргачлал, хандлагад чухал 'парадигм'-ийн өөрчлөлт хийж байгааг онцлон дурдсан байдаг. Нэн ялангуяа, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг хандив тусламж, эрүүл мэндийн эмчилгээ, нийгмийн халамжийн 'объект' бус, эрх бүхий 'субъект' буюу эрхээ эдлэх, өөрсдийн амьдралтай холбоотой шийдвэрүүдэд мэдээлэлтэйгээр, идэвхтэй, чөлөөтэйгөөр оролцох чадамж бүхий нийгмийн нэг 'идэвхтэй' бүлэг хэмээн тодорхойлсон байдаг (Department of Economic and Social Affairs Disability, 2008). Үүний дагуу уг конвенцэд нэгдэн орсон улс орнуудыг хэрэгцээнд суурилсан эсвэл халамжийн бодлогоос илүүтэйгээр эрхэд суурилсан арга аргачлал руу шилжих ёстойг цохон дурдаж, уриалсан байдаг.

Энэхүү ХБХЭК-ын дараа 2012 онд Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын бүсийн хөгжлийн гол байгууллага болох Ази Номхон Далайн бүсийг хариуцсан Эдийн засаг, Нийгмийн комисс (АНДБЭЗНК)-с бүс нутгийн Засгийн газрын сайд нарыг цуглуулж бүс нутаг дахь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн 2013-2022 оны 10 жилийн шинэ хөтөлбөрийн чиг шугамыг тодорхойлсон байдаг ("UNESCAP," 2012). ХБХЭК-ын хэрэгжилтийг эрчимжүүлэх, АНДБ дахь ХБХ-ийн 'Эрхийг бодитой болгох' Инчоний стратегийг боловсруулж, гишүүн орон тус бүр үндэстний түвшинд болон дэд бүс, бүсийн түвшинд хэрэгжилтийг хангах бодлогын чиглэл, арга замуудыг нь тодорхойлж өгсөн байдаг ("UNESCAP," 2012).

Зураг 2. Инчоны Стратегийн ‘Эрхийг бодитой болгох’ 10 зорилго



Дээрх конвенцэд нэгдсэн орсон гишүүн орны хувьд Монгол Улс мөн адил уг стратегийн дараах 10 зорилгод чиглэсэн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх амлалт өгсөн. Хэдийгээр стратеги батлагдсанаас хойш 3 жил тутамд тайлагнах, 2017 онд хэрэгжилтийн дунд шатны тайлан илгээх үүрэгтэй ч, одоогоор олон нийтэд нээлтэй хэрэгжилтийн тайлан байхгүй байна. Улс орон тус бүртээ өөрсдийн төлөвлөгөөг гаргаж, хэрэгжүүлэх үүрэг хүлээсэн ч, энэхүү стратегийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой тусгайлсан төлөвлөгөө гараагүй байна. .

Үүний дараа, 2015 онд ХБХЭК-д нэгдэн орсон улс орнууд НҮБ-ын гишүүн орнуудад хэрэгжүүлсэн ‘Тогтвортой Хөгжлийн Зорилт 2030’-н хүрээнд i) боловсрол, ii) хөдөлмөр эрхлэлт, iii) тэгш бус байдал, iv) барилга, байгууламжийн хүртээмжтэй байдал, v) өгөгдөл, хяналт шинжилгээ, хариуцлагатай байдал гэсэн 5 зорилтын хүрээнд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийг хангах холбогдох арга хэмжээг авахаар зорилт дэвшүүлжээ (UN, 2019). Эдгээр зорилтуудаас гадна, хөгжлийн бэрхшээлийн асуудал нь олон салбарыг хамрахын хэрээр тал бүрийн оролцоо чухал болохыг онцлон дурддаг. Мөн ХБИ-г нийгэм, хөгжилд өөрчлөлт авчрах чадавх бүхий агент, үр шим хүртэгч гэж харж, ХБИ-г хөгжлийн бүхий л үе шат, механизм, хяналт шинжилгээ, үнэлгээний явцад оролцуулахыг онцлон сануулжээ (UN, 2019).

Хөгжлийн бэрхшээл болон хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнийг тодорхойлох загварууд нь эрүүл мэндийн загвараас хүний эрхэд суурилсан загвар луу, үр нөлөөг бууруулах хандлагаас урьдчилан сэргийлэх хандлага руу, төрийн давамгайлсан оролцооноос түншлэлийн (хувийн хэвшил, төр, ИНБ) хандлага руу шилжиж байгааг харуулж байна.

2.2 Монгол улсад хэрэгжиж буй хуулийн зохицуулалт ба төрийн байгууллагын үүрэг

2.2.1 ХБИ-ний эрхийг хангахад чиглэсэн хуулийн зохицуулалт

Монгол Улсын Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс (МУХҮЭҮК)-оос шат дараатай авч хэрэгжүүлсэн, судалгаа, ажлын үр дүнд Монгол Улс “Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай (ХБХЭТ)” конвенцод 2009 оны 5 дугаар сарын 13-нд нэгдэн орж, соёрхон баталсан⁵. Конвенцод нэгдэн орсон улсын хувьд үндэсний хэмжээний бүхий л бодлого, хөтөлбөрүүдэд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийг хангах, хамгаалахад анхаарч ажиллах амлалтыг өгөөд байна. Мөн үндэсний түвшинд уг конвенцыг хэрэгжүүлэхдээ дараах 2 үндсэн чиглэлийг, i) хөгжлийн бэрхшээлтэй холбоотой эрх зүйн актыг бодлого, хөтөлбөрүүдтэй уялдуулах ii) эрх зүйн бус стратегиудад конвенцод дурдсан шинэлэг зүйлсийг нийгмийн өөрчлөлт, нөлөөллийн ажлуудад тусган ажиллах чиглэл болгож өгсөн (UN, 2016). Монгол Улс энэхүү конвенцод нэгдсэн орсноос хойш хамгийн сүүлд 2015 онд хэрэгжилтийн тайлангаа НҮБ-н Хөгжлийн Бэрхшээлтэй Хүний Эрхийн Хороо (ХБХЭХ)-д хүргүүлэн⁶, хэлэлцүүлж, цаашид хууль эрх зүй, бодлогодоо ерөнхий зарчмуудыг тусгах зөвлөмж авсан. Мөн ХБХЭХ-д “No-gap Policy” буюу хэнийг ч үл орхигдуулах бодлогын хүрээнд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэнийг оролцуулаагүй ямар ч нэгж хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд тэгш байдлыг хангах зорилтдоо хүрээгүйд тооцно хэмээн онцлон дурдсан байдаг. Тиймээс, салбар хоорондын олон талууд хамтран ажиллаж, өөр өөрсдийн ажлын орчинд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүст чиглэсэн үүрэг, хариуцлагаа биелүүлсэн цагт тэгш байдлыг бий болгох боломжтойг сануулсан байдаг. Нэн ялангуяа, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг нийгмийн амьдралд тэгш оролцуулах, бие даан амьдрах боломжийг нь бүрдүүлэхийн тулд гэрээсээ гарахад саадгүй орчинг бүрдүүлж, нийтийн тээврийг хүртээмжтэй болгож, ажлын орчинд шаардлагатай тохижуулалтыг хийж, ээлтэй орчин бүрдүүлсэн байхыг санал болгодор (Department of Economic and Social Affairs Disability, 2008).

Үүний дагуу, үндэсний хэмжээнд конвенцтой уялдуулан дараах хууль эрх зүйн актууд хүчин төгөлдөр хэрэгжиж байна.

5 Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенц - Хүний эрхийн Үндэсний Комисс (nhrcm.gov.mn)

6 HR NGO Forum Submission on PWD' rights_UPR II (upr-mongolia.mn)

- 2016 оны 2 дугаар сарын 05-ны өдөр ‘Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хууль’⁷,
- Засгийн газрын 2016 оны 136 дугаар тогтоолоор батлагдсан ‘Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийг хангах орон тооны бус зөвлөлийн ажиллах журам’⁸
- Засгийн газрын 2017 оны 321 дүгээр тогтоолоор ‘Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрх, оролцоо, хөгжлийг дэмжих үндэсний хөтөлбөр (2017-2021)’⁹
- Засгийн газрын 2018 оны 8 дугаар сарын 15-ны өдрийн “Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний ерөнхий газрыг байгуулах тухай” тогтоол
- Хөдөлмөр, Нийгмийн Хамгааллын Сайд, Боловсрол, Соёл, Шинжлэх Ухаан, Спортын Сайд, Эрүүл Мэндийн Сайдын 2018 оны 11 дүгээр сарын 15-ны өдрийн дугаар А/304,А/699, А/460 хамтарсан тушаал:
 - i. ‘Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдэд хөгжлийн цогц дэмжлэг үзүүлэх зааврын маягт’
 - ii. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн эрүүл мэнд, боловсрол, нийгмийн хамгааллын салбар комиссын шийдвэрийн маягт
 - iii. Хүүхдийн хувийн хэрэг хөтлөх маягт
 - iv. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн бүртгэлийн маягт

Эдгээрээс гадна, конвенцын дээрх зөвлөмжтэй уялдсан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эдийн засаг, нийгэм, улс төр, эрүүл мэндийн онцлог хэрэгцээг тусгасан, ХБИ-ийн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн оролцох эрхийг хангах, дэмжих салбар хоорондын дараах хууль, эрх зүйн актууд үйлчилж байна.

Зураг 3. Монгол Улсад хэрэгжиж буй ХБИ-дэд чиглэсэн хууль, эрх зүйн актууд



7 (Хөгжлийн Бэрхшээлтэй Хүний Эрхийн Тухай Хууль, 2016)

8 (“Хөгжлийн Бэрхшээлтэй Хүний Эрхийг Хангах Орон Тооны Бус Зөвлөлийн Ажиллах Журам,” 2016)

9 (‘Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрх, оролцоо, хөгжлийг дэмжих үндэсний хөтөлбөр(2017-2021)’, 2017)

Эдгээр салбар тус бүрд хэрэгжиж буй хууль нь ХБИ-ийн эрхийг хангах, оролцуулахад суурь орчныг бүрдүүлэхэд боломжийг олгож байна. Гэвч, эдгээр хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй, хэрэгжилтийг хангах чиглэлээр талуудын хамтын ажиллагаа уялдаа холбоо, оролцоо сул байгаагаас төдийлөн үр өгөөжөө өгч чадахгүй байна. Нэн ялангуяа, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд ээлтэй дэд бүтцийг бий болгох, боловсролын хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, улс төрийн оролцоог нэмэгдүүлэхтэй холбоотой хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байна. Тухайлбал, барилгын тухай хуульд заасан ХБИ-дэд ээлтэй зам барилга барих стандарт нормын хэрэгжилтийн үнэлгээнээс харахад, уг стандарт норм нь ХБИ-д ээлтэй бус, стандартын дагуу хийгдсэн зам, барилга нь саадтай, өнгөц төдий, эвдэрхий, гажилт ихтэй байна (Ундрахбаяр, 2020). Мөн Улаанбаатар хотын нийтийн тээврийн хэрэгслийн дөнгөж 2 хувь нь нам тавцантай буюу хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд ээлтэй байна (*“Гэр хорооллын нийтийн тээврийн хүртээмжийг сайжруулах нь” төслийн хэрэгцээний үнэлгээний тайлан*, 2019).

