

## ӨНӨӨГИЙН МОНГОЛЫН НИЙГМИЙН ХӨГЖИЛД ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГЫН ГҮЙЦЭТГЭЖ БУЙ ҮҮРЭГ, ЦААШДЫН ХАНДЛАГЫН ТУХАЙ АСУУДАЛД

Ч.Сэмжидмаа

Монголын гэр бүлийн сайн сайхны нийгэмлэг.

[monpf@mongol.net](mailto:monpf@mongol.net)

**Өгүүллийн товч утга:** Монгол улсад 1990 оноос хойш Төрийн бус байгууллагууд иргэдийн улс төрийн идэвхийн илэрхийлэл болон шинээр, олноор байгуулагдаж байна. Зарим ТББ-ууд урьд төр хариуцах ёстой гэж тооцогддог байсан нийгмийн салбаруудад идэвхтэй ажиллан, шинэчлэлийн явцад доголдож эхэлсэн нийгмийн үйлчилгээг нөхөх гэж оролдож байна. Гэвч ихэнх байгууллагууд Улаанбаатар хотод үйл ажиллагаа явуулж байгаа бөгөөд цөөхөн хэдэн байгууллага аймаг, хөдөө орон нутагт салбартай, шууд харилцаа холбоотой ажиллаж байна. Олон улсын байгууллагын салбарын үүргийг гүйцэтгэдэг, бусад орны туршлагыг хэрэгжүүлдэг, эсвэл бусад орны байгууллагатай хамтарч ажилладаг ТББ Монголд харьцангуй цөөн байна. Бүсийнхээ олон орны нэгэн адил Монголын ТББ-ууд маш хязгаарлагдмал техникийн болон зохион байгуулалтын чадавхи (мөн туршлага), маш хязгаарлагдмал санхүүгийн нөөц бололцоотой байна.

ТББ-ын ихэнхи нь санхүүгийн эх сурвалж хомс, эрх зүйн орчин хязгаарлагдмал, үйл ажиллагаа нь нийтэд хүрч чадахгүй, туршлага багатай зэргээс шалтгаалж, ойрын ирээдүйд Засгийн газрын үүрэг, хариуцлагыг хуваалцана гэх итгэл төрүүлэхээргүй байна. Үүн дээр нийгмийн ялгарал хүчтэй болж, ядуурал нэмэгдэн, нийгэмд маш олон төрлийн эмзэг бүлгийнхэн бий болсон энэ үед бүүр ч боломжгүй юм Иймд Төрийн бус байгууллагуудын чадавхийг бүрдүүлэхэд дараах гурван зүйлийг анхаарах хэрэгтэй. Үүнд: 1. Зохион байгуулах, удирдах чадварыг бэхжүүлэх

2. Байгууллагын хөгжих үйл явцыг сайжруулах

3. Техникийн чадавхийг сайжруулах

**Түлхүүр үг** Төрийн бус байгууллага (ТББ), иргэний ардчилсан нийгэм, сонирхлын бүлэг, эмзэг бүлэг, чадавхи бүрдүүлэх, Төрийн бус байгууллагын ангилал гэх мэт

Монгол улсад 1990 оноос хойш гарч буй улс төрийн өөрчлөлт нь төрийн бус байгууллагын(ТББ) хөгжлийг шинэ шатанд гаргасан юм.

"ТББ" гэдэг ойлголтыг улс орнуудад янз бүрээр нэрлэдэг ч үнэндээ өөрийн гэсэн бүтэц, зорилго, үйл ажиллагаатай янз бүрийн төрийн бус байгууллагуудыг хамардаг юм.

Эдүгээ Монгол улсад ТББ 3400 гаруй бүртгэгдээд байна. Эднээс 10 хүрэхтэй үгүйтэй нь уламжлалт төрийн бус байгууллага, бусад нь 1990 оноос хойш иргэдийн улс төрийн идэвхийн илэрхийлэл болон шинээр байгуулагдсан юм. Монголын төрийн бус байгууллагууд нь тэр бүр тогтмол үйл ажиллагаа явуулдаггүй ашгийн бус байгууллагууд гэж хэлж болно.