2.2.3 ХБИ-дэд чиглэсэн бодлого, хөтөлбөрүүд

Эдгээр олон улсын конвенц болон Монгол Улсын хууль, журмуудыг хэрэгжүүлэх ажлын хүрээнд ХБИ-дэд шууд чиглэсэн, тэдний эрхийг хангах, оролцоог нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн дараах хоёр хөтөлбөр үндэсний болон орон нутгийн хэмжээнд хэрэгжиж байна. Үүнд:

- “Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрх, оролцоо, хөгжлийг дэмжих үндэсний хөтөлбөр (2017-2021)”¹⁰,
- “Хөгжлийн Бэрхшээлтэй Иргэний Ажлын Байрыг Дэмжих хөтөлбөр”¹¹ зэрэг байна.

Мөн эдгээрээс гадна дэлхий нийтийн Тогтвортой хөгжлийн зорилт болон түүнтэй уялдуулан гаргасан хөгжлийн бэрхшээл, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн тэгш байдлыг хангах зорилтыг тусгасан Монгол Улсын хөгжлийн урт болон дунд хугацааны бодлогын дараах баримт бичгүүд хүчин төгөлдөр хэрэгжиж байна.

- “Алсын Хараа-2050” Монгол Улсын Урт Хугацааны хөгжлийн бодлого (2020-2050)¹²
- Төрөөс хүн амын хөгжлийн талаар баримтлах бодлого (2016- 2025)¹³
- Монгол Улсыг 2021-2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл¹⁴

10 <https://www.legalinfo.mn/annex/details/8134?lawid=13031>

11 <http://www.hudulmur-halamj.gov.mn>

12 <https://www.legalinfo.mn/law/details/15406>

13 <https://www.legalinfo.mn/annex/details/7350?lawid=12011>

14 <https://www.legalinfo.mn/law/details/15584>

2.3 Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн бодлогын асуудлууд

Монгол Улсын хувьд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг тодорхойлох, тэдгээрт чиглэсэн бодлогын зорилт, хөтөлбөрүүдийн арга хэмжээг цогц байдлаар авч хэрэгжүүлэх тулгамдаж буй асуудлыг энэхүү бүлэгт танилцуулна.

і) Хөгжлийн бэрхшээлийн тухай тодорхойлолт нь бодлого, хандлагыг тодорхойлогч болох нь

Аль ч улс оронд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг тодорхойлж буй үндсэн тодорхойлолт нь тэдний эрхийг хангах хууль, эрх зүйн орчин бүрдүүлэх, бодлого, хөтөлбөр тодорхойлох, хэрэгжүүлэхэд нь замын зураг болдог. Монгол Улсын Хөгжлийн Бэрхшээлтэй Хүний Эрхийн Тухай хуульд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэнийг дараах байдлаар тодорхойлсон байна.

“Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн” гэдэгт бие махбод, оюун санаа, сэтгэл мэдрэл, мэдрэхүйн байнгын согог нь орчны бусад саадтай нийлсний улмаас бусдын адил нийгмийн амьдралд бүрэн дүүрэн, үр дүнтэй оролцох чадвар нь хязгаарлагдсан хүнийг хэлнэ.

Монгол Улсын Хөгжлийн Бэрхшээлтэй Хүний Эрхийн Тухай Хууль

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийг хамгаалах энэхүү гол хуулийн хүрээнд нийгмээс шалтгаалсан орчны саадыг тусгасан боловч, эрүүл мэндийн талаасаа буюу согог, чадамжгүй байдал хэмээн тодорхойлсон байна. Өмнө нь хийгдсэн эрдэм шинжилгээний бүтээлүүдээс харахад улс орон бүр ХБИ-г хэрхэн тодорхойлж байгаагаас түүнд чиглэсэн бодлого, үйл ажиллагаа, хандлага тодорхойлогддог болохыг дурдсан байдаг. Үүний дагуу, хуульд өгсөн тодорхойлолтыг авч үзэхэд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэнийг эрүүл мэндийн талаасаа бие даах чадамжгүй гэж харж байна. Мөн хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн гэдэг тодорхойлолт нь ‘бусдын адил нийгмийн амьдралд бүрэн дүүрэн, үр дүнтэй оролцох чадвар хязгаарлагдмал’ гэдэг агуулгыг тусгасан байгаа нь олон нийтийн дунд сөрөг, буруу ойлголт, хандлага бий болгох бас нэгэн учир шалтгаан болдог гэдэгтэй талууд санал нийлдэг. Үүнээс гадна, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд болон иргэдийг тодорхойлох нэгдсэн арга аргачлал дутмаг байгаа бөгөөд насанд хүрсэн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг эмнэлэг, хөдөлмөрийг магадлах комисс тогтоож байгаа бол хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийг эрүүл мэнд, боловсрол, нийгмийн хамгааллын комисс тогтоож байна¹⁵.

15 http://hudulmur-halamj.gov.mn/uploads/files/20180514_02.pdf

ii) Монгол Улсын урт болон дунд хугацааны хөгжлийн зорилтоос орхигдсон хөгжлийн бэрхшээлийн асуудлууд

НҮБ-аас 2015 онд ХБХЭК-ын хэрэгжилтийн тайланд өгсөн зөвлөмжид Монгол Улсад хүчин төгөлдөр хэрэгжиж буй хууль, журмуудад нийцүүлэн хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүд боловсруулж, ХБИ-ний асуудлыг тусгах хэрэгцээ, шаардлага байгааг тусгасан байдаг. Үүний хажуугаар Дэлхий нийтээр зорьж буй Тогтвортой Хөгжлийн Зорилт 2030 болон АНДБ дахь ХБХ-ийн 'Эрхийг бодитой болгох' Инчоны стратегийн хүрээнд тэгш хамруулах, оролцоот нийгмийн цогцлоох замаар тогтвортой хөгжилд хүрэх шаардлага улс орны түвшинд бий болоод байна. Ялангуяа, энэхүү тогтвортой хөгжлийн хөтөлбөрийн хүрээнд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг улс төр, нийгмийн амьдралд, боловсролд тэгш хамруулах замаар эдийн засгийн өсөлт хөгжилтөд хувь нэмэр оруулах боломжийг бүрдүүлэх шаардлагатайг цохон дурдсан байна. Эдгээр зорилго болон зорилтуудыг үндэсний түвшинд авч хэрэгжүүлэхэд төрийн буюу Засгийн Газрын үүрэг оролцоо нэлээдгүй чухал бөгөөд санаачилгыг бодит ажил болгож эдгээр дэлхий нийт, бүс нутгийн зорилт, стратегитай уялдуулсан төлөвлөгөө боловсруулж хэрэгжүүлэх, биелэлтийг хянах шаардлага үүсээд байна. Гэвч, дэлхий нийтэд болон бүс нутгийн түвшинд тавьсан хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийг хангах зорилтуудад хүрэх, нэгдэн орсон конвенц, стратегийн хэрэгжилтийг хангахад дараах бэрхшээлүүд тулгарч байна.

Хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдийг ТХЗ, олон улсын конвенцод заасан хөгжлийн бэрхшээлийн асуудлыг шийдвэрлэх зорилт, зорилго, бодлогын үндсэн чиглэлтэй уялдаагүй байна.

Монгол Улсад Алсын Хараа 2050, түүнийг хэрэгжүүлэх Монгол Улсыг 2021-2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл болон 'Төрөөс хүн амын хөгжлийн талаар баримтлах бодлого (2016-2025)' зэргийг батлаад байна. Эдгээр батлагдсан хөгжлийн дунд болон урт хугацааны баримт бичгүүдэд хөгжлийн бэрхшээлтэй асуудлыг дараах байдлаар томьёолон хөгжлийн зорилтуудыг дэвшүүлжээ.

Зураг 4. Монгол Улсын урт болон дунд хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичигт тусгагдсан хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдтэй холбоотой зорилго, зорилтууд

Алсын хараа-2050:

II үе шат (2031-2040): Удмын сангийн аюулгүй байдлыг хангах үе. Зорилт 2.7. Монгол хүний удмын 'З. Удамшлын өвчин эмгэг, оюуны хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд төрөхөөс урьдчилан сэргийлэх, эмнэлэг, удамшил зүйн хяналтын тогтолцоог хөгжүүлнэ'

Монгол Улсыг 2021-2025 онд хөгжүүлэх 5 үндсэн чиглэл (2021-2025)

Гэр бүл. Зорилт 2.3. Гэр бүлд ээлтэй бодлого хэрэгжүүлж, хүн амын тогтвортой өсөлт, хүний хөгжлийг дэмжинэ:

2.3.4. хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн, ахмад настанд ээлтэй, хүртээмжтэй орчин нөхцөлийг бүрдүүлж, хөдөлмөр эрхлэх боломжоор хангана.

Төрөөс хүн амын хөгжлийн талаар баримтлах бодлого (2016-2025)

4.1. "Хүн амын тогтвортой өсөлтийг хангах таатай нөхцөлийг бүрдүүлэх" чиглэлээр дараах зорилтыг хэрэгжүүлнэ:

4.1.14. хөдөлмөрийн аюулгүй ажиллагаа, эрүүл ахуйг сайжруулж, осол, гэмтлийн улмаас нас барах явдлыг тогтвортой бууруулах, хүн амыг олдмол хөгжлийн бэрхшээлтэй болохоос урьдчилан сэргийлэх;

4.1.15. хөгжлийн бэрхшээлийг эрт илрүүлэх, оношлох, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн, ахмад настны эрэлт хэрэгцээнд нийцсэн эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээг тэгш, хүртээмжтэй, чанартай үзүүлэх;

4.3. "Гэр бүлийн амьдралын таатай орчныг бүрдүүлэх, амьдралын чанарыг сайжруулах" чиглэлээр дараах зорилтыг хэрэгжүүлнэ:

4.3.8. олон хүүхэдтэй, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэнтэй болон өрх толгойлсон эцэг, эх бүхий гэр бүл, ганц бие ахмад настанд дэмжлэг үзүүлж амьдралын түвшинг дээшлүүлэх;

4.3.9. хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн нийгмийн үйлчилгээг хүртэх, гэр бүл, нийгмийн амьдралд идэвхтэй, тэгш оролцоход ээлтэй, хүртээмжтэй орчныг бий болгох.

4.4. "Хүн бүр боловсрол эзэмших, хөгжих боломжийг бүрдүүлэх" чиглэлээр дараах зорилтыг хэрэгжүүлнэ:

4.4.5. хөгжлийн бэрхшээлтэй зэрэг тусгай хэрэгцээт боловсрол шаардлагатай иргэдийн боловсролын хэрэгцээг хангах, боловсролын үйлчилгээнд тэгш хамрагдах орчныг бүрдүүлэх;

4.5. "Хүн амыг ажилтай, орлоготой байх нөхцөлийг бүрдүүлэх" чиглэлээр дараах зорилтыг хэрэгжүүлнэ:

4.5.1. байнгын ажлын байрыг нэмэгдүүлэх, ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөрийн чадамжид тохирсон ажлын байрыг бий болгохыг урамшуулах;

4.5.5. эмэгтэйчүүд болон хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөр эрхлэх боломжийг нэмэгдүүлэх;

Улс орны хөгжлийн зорилго, зорилт, үндсэн чиглэлийг тодорхойлж буй энэхүү 3 хөгжлийн баримт бичигт хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрүүл мэнд, боловсрол, хөдөлмөр эрхлэлт, дэд бүтэц гэсэн 4 асуудлын хүрээнд нийт 9 зорилт тусгагджээ.

Нэн түрүүнд, Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын гол баримт бичиг болох 'Алсын Хараа 2050'-д хөгжлийн бэрхшээлийн асуудлыг 'удамшлын өвчин' эмгэгтэй холбон тайлбарласан зөвхөн нэг л зорилт байна. Энэ нь хөгжлийн бэрхшээлийн эрүүл мэндийн загварт суурилсан хандлага бөгөөд өвчин, согог хэмээн тодорхойлсон байдал нь сөрөг хандлага, ойлголт бий болгох, ялгаварлан гадуурхсан байдлыг бий болгох сөрөг үр дагавартай. Олон улсын конвенц, стратегийн дагуу хөгжлийн бэрхшээлийн асуудлыг хөгжлийн бүхий л баримт бичигт харгалзан үзэж тусгах, эрхийг нь хангах орчныг бүрдүүлэх шаардлагыг тавьдаг. Гэвч энэхүү баримт бичигт эрүүл мэндийн загварт түшиглэсэн зөвхөн зорилт оруулсан байгаа нь анхаарал татахуйц байна. Харин дунд хугацааны хөгжлийн баримт бичгүүдэд илүү өргөн хүрээнд буюу дэд бүтэц, боловсрол, хөдөлмөр эрхлэлт, нийгмийн хамгаалал, эрүүл мэндийн үйлчилгээ талаас авч үзсэн зорилтуудыг тусгасан нь сайшаалтай байна. Монгол Улсад ТХЗ-д нийцүүлэн гаргасан Монгол Улсыг 2021-2025 он хөгжүүлэх 5 үндсэн чиглэл (2021-2025)-д тусгагдсан хөгжлийн бэрхшээлтэй холбоотой зөвхөн нэг зорилтыг тусгасан бөгөөд тэгш бус байдал, хүртээмжтэй хот, ХБИ-ийн тоон мэдээлэлтэй холбоотой зорилтууд дутмаг байгаагаас тэдгээрт чиглэсэн арга хэмжээ, ахицыг нь үнэлэх шалгуур үзүүлэлт дутмаг байна.

Хүснэгт 1 Тогтвортой Хөгжлийн Зорилтууд, харьцуулалт

Тогтвортой хөгжлийн зорилтууд	Монгол Улсыг 2021-2025 он хөгжүүлэх 5 үндсэн чиглэл (2021-2025)
<p>Боловсрол:</p> <ul style="list-style-type: none"> Бүхий л түвшний боловсролын байгууллагууд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдэд хүртээмжтэй, хамран сургасан, чанартай боловсрол эзэмших боломжтой байх 	<p>2.3.4. хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн, ахмад настанд ээлтэй, хүртээмжтэй орчин нөхцөлийг бүрдүүлж, хөдөлмөр эрхлэх боломжоор хангана.</p>
<p>Ажил эрхлэлт :</p> <ul style="list-style-type: none"> Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд хөгжлийн бэрхшээлээс үл шалтгаалан тогтвортой ажлын байраар тэгш хангагдаж, бусадтай адил орлого олохуйц боломжоор хангагдсан байх 	
<p>Тэгш бус байдал</p> <ul style="list-style-type: none"> Хөгжлийн бэрхшээлтэй охид, эмэгтэйчүүд, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэдтэй эцэг эхийг ялгаварлан гадуурхах, тэдний эсрэг хүчирхийллийг таслан зогсоох 	
<p>Хүртээмжтэй хот</p> <ul style="list-style-type: none"> Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд ундны ус, ариун цэврийн шаардлага хангасан орчинд амьдрах 	
<p>ХБИ-ийн тоон мэдээлэл</p>	

Үндэсний хэмжээний урт болон дунд хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдэд хөгжлийн бэрхшээлийн бодлогын тэргүүлэх чиглэлтэй холбоотой зорилго, зорилт тусгагдахгүй байгаа нь үндэсний хэмжээнд нэгдсэн ойлголт бий болгох, бүх салбар, талуудыг эдгээр зорилго, зорилт руу чиглүүлэх, гарч ахицыг үнэлэхэд хязгаарлалт болж байна.

- ХБИ-нд чиглэсэн төрийн бодлогын зорилго, зорилтыг үнэлэх, ахицыг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтүүд дутмаг байна.

Дэлхий нийтээрээ зорьж буй ТХЗ-н хүрээнд ХБИ-дэд шууд чиглэсэн боловсрол, ажил эрхлэлт, тэгш байдал, хүртээмжтэй хот, ХБИ-ийн тоон мэдээлэл гэсэн 5 асуудлын хүрээнд 7 зорилтыг дэвшүүлж, ахицыг үнэлэх 21 шалгуур үзүүлэлтийг санал болгосон байдаг. Мөн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд чиглэсэн тогтвортой хөгжлийн зорилтуудын хэрэгжилт, улс орны ахицыг үнэлэх 21 шалгуур үзүүлэлтүүдээс Монголд нийт 6 шалгуур үзүүлэлтийг тусгаж оруулахаар заасан боловч, түүний хоёр нь дата өгөгдлийн мэдээллийг хэмжих боломжгүй, 4 шалгуур үзүүлэлт нь мэдээлэл гарах боломжтой боловч, хариуцах эзэн, мэдээллийн бэлэн биш байдлаас шалтгаалан одоог хүртэл ахицаа хэмжээгүй байна.¹⁶ Эдгээр зорилтын суурь үзүүлэлт, хүрэх үр дүн, зорилтот түвшин, хэрэгжсэн эсэхийг үнэлэх өгөгдөл, мэдээлэл байхгүй байгаа нь гарч буй ахиц, өөрчлөлтийг хэмжих боломжийг хязгаарлаж байна. Мөн олон улсын конвенцын хэрэгжилтийг тайлагнах, явцын тайлан илгээхэд тоон мэдээлэл дутмаг байгаагаас хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нөхцөл байдлыг үнэн зөв тодорхойлох, цаашдын авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээг нотолгоонд суурилан хэрэгжүүлэхэд бэрхшээл болж байна.

iii) Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд чиглэсэн төрийн байгууллагын чиг үүргүүд

Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хуулийн 11-р бүлэгт ‘Төрийн байгууллага болон хуулийн этгээдийн үүрэг’-ийг зааж өгсөн бөгөөд төрийн байгууллага талаас дараах 4 гол талуудын чиг үүргийг онцлон тусгасан байдаг¹⁷.

16 <http://sdg.gov.mn/Home/Availability>

17 <https://www.legalinfo.mn/law/details/11711>

Засгийн газрын чиг үүрэг	<ul style="list-style-type: none"> • Бодлого хэрэгжүүлэх • Хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангах • Үндэсний хөтөлбөр, төлөвлөгөө баталж хэрэгжүүлэх • Бусад талуудад дэмжлэг үзүүлэх
Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага	<ul style="list-style-type: none"> • Бодлого, хууль тогтоомжийг хэрэгжилтийг зохион байгуулж, биелэлтэд хяналт тавих • Үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулах, сургалт зохион байгуулахад дэмжлэг үзүүлэх • Төрийн захиргааны төв байгууллагуудын хүрээнд хэрэгжүүлж буй бодлого, арга хэмжээнд ХБИ-н тэгш оролцох боломжийг бүрдүүлэх асуудлыг тусгаж, хэрэгжүүлнэ • ХБИ-н зарим чиг үүргийг ХБ-тэй хүний эрхийг хамгаалах ТББ-аар гэрээлэн гүйцэтгэх
Орон тооны бус зөвлөл	<ul style="list-style-type: none"> • Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийг хангах салбар дундын үйл ажиллагааг улсын хэмжээнд уялдуулан зохицуулах, хэрэгжилтийг нэгдсэн удирдлагаар хангах
Засаг даргын бүрэн эрх	<ul style="list-style-type: none"> • Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавьж, биелэлтийг хангуулах арга хэмжээ авах • Шат дараалсан арга хэмжээний төлөвлөгөө, хөтөлбөр боловсруулж, хэрэгжилтийг зохион байгуулж, хяналт тавих • Хамт олонд түшиглэн хөгжүүлэх үйлчилгээг зохион байгуулахад дэмжлэг үзүүлэх; • ХБХ-д хүртээмжтэйгээр үйлчлэх санал, санаачилгыг дэмжих • Хууль тогтоомжийг сурталчлах, түүний хэрэгжилтийг хангах, нөлөөллийн арга хэмжээ авах

Засгийн газар нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийг хангах бодлого хэрэгжүүлэх, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангах, үндэсний хөтөлбөр, төлөвлөгөө баталж хэрэгжүүлэх, бусад талуудад дэмжлэг үзүүлэх чухал чиг үүрэгтэй. Тиймээс энэхүү үүргийн хүрээнд, хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдэд тусгагдсан хөгжлийн бэрхшээлийн асуудлуудыг тусгах, үндэсний хөтөлбөр, төлөвлөгөөнд тусгагдсан зорилго, зорилт, арга хэмжээнүүдийг нэгдэн орсон конвенцод нийцүүлэн сайжруулах, нэмж тусгах шаардлагатай байна. Мөн үндэсний хэмжээний хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай санхүүжилтийг шийдвэрлэх, гүйцэтгэлийг хянах, үнэлэх боломж дутмаг байна (“Хүний эрхийн төлөв байдлын ээлжит дүгнэлт, хэлэлцүүлэг,” 2014).

Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийг хамгаалах НҮБ-ын конвенц болон түүнтэй нийцүүлэн гаргасан Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах хүрээнд 2018 онд Хөгжлийн Бэрхшээлтэй Хүний Хөгжлийн Ерөнхий Газар (ХБХЕГ)-ыг байгуулсан. Мөн 2016 оны ЗГ-ын 136-р тогтоолын дагуу Ерөнхий сайдаар ахлуулсан “Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийг хангах орон тооны бус зөвлөл”- ийг байгуулсан.¹⁸ Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийг бүхий л орчинд хангахад салбар тус бүрийн оролцоо

18 <https://www.legalinfo.mn/annex/details/7469?lawid=12265>

болон салбар дундын хамтын ажиллагааг уялдуулах, зохион байгуулах нь нэн чухал ач холбогдолтой учраас энэ чиглэлд анхаарах шаардлагатай байна.

Мөн 'Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийг хангах орон тооны бус зөвлөл'-д олон талуудыг оролцуулсан сайн талтай ч, энэхүү чухал ач холбогдолтой чиг үүргийг хуралдааны хэлбэрээр үйл ажиллагаагаа явуулдаг¹⁹ орон тооны бус зөвлөлийн гол чиг үүрэг болгож өгсөн нь үйл ажиллагааны тогтвортой байдлыг хангахад бэрхшээл үүсгэж болзошгүй байна. Учир нь 2021 оны байдлаар, уг зөвлөл байгуулагдсан цагаас хойш хийгдсэн хуралдаан нь тогтмол бус, мөн хийгдсэн хуралдааны тэмдэглэл, үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, тайлан нь олон нийтэд нээлттэй биш байна.

Орон нутгийн түвшинд төрийн байгууллага ямар үүрэг хүлээх вэ гэдэг асуудал цаашдын хэлэлцүүлгийн чухал асуудал юм. Түүнчлэн төрийн байгууллага худалдан авах ажиллагааны хүрээнд худалдах, худалдан авах ажлыг зохицуулахад хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд ээлтэй байх, тэдэнд тэгш эрх олгох арга замыг эрэлхийлэх хэрэгтэй.

Төрийн байгууллагаас үзүүлж буй үйлчилгээ нь иргэний эрхийг хангахын тулд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд ээлтэй орчныг бүрдүүлсэн, тэгш хүртээмжтэй байх ёстой. Нэн ялангуяа, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн онцлогийг харгалзсан шаардлага, шалгуур үзүүлэлтийг тавих нь зүйтэй.

Дээрх хуульд үндэсний болон орон нутгийн түвшинд ажиллах гол талуудыг тодорхойлон зааж өгч байгаа нь сайшаалтай ч, олон талт, салбар хоорондын хамтын ажиллагаа, уялдаа холбоотой зүйл заалтууд тодорхойгүй, дутмаг байна.