Монгол дахь ТББ-ыг янз бүрээр ангилж болох боловч үйл ажиллагааны нь чиглэлээр<sup>1</sup>:

1. Хүүхэд, залуучуудын эрхийг хамгаалах, авъяас чадварыг хэрэгжүүлэхэд чиглэгдсэн;
2. Жендерийн асуудал, гэр бүлийн сайн сайхны төлөө ажиллаж буй;
3. Боловсрол, шинжлэх ухаан технологийн судалгааг гүнзгийрүүлэхэд тус дөхөм үзүүлэх үйл ажиллагаа явуулдаг;
4. Соёл, урлаг, утга зохиолыг хөгжүүлэх, түүх дурсгалыг хамгаалах зорилго бүхий;
5. Ард иргэдийн эрүүл мэндийг хамгаалах чиглэлтэй;

<sup>1</sup> Монголын Нээлттэй Нийгэм Хүрээлэн (Соросын сан) Монголын бөрийн бус байгууллагуудын лавлах, Улаанбаатар хот, 2003 он

6. Нийгмийн халамж эмзэг бүлэг болон тахир дутуу иргэдэд туслах чиглэлээр;
7. Ахмад настныг халамжлах, хүндэтгэх, тэдний нийгэмд эзлэх байр суурийг бэхжүүлэхийн төлөө ажиллаж буй;
8. Хүний эрхийг хамгаалах, иргэний нийгмийг төлөвшүүлэх, ардчиллыг бэхжүүлэх зорилго бүхий;
9. Хууль эрх зүйн чиглэлээр;
10. Экологи, байгаль орчныг хамгаалах, байгалийн гамшгаас урьдчилан сэргийлэхэд тус дөхөм үзүүлэх чиглэлтэй;
11. Бүс нутаг, орон нутгийг хөгжүүлэхэд зорилгоор ажиллаж буй;
12. Эдийн засаг, ХАА, үйлдвэрлэл, үйлчилгээний чиглэлээр;
13. Мэдээлэл, олон нийтийн хэвлэл мэдээллийг идэвхжүүлэх зорилго бүхий;
14. Улс хоорондын найрсаг харилцаа, хамтын ажиллагааг хөгжүүлэхэд тус дэм үзүүлэх зорилготой;
15. Спорт, аялал, жуулчлалыг хөгжүүлэх, чөлөөт цагийг үр ашигтай өнгөрүүлэх чиглэл бүхий;
16. Мэдээлэл сонирхлын эрх ашгийг хамгаалах зорилготой хэмээн ангилж болох юм.

Зарим ТББ-ууд урьд төр хариуцах ёстой гэж тооцогддог байсан нийгмийн салбаруудад идэвхтэй ажиллан, шинэчлэлийн явцад доголдож эхэлсэн нийгмийн үйлчилгээг нөхөх гэж оролдож байна. Гэвч ихэнх байгууллагууд Улаанбаатар хотод үйл ажиллагаа явуулж байгаа бөгөөд цөөхөн хэдэн байгууллага аймаг, хөдөө орон нутагт салбартай, шууд харилцаа холбоотой ажиллаж байна.

Бидний судалж үзсэнээр хүүхэд залуучууд, жендер, гэр бүл, ахмадын эрх ашгийг хамгаалах чиглэлээр ажиллаж буй ТББ-уудын үйл ажиллагаа илүү тогтмолжсон өргөн цар хүрээтэй байна. Энэ бүхний дотроос *хүний хөгжил нөхөн үржихүйн эрүүл мэндийн (НҮЭМ) болон эмэгтэйчүүдийн* байгууллагууд хамгийн сайн зохион байгуулалт чадавхтай гэгддэг бөгөөд тэдний зарим нь нийлж сүлжээ, эвслийг амжилттайгаар байгуулаад байна. Харамсалтай нь бусад ТББ-ууд ийм маягаар ажиллаж чадахгүй байгаа нь тэдний хувьд санхүүжилт, байрны асуудал хүнд байдаг бөгөөд бусадтай хамтарч ажиллах чадвар, зохицуулалт зэрэг асуудал дутагдалтай байдгаас гадна өнөөдөр олон нийтийн дотор нийгмийн асуудлыг хамт олноороо ямар нэгэн улс төрийн намын харьяалалгүйгээр шийдэж болно гэсэн ойлголт түгээмэл биш байгаатай холбоотой юм<sup>2</sup>.