2.4 ХБИ ба төрийн бодлогын сайн туршлагууд

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийнхээ эрхийг хангаж, тэгш оролцуулж буй сайн туршлага бүхий өндөр хөгжсөн улс орнуудын хувьд ХБИ- дэд чиглэсэн үйл ажиллагааг явуулахдаа хууль, эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд, бодлого, хөтөлбөрөөр дамжуулан оновчтой бүтэц зохион байгуулалтыг хийсэн байдаг. Ялангуяа, төрийн хязгаарлагдмал нөөцөөр зөвхөн зохицуулах гэж хичээх бус хувийн хэвшлийн оролцоотойгоор ХБИ-ний нийгэм, эдийн засгийн асуудлыг шийдэж, хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх замаар бие даасан байдлыг хангах нь чухал гэдгийг онцлон тэмдэглэсэн байдаг. Тиймээс, энэ чиглэлд авч хэрэгжүүлж буй сайн туршлагуудыг энэхүү хэсэгт танилцуулж байна.

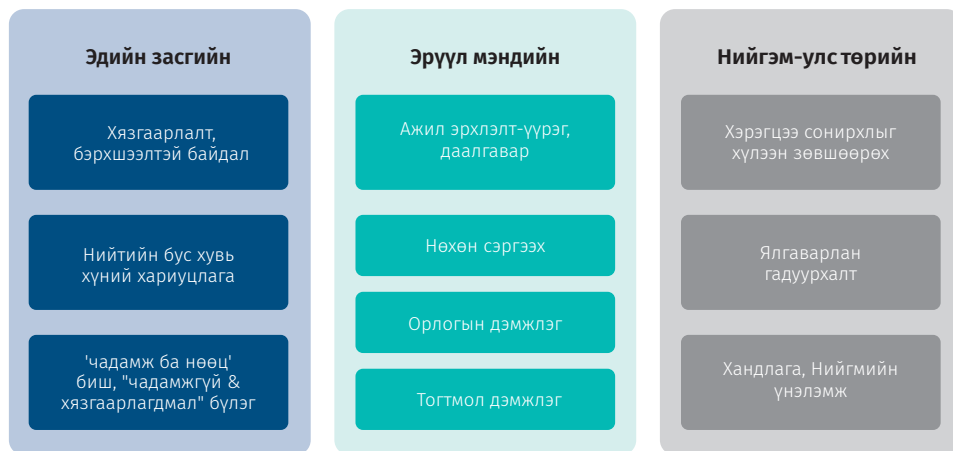
2.4.1 ХБИ-дэд чиглэсэн төрийн бодлогын чиг хандлага: Эрүүл мэндийн хандлагаас хүний эрхэд суурилсан хандлага руу шилжих нь

Хүний эрхэд суурилсан уламжлалт ойлголтоос илүүтэйгээр хөгжлийн бэрхшээлийн хүний эрхэд суурилсан загвар нь дан ганц ялгаварлан гадуурхалтаас сэргийлэх тухай бус иргэний, нийгэм, эдийн засгийн, улс төрийн болон соёлын эрхийг хангах тухай өргөн хүрээний, цогц эрхийн тухай асуудал юм (Degener, 2014). Түүхийн хувьд авч үзвэл, хөгжлийн бэрхшээлийн асуудал нь эрүүл мэндийн шинжлэх ухааны тодорхойлолтоор буюу бие махбодын саадтай буюу хязгаарлалттай, бэрхшээлтэй байдал хэмээн тодорхойлж байжээ. Тийм ч учраас эрүүл мэндийн чадамж/нөөц гэж харахаас илүүтэйгээр чадамжгүй, хязгаарлагдмал байдал гэж үзэж байв. Энэхүү уламжлалт хандлага нь одоог хүртэл нийгэмд буруу ташаа, сөрөг ойлголтыг бий болгож байгааг судлаачид тайлбарладаг.²⁰



‘Хөгжлийн бэрхшээл’-ийг нийгэм, эдийн засгийн өнцгөөс харж тайлбарлаж эхэлсэн нь нийгэм, хүний эрхэд суурилсан хандлага буюу хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг хязгаарлагдмал эсвэл чадамжгүй хүн гэж харахаасаа илүүтэйгээр нөөц боломж, ажиллах хүч, тэгш эрх бүхий бүлэг гэж тодорхойлж эхлээд байна.

Зураг 5. Хөгжлийн бэрхшээлийг тодорхойлох уламжлалт хандлагууд буюу эрүүл мэнд, эдийн засгийн болон нийгэм улс төрийн загварууд



¹⁹ <https://www.legalinfo.mn/annex/details/7469?lawid=12265>

Тиймээс хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд чиглэсэн төрийн бодлого нь эрүүл мэндийн салбараас гадна эдийн засаг, нийгмийн салбаруудаар дамжуулан биеллээ олж байна. Үүний үр дүнд, ХБИ-тэй иргэнийг ижил тэгш хэмээн үзэх үндсэн зарчим, үзэл санааны хүрээнд эдийн засгийг ХБИ-ний оролцоотойгоор өргөжүүлэх, халамж, тэтгэмжээс хамааралтай идэвхгүй иргэдийг нийгмийн харилцаанд оруулж нийгмийн эв нэгдэл, үл ялгаварлалыг бэхжүүлэх ихээхэн ач холбогдолтой юм.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг боловсрол болон хөдөлмөр эрхлэх боломжоор хангах, нийгэм, улс төрийн шийдвэр гаргалтад оролцуулах нь дан ганц тухайн иргэдэд бус гэр бүл, олон нийтийн, нийгмийн хувьд үр ашиг, үр өгөөжийг нэмэгдүүлдэг нь олон улсын жишээн дээр тодхон харагддаг. Тиймээс хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн бие даан амьдрах чадавхыг дэмжих зорилгоор хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх бодлого нь бэлэн мөнгө олгох, ажилд зуучлах, бэлтгэх үйлчилгээ, дэмжлэг, ялгаварлан гадуурхалтын эсрэг хууль, квот, тусгаарласан ажлын байр бэлтгэх зэрэг дараах олон хувилбараар хэрэгжиж байна (UN, 2019).

2.4.2 ХБИ-дэд чиглэсэн төрийн бодлогын чиг хандлага: Сайн туршлагауд

1) Квот-торгуулийн санг ХБИ-дэд зориулан зарцуулдаг олон талт хамтын ажиллагааны загвар - Франц Улс

ЭЗХАХБ-н улс орнуудын 1/3 нь квотын тогтолцоотой байдаг бөгөөд Испани, Солонгост 2%, Франц, Польшид 6%, Италид 7 хүртэлх хувийн квот тогтоосон байдаг. Квот нь ажил олгогчдын хэмжээ болон үйл ажиллагааны салбар чиглэлээс хамааран өөр өөр байна. Жишээлбэл, Өмнөд Солонгост 300-с бага ажилтантай ажил олгогчдод квотын тогтолцоо хамаардаггүй, харин Испанид 50 болон түүнээс дээш ажилтантай ажил олгогчид ХБИ-ийг ажилд авахаар хуульчилж заасан байдаг. Квотын үндсэн санаа нь бүхий л ажил олгогчид ХБИ ажиллах боломжтой ажлын байрыг бий болгох бөгөөд эс бөгөөс тэдний хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих үүрэг хариуцлагын хүрээнд тусгай санд мөнгө хуримтлуулж хувь нэмрээ оруулах шийдэл юм. Эдгээр сан нь гол төлөв ажил олгогчид, үйлчилгээ үзүүлэгчид болон ажилтнуудад өөрсдөд нь гэсэн 3 зорилтот бүлэгт зориулагдсан нөөц юм.

Гэвч бүхий л бодлогын хувилбарт төрийн байгууллага, төрийн бус байгууллага, хувийн хэвшил гэсэн олон талт хамтын ажиллагаа хамгийн их зэрэг үр нөлөөтэй байгааг олон судалгаа харуулж байна. Тиймээс, хөгжлийн бэрхшээлийн асуудлыг цогцоор нь шийдэхийн тулд түншлэлийн загварыг гол чиг болгох нь чухал. Үүнээс гадна, тал тус бүрд бий болсон үр ашиг буюу богино болон урт хугацааны үр нөлөөг нь зайлшгүй харгалзан, эн тэнцүү үр ашиг хүртэх байдлаа харгалзан бодлогын арга зам, нөөцийн хуваарилалт хийх хэрэгтэй. Ялангуяа торгууль, урамшууллын тогтолцоог хослуулах, суурь

орчин, дэд бүтцийг нь төрийн байгууллага дэмжиж, ажиллах ажлын байрыг ажил олгогч бүрдүүлэх, ажил олгогчдод сургалт, зөвлөгөө явуулах гэх мэтээр үүрэг хариуцлага, үр шимийг нь хувийн хэвшил, төрийн болон төрийн бус байгууллага гэх мэт бүхий л талуудад тэнцүү байдлаар хуваарилах зайлшгүй шаардлагатай өөр олон улсын туршлага, сургамж харуулж байна.

Францад 1987 онд байгуулагдсан AGEFIPH хэмээх ажил олгогч, ажилтан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн төлөөлөл, хамтран ажиллагч байгууллагууд, ХБИ-ийн төлөөлөл болон Ажил эрхлэлт, Эв нэгдлийн Яамны төлөөллөөс бүрдсэн холбоо юм.

Зураг 6. AGEFIPH холбооны бүтэц бүрэлдэхүүн, Франц улс



Уг холбоо нь Квот-торгуулийн тогтолцооноос бүрдсэн санг удирдлага, үйл ажиллагааг хангаж ажилладаг, Францын 14 бүс нутагт төлөөлөгчидтэй бөгөөд нийт 450 ажилтантай институт юм. Үндэсний хэмжээний баримталж буй бодлого, стратегийг орон нутгийн түвшинд хэрэгжүүлдэг, 14 бүс нутагт ажиллаж буй төлөөлөгчдөөрөө дамжуулан бизнес эрхлэгчид, ХБИ-тэй иргэдтэй шууд тулж ажилладаг тус холбоо нь төрийн үйлчилгээ үзүүлдэг бөгөөд Засгийн Газар болон ХБИ-ийн хөдөлмөр эрхлэлтийн бодлогын асуудалд оролцдог гол оролцогч талуудын хооронд хийсэн урт хугацааны гэрээ, зөвшилцлийн хүрээнд тулгуурлаж үйл ажиллагаа явуулдаг. Энэхүү холбооны зорилго нь ХБИ-ийг ажиллах нөхцөл, боломжоор хангах, ажлын байранд тогтвор суурьшилтай ажиллахад нь дэмжих, сургах, мэргэжлийн хувьд өсч хөгжихөд нь тасралтгүй туслалцаа үзүүлснээр ХБИ-ийн дундах хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх зорилготой юм.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эдийн засгийн оролцоо болон бие даасан байдлыг хангахын тулд

- **Ажилд бэлтгэх, ажил олгох буюу компаниудад мэдээлэл олгох, зөвлөх, дэмжих:** 2019 оны байдлаар нийт 60 гаруй зөвлөхүүд ажиллаж байна. Эдгээр зөвлөхүүд байгууллагуудын эрх, үүрэг, урамшуулал, боломжийн талаар мэдээлэл өгөхөөс гадна ХБИ-ийг ажлын байранд хамрагдуулахтай холбоотой мэдлэг олгох, үйл ажиллагааны төлөвлөгөө боловсруулж өгөх, хэрэгжүүлэх явцад зөвлөгөө өгөх байдлаар ажилладаг байна.
- Хувиараа хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих буюу бизнесээ эхлүүлэх, өргөжүүлэхэд нь дэмжлэг үзүүлэх
- **Хамтын ажиллагааг өргөжүүлэхэд нь дэмжлэг үзүүлэх;** Үндэсний хэмжээнд тархан байршсан төлөөлөгчийн газрууд нь байгууллагуудыг хоорондоо мэдлэг, туршлагаа хуваалцах, нэгдсэн төсөл, сургалт, хурлуудыг зохион байгуулахад нь дэмжлэг үзүүлэн холбож өгдөг. Мөн ХБИ-ийн хөдөлмөр эрхлэлтэд оролцож буй байгууллагуудын сүлжээгээр дамжуулан өргөжин тэлэх боломж олгож байна.

ii) Төрийн байгууллагууд нь ХБИ-ийн эрхэлж буй бизнесээс худалдан авах, ажил гэрээгээр гүйцэтгүүлэх туршлага - Мали Улс

Баруун Африкийн Мали Улсад хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн асуудал соёлын онцлогоос шалтгаалан ялгаварлан гадуурхалттай нүүр тулдаг. Тиймээс, ХБИ-ийн эдийн засгийн чадавхийг нэмэгдүүлэх, оролцоог өргөтгөхийн тулд төрийн байгууллага нь нийгмийн харилцаанд татан оруулж, бизнесийг нь дэмжин ажилладаг байна. Өөрөөр хэлбэл, бизнес эрхэлж буй ХБИ-ээс үйлчилгээ, бүтээгдэхүүн худалдан авах замаар орлогын тогтвортой байдлыг нь хангаж, бизнесийг нь өргөжүүлэх, бусад талуудтай харилцаанд ороход тусладаг байна. Мөн төрийн худалдан авалтын ажлын хүрээнд орон нутаг болон салбарын хөтөлбөр, төлөвлөгөөг боловсруулахад ХБИ-ийн холбоо, зөвлөлийг татан оролцуулж, санал авч, шийдвэр гаргалтад оролцох эрхийг нь хангадаг. Энэ нь ХБИ-дэд хүртээмжтэй төрийн үйлчилгээ, хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх боломжийг олгож тэдгээрийг мэдээллээр хангах, нийгмийн харилцаанд татан оролцуулахад чухал үүрэг гүйцэтгэсэн байна.

iii) Хөгжлийн бэрхшээлийн хүний эрхэд суурилсан бодлогын туршлага- Узбекистан

Узбекистан нь хөгжлийн бэрхшээлийн асуудлыг хүний эрхэд суурилсан загварын дагуу авч үзэж, өөрсдийн үндэсний бодлогын баримт бичгүүдэд тусгасан улсуудын нэг юм. 1998 онд анх 'Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн

нийгмийн хамгаалал'-ын тухай хууль батлуулж, түүнийг шинэ конвенцуудтай уялдуулан сайжруулж, холбогдох стандарт журмуудыг батлуулсан. Конвенцэд заасны дагуу хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг нийгмийн болон орчны саадыг арилгах нийгмийн болон улс төрийн амьдралд оролцуулах чиглэлд нэн тэргүүнд анхаарч ажиллаж байжээ. Үүний хүрээнд дараах гол ажлуудыг гүйцэтгэсэн байна.

- Олон нийтийн мэдлэг ойлголтыг нэмэгдүүлэх, хандлагыг сайжруулах чиглэлд төрийн өөрийн мэдээллийн эх сурвалжаар, олон хувилбар бүхий мэдээллийг бэлтгэж толилуулсан
- Мөн орон нутгийн хэсэг төрийн байгууллагуудыг сонгон авч ХБИ-дэд ээлтэй байдлаар тохижуулан өөрчилж, тэрхүү туршлагыг цаашид түгээн дэлгэрүүлж, нийтийн үйлчилгээ болон бусад ААН-ийн үйлчилгээнд нэвтрүүлэхэд санаачилгыг эхлүүлсэн;
- Төрийн байгууллагуудад ХБИ-дэд үйлчлэх хүний нөөцийг бэлтгэх замаар сургалтын хөтөлбөрийг боловсруулан, төрийн үйлчилгээг бүхий л төрлийн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд ээлтэй байлгах тухай сургах сургагч нарыг бэлтгэсэн;
- Үйлчилгээний байгууллагуудыг ХБИ-дэд ээлтэй байдлаар тохижуулах шаардлага, стандартыг бий болгож, түүний дагуу ХБИ-ийн оролцоотойгоор хянаж, үнэлдэг тогтолцоог бий болгосон;
- ХБИ-ийн эрхийг хангахын тулд орчны саадыг арилгах зорилгох бусад салбарын хуулиуд, журам, стандартаар дамжуулан ээлтэй орчин бүрдүүлэх заалтуудыг хуульчилж өгсөн:

Нэгдэн орсон олон улсын конвенцын дагуу үндэсний хөгжлийн баримт бичгийг нийцүүлэн уялдуулсан эдгээр төрийн байгууллагын санаачилга нь, тогтвортой ахиц гаргах боломжийг бүрдүүлсэн. Мөн хуулийн хэрэгжилтийн явцад төр манлайлахаас гадна хууль, бодлогын хэрэгжилтийг үнэлэхэд ХБИ-ийг татан оролцуулж байсан нь орчны саадыг арилгахад чухал үүрэг нөлөөтэй байжээ. Тогтмол бэлтгэж буй хүний нөөц, сургагч багш нараар дамжуулж олон нийтийн хандлагыг өөрчлөх боломж бүрдсэн нь бүхий л салбар, байгууллагад хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийг хангахад суурь эерэг ойлголт, хандлагыг бий болгожээ (UN, 2011).

2.5 Төрийн байгууллага нь хөгжлийн бэрхшээлийн асуудлыг шийдвэрлэх өөрчлөлтийн агент болох нь

Нийгэмд, нэн ялангуяа эмзэг болон эрсдэлт бүлгийн хүн амд хүргэж буй нийгмийн үйлчилгээ, халамж, хамгааллын асуудал нь нийгмийн хөгжилд хамгийн чухал үр нөлөөтэй байдаг. Тухайн нийгэмд амьдарч буй олон төрлийн хүн амын бүлэг, тэдгээрийн хэрэгцээ шаардлагыг мэдэрсэн оновчтой хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, бодлогыг хэрэгжүүлэх, үйлчилгээг хүргэх замаар иргэн бүрд ээлтэй тэгш нийгмийг цогцлоох нь төрийн байгууллагуудын үндсэн чиг үүрэг юм.

Олон улсын туршлагаас үзвэл төрийн байгууллага нь хууль, бодлого хөтөлбөр болон өөрсдийн авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээгээр ХБИ-ний эрхийг хангах суурь орчин бүрдүүлэх боломж байгаа нь харагдаж байна. Үүнээс гадна, төрийн байгууллагууд бусад хэвшлийн байгууллагуудад жишиг, загвар болох замаар бусад талуудыг урилан дуудах, тэдгээрт сайн туршлагаа түгээх, нэвтрүүлэх боломжийг бүрдүүлэх өөрөөр хэлбэл 'өөрчлөлтийн агент' болох хувилбар байна. Тухайлбал, төрийн байгууллага дараах хэлбэрээр манлайллыг үзүүлэх бүрэн бололцоотой юм.

Зураг 7. Төрийн байгууллага үлгэрлэн үзүүлэгч болох нь, жишиг арга хэмжээнүүд



Бүхий л иргэн, аж ахуй нэгжүүд даган мөрдөх хуулийн орчин бүрдүүлэх, бодлого, хөтөлбөр хэрэгжүүлэх эрх, чиг үүрэг бүхий байгууллага тул энэхүү давуу эрхээ ашиглан хүний эрхэд ээлтэй байх зарчмыг холбогдох хууль,

журмаар дамжуулан хангуулах боломжтой. Нөгөө талаар, дан ганц дээрээс доош хэлбэрээр харилцах бус харилцан суралцагч, үлгэрлэн үзүүлэгч болж, талуудтайгаа хамтран ажиллах хэрэгцээ шаардлага зайлшгүй үүсч байна.

Нийгмийн эмзэг болон эрсдэлт бүлэгт үйлчилгээ хүргэдэг гол институт болохын хувьд төрийн байгууллага нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн онцлог шинж чанар, нөөц, чадавх, эрэлт хэрэгцээг ойлгосон цагт хүний эрхийг дээдэлсэн, тэгш оролцоот нийгэм бүрдэх юм.

3. Дүгнэлт

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн мэдээллийн санг бүрдүүлэх, өргөжүүлэх замаар бодлогын чиглэлийн ахиц, дэвшлийг үнэлэх чиглэлд

- Монгол Улс нь 2009 оноос эхлэн хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийг хангах конвенцод нэгдэн орж улмаар бүс нутгийн стратегиудад нэгдэн орсон. Эдгээр хөгжлийн зорилго, зорилт, тэргүүлэх чиглэлийг өгч буй санал санаачилга, зөвлөмжүүдийн хүрээнд ХБИ-ээ бүртгэх судлах, нотолгоонд суурилсан шийдвэр гаргахыг уриалдаг. Гэвч үндэсний хэмжээнд ХБИ-ний өгөгдлийн сан, мэдээлэл байхгүйгээс гэр бүл, эдийн засаг, нийгмийн асуудлыг тогтмол тандах, хэрэгжүүлж буй арга хэмжээгээ нотолгоонд суурилсан байдлаар хүргэх боломж хязгаарлагдмал байна. Нэн ялангуяа салбар тус бүр ХБИ-ийг өөр өөрөөр тодорхойлж байгаа нь зөрүүтэй мэдээлэл үүсэх, хүртээмжгүй байх нөхцөлд хүргэж байна.
- Үндэсний болон бүс нутгийн хэмжээнд хөгжлийн бэрхшээлийн асуудалд гарч буй ахицыг үнэлэх, асуудлыг илрүүлэх, мөн хэрэгжүүлж буй арга хэмжээний үр дүнг тодорхойлоход ХБИ-ийн өгөгдөл нэн чухал байдаг. ХБИ-ийг бүртгэх, нэгдсэн мэдээллийн сан үүсгэх ажил нь дутмаг байгаагаас зөвхөн нас, хүйс, байршлаар харьцуулсан мэдээлэл нээлттэй байдаг. Эдгээр өгөгдөл байхгүйгээс нэгдэн орсон конвенц, стратегийн хэрэгжилтийг тооцох боломжгүй, явцын тайланг хоцроох, цаашид авч хэрэгжүүлэх ажлуудаа төлөвлөж чадахгүй байх зэрэг асуудал үүсч байна. Ялангуяа, үндэсний хэмжээнд тогтвортой хөгжлийн зорилтуудыг үнэлэх өгөгдөл, шалгуур үзүүлэлт тодорхой байгаа ч, түүнийг хэмжихэд шаардлагатай өгөгдлийг цуглуулах хэрэгцээ байна.
- Монгол Улсын хэмжээнд тогтвортой хөгжлийн зорилт 2030- г нутагшуулах, хэрэгжүүлэх хүрээнд үндэсний урт болон дунд хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичгийг боловсруулсан

хэдий ч, одоогоор эдгээр баримт бичгүүдэд дээр дурдсан хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдтэй холбоотой зорилго зорилтууд дутмаг байна. Мөн урт болон дунд хугацааны хөгжлийн баримт бичгүүдийг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтүүд нь дутмаг байгаагаас өнгөрсөн хугацаанд хэрэгжсэн ажлуудын ахицыг үнэлэх, цаашид хэрэгжүүлэх ажлуудын үр нөлөө, үр дүнг хэмжих шаардлагатай байна.

- Энэ нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн асуудал, хэрэгцээг тодорхойлох, нотолгоонд суурилсан бодлого төлөвлөх ажлыг хязгаарлаж байна.

Хүний эрхэд суурилсан, олон талт хамтын ажиллагаа бүхий бодлогын чиг хандлагыг танилцуулах

- Үндэсний хэмжээнд авч хэрэгжүүлж байгаа бодлогууд, тэдгээрт тусгагдсан зорилтууд, арга хэмжээнээс харахад уламжлалт эрүүл мэндийн хандлага давамгайлж байна. Тиймээс, нэгдэн орсон конвенц, стратегид онцлон тусгасан хүний эрхийн хандлагын тухай мэдлэг, ойлголтыг олон нийт болон талуудын дунд бий болгох шаардлага байна.
- Бодлогын түвшинд авч хэрэгжүүлж байгаа ажлуудад олон талуудын оролцоо, хамтын ажиллагаа дутмаг байна. Нэн ялангуяа, хуулийн этгээдэд чиглэсэн хуулийн зүйл заалтууд нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг үйл ажиллагаандаа хамруулахтай холбоотой ажлуудыг нь урамшууллын бус торгуулийн шинжтэй заалтаар зохицуулж байгаа нь дутагдалтай байна. Энэ нь хувийн хэвшлийнхний оролцоо, идэвх бага байхад нөлөөлөх магадлалтай.
- Бодлогын түвшинд талуудын оролцоог хангахдаа зөвхөн ХБИ, төрийн байгууллага, ИНБ-ынн хүрээнд авч үзэж байна. Үүнд, хувийн хэвшлийн төлөөлөл, өөр бусад салбарын оролцоог хангах шаардлага байгаа нь харагдаж байна. Энэ нь ХБИ-дэд чиглэсэн санаачилгуудыг өргөжүүлэх, шаардлагатай санхүүжилтийг шийдвэрлэх, харилцан ашигтай арга хэмжээг өргөжүүлэхэд ач холбогдолтой.

ХБИ-ийн эрхийг хамгаалах чиглэлээр ажиллаж буй төрийн байгууллагын үйлчилгээг сайжруулах

- Хөгжлийн баримт бичгүүдэд тусгагдсан хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн асуудлыг тодорхойлж буй тодорхойлолт, үйл ажиллагааны чиглэл нь эрүүл мэндийн загвар давамгайлсан шинжтэй байгаа учраас халамж, нөхөн сэргээлтэд суурилсан хандлага давамгайлж байна. Үүнтэй холбоотойгоор, бие даасан байдлыг дэмжих, нийгмийн харилцаанд оролцуулахад чиглэсэн ажил дутмаг байна.

- Төрийн байгууллага нь хэдийгээр хууль, журмуудаар дамжуулан шаардлага тавьдаг хэдий ч, төрөөс үзүүлж буй үйлчилгээ, мэдээлэл нь ХБИ-дэд ээлтэй, хүртээмжтэй биш байна. Төр нь ХБИ-дэд чиглэсэн үйлчилгээ үзүүлдэг гол институт болохын хувьд төсвийн санхүүжилтээр хэрэгжүүлж буй эдгээр арга хэмжээ, төрийн байгууллагын үйлчилгээ нь ХБИ-дэд ээлтэй байх шаардлагатай. Гэвч нийтийн үйлчилгээ, олон нийтийн мэдээллийн хэрэгсэл, төрийн үйлчилгээний байгууллагуудад жишиг орчин дутмаг байна.

5. Зөвлөмж

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн мэдээллийн санг бүрдүүлэх, өргөжүүлэх замаар хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн тэгш байдлыг хангах талаарх ахиц, дэвшлийг үнэлэх чиглэлд

- Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн мэдээллийн санг баяжуулж, хөгжлийн баримт бичгүүдэд тусгагдсан зорилго, зорилтуудыг Тогтвортой хөгжлийн зорилтуудтай уялдуулан шинэчилж, холбогдох зорилт, шалгуур үзүүлэлтийг үндэсний хэмжээний хөгжлийн баримт бичгүүдэд нэмж тусгах шаардлагатай байна.
- ҮСХ-с нээлттэй гаргадаг ХБИ-ний мэдээллийн нэгдсэн санд асуултын төрлийг баяжуулж, хүн ам зүй, эдийн засаг, нийгмийн үзүүлэлтүүдээр өгөгдлийг тооцоолох боломжтой мэдээллийн санг бүрдүүлэх хэрэгтэй байна. Мөн ХБИ-тэй холбоотой салбар тус бүрийн статистик танилцуулгууд, тухайлбал, хөдөлмөр, халамжийн үйлчилгээний ерөнхий газраас гаргаж буй тэтгэмж, үйлчилгээгээ авч буй ХБИ-дийн мэдээлэл, боловсролын салбарын статистикт гарч буй ХБ-тэй суралцагчид гэх мэт салангид буй мэдээллийн санг нэгтгэх замаар одоо байгаа мэдээллийн сангаа өргөжүүлж болно. Нийгэм, эдийн засгийн үзүүлэлтүүд холбогдох өгөгдлүүдэд суурилсан шинжилгээ хийх боломжийг бүрдүүлэхэд цаашид хэрэгцээ, байршил, хүн ам зүйн онцлогт суурилсан бодлогын төлөвлөлтийг хийх суурь алхам болох юм.
- ҮСХ-ны ТХЗ-ын хэрэгжилтийн явцыг хөтөлж буй шалгуур үзүүлэлтүүд дээр ХБИ-тэй холбоотой шалгуур үзүүлэлтүүдийг нэмж оруулах, холбогдох мэдээллийг гаргадаг болох, мөн хүйсийн ялгаатай байдлаас гадна, хөгжлийн бэрхшээлтэй эсэхээр ялган харах боломж бүхий байдлаар өгөгдлийг нь цуглуулах хэрэгтэй. Энэ нь хөгжлийн бэрхшээлийн асуудлаар Монгол Улс дэвшил гаргаж байгаа эсэхийг хянах, үнэлэх, цаашид сайжруулах арга замаа тодорхойлоход нэн чухал ач холбогдолтой.

Хөгжлийн бэрхшээлийн хүний эрхэд суурилсан бодлогын чиг хандлагыг танилцуулах чиглэлд

- Хөгжийн бэрхшээлтэй иргэдийг тодорхойлох эрүүл мэндийн давамгайлсан хандлага, аргачлалаас хүний эрхэд суурилсан, өөрөөр хэлбэл нийгэм, эдийн засаг, улс төр, соёлын эрхийг хангахад чиглэсэн чиг хандлагыг танилцуулж, нэвтрүүлэх, нөлөөллийн ажлыг хэрэгжүүлэх хэрэгтэй байна. Үүнийг хүний эрхийн асуудал гэдэг өнцгөөр тайлбарлаж, нийгэм, орчны саадыг хүний эрхэд нийцүүлэн арилгах чиг шугамыг таниулах нь зүйтэй.
- Хөнгөн хэлбэрийн ХБИ-ийг бие даан амьдрах чадвартай бүлэг хэмээн үзэж тэдэнд саад болж буй орчны саадыг арилгах ажлыг үндсэн чиглэл болгох. ХБИ-дийн бие даан амьдрах чадавхийг нэмэгдүүлэхийн тулд нийгмийн хамгааллын бодлогод тусгасан гэр бүл, олон нийтэд түшиглэсэн хэлбэрээс бие даан амьдрах нөхцөлийг дэмжсэн үйлчилгээ, хөтөлбөрийг нэмэгдүүлэх, эрчимжүүлэх

Төрийн давамгайлсан үүрэг, оролцооноос түншлэлийн буюу олон талт хамтын ажиллагааны загварт шилжих чиглэлд

- Улс орон тус бүрийн засаглалын тогтолцоо, эдийн засгийн нөөцөөс хамааран өөр өөр бодлогууд хэрэгжиж байгаа учраас олон талт хамтын ажиллагаа чухал үүрэгтэй. Тиймээс, бодлогын хувилбарт төрийн байгууллага, төрийн бус байгууллага, хувийн хэвшил гэсэн гурвалсан хамтын ажиллагаа хамгийн их эерэг үр нөлөөтэй байгаад олон судалгаа харуулж байна. Тиймээс, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийг хангах орон тооны бус зөвлөлд хувийн хэвшлийн төлөөллийн оролцоог хангаж оролцуулах, хамтран ажиллах хэрэгтэй. Нэн ялангуяа, Худалдаа аж үйлдвэрийн танхим, Ажил олгогч эздийн холбоо гэх мэт хувийн хэвшлийн төлөөллийн байгууллагуудтай хамтран ажиллах боломжтой.
- Төрийн байгууллага түншлэлийн загварыг нэвтрүүлж, хөхиүлэн дэмжихийн тулд төр, хувийн хэвшил, ИНБ-уудын эрх тэгш оролцоог хангах хэрэгтэй. Мөн олон талт хамтын ажиллагааны ач холбогдлыг сурталчлахын тулд богино болон урт хугацаанд талуудад ашигтай, үр нөлөөтэй байх, эн тэнцүү үр шим хүртэх байдлаа харгалзан бодлогын арга замыг тодорхойлж, нөөцийн хуваарилалтаа хийх хэрэгтэй.
- ХБИ-дийн аливаа зөвлөл, ажлын хэсгийг олон талт буюу Төр-ИНБ-Хувийн хэвшил хамтарсан хэлбэрээр бүрдүүлж, хамтарсан санаачилгуудыг дэмжин ажиллах. Нэн ялангуяа хувийн хэвшлийн оролцоог нэмэгдүүлэх, зөвлөлд нэмж оролцуулж, хувийн хэвшлийн

оролцоо, дэмжлэгтэйгээр шийдвэрлэх боломжтой ажлуудыг тодорхойлох хэрэгцээ байна.

- Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэхийн тулд хөдөлмөр эрхлэлтийн орчинд торгууль, урамшууллын тогтолцоог хослуулах, суурь орчин, дэд бүтцийг нь төрийн байгууллага дэмжиж, ажиллах ажлын байрыг ажил олгогч бүрдүүлэх, ажил олгогчдод сургалт, зөвлөгөө явуулах гэх мэтээр үүрэг хариуцлага, үр шимийг нь талуудад тэнцүү байдлаар хуваарилах зайлшгүй шаардлага үүсээд байна.
- ХБИ-дэд боловсрол олгох, ажлын байраар хангахаар зорьж буй аж ахуйн нэгж, байгууллагуудад ХБИ-дэд ээлтэй орчин бүрдүүлэхэд шаардлагатай дэд бүтцийн зардалд нь дэмжлэг үзүүлэх, ажил олгогчдод сургалт, зөвлөгөө явуулах гэх мэтээр санхүүгийн дэмжлэгийг үзүүлж урамшуулах шаардлагатай. Үүний зардлыг, ХБИ-ийн хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих сангаас гаргаж болно. Энэ мэт ХБИ-ийн асуудалд торгууль, урамшууллын тогтолцоог хослуулах, оролцож буй талуудыг дэмжиж урамшуулах шаардлагатай байна.

ХБИ-дийн чиглэлээр ажиллаж буй төрийн байгууллагын манлайлал, оролцоог сайжруулах чиглэлд

- Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд чиглэсэн төрийн байгууллагуудын зураглал гаргаж, байгууллага тус бүрийн үйл ажиллагааны болон санхүүгийн тайланг олон нийтэд нээлттэй болгох шаардлагатай байна. Энэ нь аливаа давхацсан үйл ажиллагаанаас сэргийлэх, үйл ажиллагааны уялдаа холбоог хангах, гарч буй ахиц дэвшил, ололт амжилт, туршлага хуваалцах боломжийг бүрдүүлэх юм
- Орон нутгийн төрийн байгууллагууд бодлогын хэрэгжилтийг хангах, арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх гол үүрэгтэй. Тиймээс, шинэ санал санаачилгыг нэвтрүүлэх, шинэлэг үйлчилгээ турших зэрэг арга хэмжээнд идэвх санаачилгатай байж, олон талуудын оролцоог хангах нь чухал. Нэн ялангуяа, ХБИ-ийн бие даан амьдрах боломжийг хангах үйлчилгээ, олон нийтийн оролцоонд түшиглэсэн үйлчилгээ хүргэх зэрэг орон нутгийн онцлог, олон нийтийн нөөц боломжид тулгуурласан шийдэл, үйлчилгээг нэвтрүүлэх хэрэгцээ үүсч байна.
- ХБИ-дэд чиглэсэн арга хэмжээнүүдэд үр өгөөж, үр ашгийг нэмэгдүүлэхийн тулд технологийн шийдэл бүхий санаачилга, шийдлүүдийг дэмжин, үйлчилгээний хүртээмж, оролцоог сайжруулах

Ашигласан материал

1. (2019). “Гэр хорооллын нийтийн тээврийн хүртээмжийг сайжруулах нь” төслийн хэрэгцээний үнэлгээний тайлан. Улаанбаатар: Түгээмэл хөгжлийн төв.
2. Action Plan of the Government of Mongolia (2020-2024). (2020 оны August 28). Ulaanbaatar, Mongolia .
3. Five-year General Guidelines for the Development of Mongolia in 2021- 2025. (2020 оны August 28). Ulaanbaatar, Mongolia.
4. J.D, D. (1999-2000). The Definition of Disability: Perspective of the Disability Community. *Journal of Health Care Law and Policy*, 352.
5. National Program on Supporting Rights of People with Disabilities, Their Participation and Development. (2017 оны November 29). Ulaanbaatar, Mongolia.
6. UN. (2016). *Department of Economic and Social Affairs Disability, United Nations*. United Nations Web site: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>-ээс Гаргасан
7. UN. (2018). *Disability and Development Report: Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with people with disabilities*. New York: Department of Economic and Social Affairs, United Nations.
8. UNESCAP. (2012 оны November). UNESCAP: <https://www.unescap.org/sites/default/files/Incheon%20Strategy%20%28Mongolian%29.pdf>-ээс Гаргасан
9. *Алсын Хараа 2050: Монгол Улсын Урт Хугацааны Хөгжлийн бодлого*. (2020). Улаанбаатар.
10. *Статистикийн Мэдээллийн Нэгдсэн Сан* . (2020 оны Хоёрдугаар сар). Статистикийн Мэдээллийн Нэгдсэн Сангийн Вэб Сайт: http://1212.mn/tables.aspx?tbl_id=DT_NSQ_2600_010V2&Type_select_all=0&TypeSingleSelect=_3_4&Aimags_soums_select_all=0&Aimags_soumsSingleSelect=_0&YearQ_select_all=0&YearQSingleSelect=_202002&view-type=table-ээс Гаргасан
11. (2019). *Тогтвортой хөгжлийн зорилтын хэрэгжилтийг тайлагнах иргэний нийгмийн байгууллагуудын нэгдсэн илтгэл*. Улаанбаатар: Монгол Улсын Иргэний нийгмийн байгууллагуудын сүлжээ.
12. Ундрахбаяр, Ч. (2020). Монгол дахь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд төр, төрийн бус байгууллагын хамтын ажиллагааны өнөөгийн байдал, тулгамдаж буй асуудал, шийдвэрлэх арга зам. *Монгол дахь ардчилал, иргэний нийгмийн өнөөгийн байдлын нийгэм-улс төрийн судалгаа*, 123.
13. *Хүний эрхийн төлөв байдлын ээлжит дүгнэлт, хэлэлцүүлэг*. (2014 оны Есдүгээр сар). Хүний эрхийн төлөв байдлын ээлжит дүгнэлт, хэлэлцүүлэг вэб сайт: <http://www.upr-mongolia.mn/images/4HRNGOForumSubmissiononPWDrightsSepUPR.pdf>-ээс гаргасан

БОДЛОГЫН НЭГДСЭН ЗӨВЛӨМЖ

“Монгол дахь засаглал, институт, оролцоо, тэгш байдлын тулгамдсан асуудал, цаашдын хандлага” сэдэвт бодлогын судалгааны энэхүү нэгдсэн зөвлөмж нь ХБНГУ-ын Конрад-Аденауэр-Сангийн Монгол дахь суурин төлөөлөгчийн газар ба МУИС-ийн ШУС-ийн Улс төр судлалын тэнхимийн хамтарсан төслийн шалгаруулалтанд сонгогдсон судлаач бүрийн бие даан судлан шинжилсэн тодорхой асуудлуудын талаарх судалгааны агуулга, үр дүн, дүгнэлт, зөвлөмжид үндэслэсэн болно. Бодлогын нэгдсэн зөвлөмж нь дараах дэд хэсгүүдээс бүрдэж байна. Үүнд:

- Нэг. Монгол дахь улс төрийн намуудын санхүүжилтийн тулгамдсан асуудал, цаашдын хандлага
- Хоёр. Монголын улс төрийн хүрээн дэх авлигын нөхцөл байдлын шинжилгээ
- Гурав. Нийгмийн баримжаатай зах зээлийн эдийн засаг: хүний хөгжилд суурилсан нийгмийн хамгаалал болон зах зээлийн эдийн засгийн бодлогын уялдаа
- Дөрөв. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн тэгш байдлыг хангах талаарх төрийн бодлогын асуудал, шийдэл

Судлаач бүрийн бие даан гүйцэтгэсэн ажлын агуулга тус бүрээс бодлогын тодорхой судлагдахууны хүрээнд дэвшүүлсэн зөвлөмжийн нарийвчилсан агуулгатай танилцах боломжтой бөгөөд энэхүү нэгдсэн зөвлөмжөөр тэдгээр судалгааны зарим чухалчлан анхаарвал зохих хэсгийг нэгтгэн илэрхийлсэн болно. Иймд энэхүү бодлогын нэгдсэн зөвлөмж нь судлаач бүрийн хариуцан гүйцэтгэж, судалгааны зөвлөхүүдийн зөвшөөрсөн судалгааны агуулга, тэдгээрийн дүгнэлт, зөвлөмжийн агуулгын зарим хэсэгт үндэслэсэн болно.

Нэг. Монгол дахь улс төрийн намуудын санхүүжилтийн тулгамдсан асуудал, цаашдын хандлагын талаарх судалгааны үр дүн, зөвлөмж

Улс төрийн намын санхүүжилтийн олон улс дахь практикаас харахад сонгуулийн ба сонгуулийн бус үеийн намын санхүүжилтийн тэгш боломжийг хангаж өгөх нь намуудын өрсөлдөөний тэгш байдлыг бий болгодог төдийгүй энэ нь сонгуулийн дараагаар тэднийг харилцан хяналттай ажиллахад чухал нөлөөтэй. Улс төрийн намын санхүүжилтийн тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх талаар дараах зөвлөмж гаргаж байна. Үүнд:

- Улс төрийн намын санхүүжилтийн ил тод байдлыг хангах үүднээс улс төрийн нам, нэр дэвшигчид санхүүгийн тайлангаа “шилэн” дансаар дамжуулж олон нийтэд нээлттэй өгөгдөл байдлаар мэдээлэх. Олон нийтэд ил тод байлгахын тулд хэвлэл мэдээллийн байгууллага, төрийн бус байгууллагууд, иргэний нийгмийн байгууллагууд, судлаачид намын санхүүгийн тайланг гаргуулан авах, уг тайланг ашиглан санхүүжилтэд шинжилгээ хийх, үр дүнг нийтийн хүртээл болгох боломжийг бүрдүүлэх.
- Улс төрийн нам сонгуулийн бус болон сонгуулийн кампанит ажлын хугацаанд хандивын болон зардлын дүнгээ тухай бүр олон нийтэд тайлагнахыг хуульчлах.
- Сонгууль болох өдрийн өмнөх өдөр бүх хандивын болон зардлын тайлангаа олон нийтэд танилцуулж; ил тод болгохыг хуульчлах.
- Улс төрийн намын өөрийн үйл ажиллагаанаас олох орлого, гишүүдийн татвар, хандив, төрийн санхүүжилтийн орлого, тэдгээрийн зарцуулалтын тайланг сонгуулийн бус үеийн, сонгуулийн үеийн гэж тусад нь тайлагнах зохицуулалтыг бий болгох. Нэр дэвшигчийн өөрөөсөө гаргах зардлын хэмжээнд хязгаарлалт тогтоох.
- Улс төрийн нам, эвсэл, нэр дэвшигчдийн сурталчилгаанд хяналт тавих, шалгах, хариуцлага тооцох эрх бүхий албан ёсны бүтцийг бий болгох. Хяналтын байгууллагуудад улс төрийн намын санхүүжилтийг хянах, аудит хийх боломж нөхцлийг бүрдүүлж өгөх.
- Хяналтын байгууллагуудын үйл ажиллагааг зохицуулж буй хуулиудыг сайжруулан өөрчлөх замаар хамтын ажиллагааг дэмжих.
- Сонгуулийн маргаан, түүний харьяалал, хянан шийдвэрлэх журмыг хуулиар нарийн тодорхойлж, хууль зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг бодитой болгож чангатгах, ингэхдээ улс төрийн намыг сонгуульд оролцох эрхийг түдгэлзүүлэх, төсвөөс олгох санхүүжилтийг цуцлах, парламентын суудлыг хүчингүйд тооцох, улс төрийн намыг татан буулгах хүртэл арга хэмжээ авдаг болох.
- Улс төрийн намын санхүүжилтэд тавих хяналтыг цаг хугацааны хувьд тодорхой зохицуулах. Тайлан гаргах, хянах, нийтэд ил тод болгох цаг хугацааг тодорхой болгож хуульчлах, үүнд намуудын зүгээс хяналтын байгууллагаас гаргасан дүгнэлт шийдвэрийн талаар нэмэлт мэдээлэл, лавлагаа авах, давж заалдах буюу гомдол гаргах хугацааг тодорхой болгохын зэрэгцээ, хяналтын байгууллагын шийдвэр, тайлан, дүгнэлтийг ил тод болгох хугацааг тодорхой болгох.

Хоёр. Монгол дахь улс төрийн авлигын нөхцөл байдлын талаарх шинжилгээний үр дүн, зөвлөмж:

Улс төрийн хүрэн дэх авлигад ихээхэн нөлөөлж буй зүйл бол албан тушаалын давуу байдлаа ашиглах замаар өөрт буй эрх мэдлийг ашиглах явдал болсоор байна. Улс төрийн хүрэн дэх авлигын түвшин нэмэгдэх тусам түүний хор уршиг, үр дагавар нийгмийн бүхий л салбар, хүрээнд нэвчин орж нийгмийг улам бүр тэгш бус харилцаанд оруулахад нөлөөлж буй гол хүчин зүйл болсоор байна. Намын тогтолцоо, улс төрийн намын санхүүжилт, сонгуулийн тогтолцоог сайжруулахгүйгээр улс төр, шүүх, хууль хяналтын хүрэн дэх авлигыг бууруулах боломжгүй. Улс төрийн авлигыг бууруулах бодлогын дараах зөвлөмжийг санал болгож байна. Үүнд:

Хууль, ёс суртахуунд захирагддаг улс төрийн соёлыг төлөвшүүлэх:

- Төрийн албаны тухай хууль болон салбар бүрт мэргэжлийн ёс зүй, кодчлолыг нарийн баримталж, мөрдүүлэх.
- Бүх шатны боловсролын байгууллага, иргэдэд авлигын талаарх боловсролыг олгож, авлигаас ангид байх соёлыг төлөвшүүлэх.
- Төрийн төв, орон нутгийн байгууллагын захиргаа, нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагуудын албан тушаалтнаас хууль тогтоомжийг хэрэглэх, шийдвэр гаргах журам, шаардлагыг хуульчилж, олон нийтийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах зохицуулалтуудыг тусган мөрдүүлэх.

Төрийн албыг цомхон, чадварлаг болгох шинэчлэлийг нэн даруй эхлүүлэх, цахим засаглалыг хэрэгжүүлэх:

- Төрийн албанд мерит зарчмын дагуу өрсөлдөөнт сонгон шалгаруулалтын бүх талын боломжийг мөрдүүлэх.
- Төрийн байгууллагуудад авлигын боломж, нөхцөлийг бүрдүүлж буй чиг үүргийн давхардал, олон шат дамжлагыг цөөрүүлэх чиглэлээр төрийн захиргааны байгууллагуудын зохион байгуулалт бүтцийг боловсронгуй болгох
- Төрийн байгууллагууд дахь төсөв хөрөнгийн зарцуулалтад хөндлөнгийн болон төрийн аудитын шалгалтыг тогтмолжуулах

Хуулийн хэрэгжилтэд тавих хяналт шалгалтын үр нөлөөг дээшлүүлж, хуулийн хэрэгжилт ба шүүх, хууль хяналт - хариуцлагын тогтолцоог боловсронгуй болгох:

- Хяналт, шалгалтын үр дүнг олон нийтэд нээлттэй болгож, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд тогтмол үнэлгээ хийж, үр дүнг олон нийтэд нээлттэй танилцуулах.
- Хуулийг бүх шатанд, тэгш, үйлчлэхэд төрийн болон төрийн бус байгууллагуудын идэвхтэй оролцоог өрнүүлэх, иргэдийн хяналтын механизмыг бүрдүүлэх
- Төрийн албан хаагчдын шударга ёсны байдалд тавих хяналтын механизмыг боловсронгуй болгох чиглэлээр холбогдох эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох судалгаа, шинжилгээ хийх.

Улс төрийн ёс зүйн хэм хэмжээг батлан мөрдүүлэх:

- Улс төрийн намуудын санхүүжилтэд төрөөс дэмждэг шалгуурыг тодорхой болгож шаардлагыг өндөрсгөх, намаас сонгуульд нэр дэвшүүлэхдээ нэр дэвшигчдээс хандив шаарддаг одоогийн практикыг халах замаар Улс төрийн намын тухай хуулийг шинэчлэх
- Улс төрийн намуудын дотоод ардчиллыг эрчимжүүлж, улс төрийн шинэ соёл төлөвших суурь орчинг улс төрийн намуудын удирдлагуудтай хамтран бүрдүүлэх.
- Авлигын эсрэг хуулийн хэрэгжилтийг дүгнэж, авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцэд нийцүүлэх арга хэмжээ авч ажиллах.

Мэдээллийн тогтвортой байдлыг хангах, ил тод, нээлттэй болгох:

Төрийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаанд иргэд, иргэний нийгмийн оролцоо, төрийн бус байгууллагуудын зүгээс тавих хяналтыг сайжруулах механизмыг бүрдүүлэх

- Төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хөндлөнгийн нөлөөг зогсоох, улмаар байгууллага тус бүрт авлигын эрсдэлийг үнэлгээг хийж, түүнд үнэлэлт дүгнэлт өгөх.
- Төрийн ажил, албан тушаалд томилох тогтолцоог боловсронгуй болгож, энэ үйл ажиллагааны журмыг хуульчилж, хөндлөнгөөс нөлөөлөх боломжийг хаасан эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгож, түүний хэрэгжилтэд тавих хяналтыг чангатгах.
- Улс төрийн авлигад нөлөөлөх хүчин зүйлсийн дунд улс төрийн намын санхүүжилтийн механизм, албан тушаалын томилгоо шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил, авлигын шийтгэлийг чангатгах

Авлигын эсрэг олон нийтийг соён гэгээрүүлэх аяныг өрнүүлэх:

- Авлигын талаарх иргэдийн сэтгэлгээ, ёс зүйн хандлагад сэргэлт хийх үүднээс ухуулга, сурталчилгаа, соён гэгээрүүлэх ажлыг идэвхтэй өрнүүлэх.
- Улс төрийн намуудын зүгээс төрийн албаны чадавхид сөргөөр нөлөөлж буй улс төрийн томилгоо, багаар ажиллах нэрийдлээр эвсэн хуйвалдах, төрийн байгууллагын суурь чадавхид сөргөөр нөлөөлөхийг таслан зогсоох үүднээс хууль, эрх зүйн бодит өөрчлөлтийг хийх.

Гурав. Хүний хөгжилд суурилсан нийгмийн хамгаалал болон зах зээлийн эдийн засгийн бодлогын уялдааны талаарх судалгааны үр дүн, зөвлөмж:

- Эдийн засаг дахь төрийн шууд оролцоог бууруулан, монополын эсрэг, шударга өрсөлдөөнийг дэмжих эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох: Шударга өрсөлдөөний тухай хуульд шударга өрсөлдөөнөөс үүсэх эрх зүйн үр дагавар, шаардлага, хэрэгжүүлэх эрхзүйн үндэслэлүүдийг тусгах, бусад холбогдох хууль тогтоомжийн уялдаа холбоог нарийвчлах. Алсын хараа-2050 Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичигт “Авлигагүй засаглал” чиглэлд авлига, ашиг сонирхлын зөрчил, албан тушаалын гэмт хэрэгтэй холбогдсон төрийн албан хаагч болон бусад оролцогчдын холбоо, нэгдлийг тогтоон холбогдох арга хэмжээг авах талаар тусгах.
- Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийн агуулгыг сайжруулах, хүний хөгжлийн бодлоготой уялдуулах.
- Хөдөлмөрийн зах зээл болон нийгмийн хамгааллын бодлогын уялдааг сайжруулах замаар иргэдийн нийгмийн баталгааг хангах.
- Цар тахлын үеийн болон дараах үеийн эдийн засаг, нийгмийн хямралыг даван туулахдаа нийгмийн хамгаалал болон зах зээлийн эдийн засгийг уялдуулсан хариу арга хэмжээг авах: Монгол Улсын хувьд Зээлийн батлан даалтын сангийн үйл ажиллагааг эрчимжүүлж, олон нийтийн зээлийн баталгааны хүртээмжийг өргөжүүлж, Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн баримт бичигт тусгасан бүсчилсэн хөгжлийн бодлоготойгоо уялдуулан орон нутгийн эдийн засгийг дэмжих, санхүүжилтийг судалгаанд үндэслэн зохион байгуулах.

Дөрөв. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд (ХБИ)-ийн тэгш байдлыг хангах талаарх судалгааны үр дүн, зөвлөмж:

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн мэдээллийн санг бүрдүүлэх, өргөжүүлэх:

- Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн мэдээллийн санг баяжуулж, хөгжлийн баримт бичгүүдэд тусгагдсан зорилго, зорилтуудыг Тогтвортой хөгжлийн зорилтуудтай уялдуулан шинэчилж, холбогдох зорилт, шалгуур үзүүлэлтийг үндэсний хэмжээний хөгжлийн баримт бичгүүдэд тусгах.
- ҮСХ-с нээлттэй гаргадаг ХБИ-ийн мэдээллийн нэгдсэн санд асуултын төрлийг баяжуулж, хүн ам зүй, эдийн засаг, нийгмийн үзүүлэлтүүдээр өгөгдлийг тооцоолох боломжтой мэдээллийн санг бүрдүүлэх.
- ҮСХ-ны ТХЗ-ын хэрэгжилтийн явцыг хөтөлж буй шалгуур үзүүлэлтүүд дээр ХБИ-тэй холбоотой шалгуур үзүүлэлтүүдийг нэмж оруулах, холбогдох мэдээллийг гаргадаг болох, хөгжлийн бэрхшээлтэй эсэхээр ялган харах боломж бүхий байдлаар өгөгдлийг нь цуглуулах.

Хүний эрхэд суурилсан бодлогын чиг хандлагыг тодорхойлох:

- Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг тодорхойлох эрүүл мэндийн давамгайлсан хандлага, аргачлалаас хүний эрхэд суурилсан, нийгэм, эдийн засаг, улс төр, соёлын эрхийг хангахад чиглэсэн чиг хандлагыг танилцуулж, нэвтрүүлэх, нөлөөллийн ажлыг хэрэгжүүлэх.
- ХБИ-ийн бие даан амьдрах чадавхийг нэмэгдүүлэхийн тулд нийгмийн хамгааллын бодлогод тусгасан гэр бүл, олон нийтэд түшиглэсэн хэлбэрээс бие даан амьдрах нөхцөлийг дэмжсэн үйлчилгээ, хөтөлбөрийг нэмэгдүүлэх, эрчимжүүлэх.

Төр давамгайлсан үүрэг, оролцооноос түншлэлийн буюу олон талт хамтын ажиллагааны загвар луу шилжих чиглэлд:

- Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийг хангах орон тооны бус зөвлөлд хувийн хэвшлийн төлөөллийн оролцоог хангаж, хамтран ажиллах;
- Төрийн байгууллага түншлэлийн загварыг нэвтрүүлж, дэмжихийн тулд төр, хувийн хэвшил, ИНБ-уудын тэгш оролцоог хангах;
- ХБИ-ийн аливаа зөвлөл, ажлын хэсгийг олон талт буюу Төр-ИНБ-Хувийн хэвшил хамтарсан хэлбэрээр бүрдүүлж, хамтарсан санаачилгуудыг дэмжих;

- Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэхийн тулд хөдөлмөр эрхлэлтийн орчинд торгууль, урамшууллын тогтолцоог хослуулах, суурь орчин, дэд бүтцийг төрийн байгууллага дэмжиж, ажиллах ажлын байрыг ажил олгогч бүрдүүлэх, ажил олгогчдод сургалт, зөвлөгөө явуулах зэргээр үүрэг хариуцлага, үр шимийг нь талуудад тэнцүү байдлаар хүртээх;
- ХБИ-д боловсрол олгох, ажлын байраар хангахаар зорьж буй аж ахуйн нэгж, байгууллагуудад ХБИ-д ээлтэй орчин бүрдүүлэхэд шаардлагатай дэд бүтцийн зардалд нь дэмжлэг үзүүлэх, ажил олгогчдод сургалт, зөвлөгөө явуулах.

ХБИ-ийн чиглэлээр ажиллаж буй төрийн байгууллагын манлайлал, оролцоог сайжруулах чиглэлд:

- Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд чиглэсэн төрийн байгууллагуудын зураглал гаргаж, байгууллага тус бүрийн үйл ажиллагааны болон санхүүгийн тайланг олон нийтэд нээлттэй болгох;
- ХБИ-дэд чиглэсэн арга хэмжээнүүдэд үр өгөөж, үр ашгийг нэмэгдүүлэхийн тулд технологийн шийдэл бүхий санаачилга, шийдлийг дэмжин, үйлчилгээний хүртээмж, оролцоог сайжруулах.