Олон улсын байгууллагын салбарын үүргийг гүйцэтгэдэг, бусад орны туршлагыг хэрэгжүүлдэг, эсвэл бусад орны байгууллагатай хамтарч ажилладаг ТББ Монголд харьцангуй цөөн байна<sup>3</sup>. Олон жилийн туршид тодорхой техникийн салбарт хуримтлагдсан олон улсын туршлага, ололт нийтэд хүлээн зөвшөөрөгдсөн хөгжлийн үйл явцыг судлах байдал нэлээд хангалтгүй байгаа бөгөөд ихэнх тохиолдолд огт байхгүй байна. (олон улсын хүний эрх гэх мэт асуудал)<sup>4</sup>

Иргэний нийгэм маш богино хугацаанд төлөвшиж буй нь Монгол Улсын Засгийн Газрын хамтын ажиллагаа, дэмжлэгтэй салшгүй холбоотой юм. 1997 онд баталсан Төрийн бус байгууллагуудын хуулийг авч үзэхэд Парламент, Засгийн Газар ТББ-д маш нааштай хандаж байгааг харж байна. Уг хуулийн 4-р зүйлийн 1-д зааснаар ТББ гэдэг нь *"төрөөс хамаарахгүйгээр өөрийгөө удирддаг, ашгийн төлөө бус, хувь хүмүүс болон төрийн бус хуулийн эрхийн байгууллагын сонирхол, үзэл бодол дээр суурилсан сайн дурын байгууллага юм"* гэсэн байна. Хуулийн дагуу ТББ-ын үйл ажиллагаагаа явуулсан хөрөнгөд татвар ноогдуулахгүй бөгөөд ТББ-д хандив өргөсөн байгууллагуудын татварыг

<sup>2</sup> НҮБ-ын Хүн Амын Сан, Гурав дахь хөтөлбөр дэхь ТББ-ын оролцоо

<sup>3</sup> НҮБ-ын Хүн Амын Сан, Гурав дахь хөтөлбөр дэхь ТББ-ын оролцоо

<sup>4</sup> НҮБ-ын Хүн Амын Сан, Гурав дахь хөтөлбөр дэхь ТББ-ын оролцоо

хөнгөрүүлэх заалт оржээ.<sup>5</sup> Гэвч энэ заалт улс төрийн ямар нам эрх барьж байгаагаас, эсвэл хэн засгийн газрыг толгойлж байгаагаас хамааран тухай бүр өөр хуулийн заалтаар, эсвэл Гаалийн ерөнхий газрын дүрэм журмаар өөрчлөгдөж байдаг нь чадан ядан хөл дээрээ зогсох гэж байгаа зарим төрийн бус байгууллагууд гадаадаас бараа материал, эм хэрэгсэл, тоног төхөөрөмж хандивын журмаар оруулж ирэн, үйл ажиллагаагаа явуулахад нь ихээхэн дарамт шахалт болж байдгаас гадна гаднын донорууд өөрийн хамтран ажиллаж байгаа ТББ-ууддаа итгэх итгэл алдагдах магадлал ихтэй байдаг. Нөгөө талаас, жилийн өмнө төлөвлөгдөөгүй гэнэт бий болон гарч ирсэн гаалийн болон нэмүү өртгийн татварт төлөх шаардлагатай олон сая төгрөгийг нэмж олж авах гэж үндэслэл гаргах итгүүлэх асуудал нь тухайн ТББ-ын гүйцэтгэх захирлын ур чадварын асуудал болдог нь нууц биш. Асуудлын гол нь гадаадаас санхүүжилт авч үйл ажиллагаа явуулж байгаа ТББ-ууд нь төлөвлөгөөгөө жилийн өмнө хийж батлуулдаг бөгөөд энэ үед суулгаж өгөөгүй санхүүжилтийг дараа нь олоход хаана хаанаа бэрхшээлтэй байдаг нь ойлгомжтой. Мөн түүнчлэн ТББ-ын хуулийн заалтуудыг баримтлах асуудал орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудад жигд биш байгааг ч хянах хяналт ямар байгааг судалж үзэх шаардлагатай байна. ТББ-ын хэрэгжүүлж байгаа төсөл хөтөлбөрийн хэрэгжилтэнд орон нутгийн зүгээс үнэлгээ, хяналт тавих асуудал эхлэлийн төдий зарим тохиолдолд үл ойшоох эсвэл дэмжихгүй байгаа нь олон улсын практикт байдаг асуудал боловч хүн хүчний нөөц багатай, ардчилсан, зах зээлийн эдийн засгийн хуулиар хөгжинө гэж дээр доргүй ярьж бичиж байгаа манай орны хувьд хир оновчтой вэ гэдгийг бас бодолцох хэрэгтэй юм.

Мөн хуулиар ТББ-ууд засгийн газраас мэдээлэл авах эрхийг баталгаажуулсан, ТББ-ын хувьд иргэдийн байгууллага, санаачлага хөгжихуйц засаг захиргаа, нийгмийн орчинг бүрдүүлж, гол асуудлаар үр дүнтэй хамтран ажиллаж, эдгээр асуудлуудыг шийдвэрлэх талаар нэгдсэн санал боловсруулах зэргээр Засгийн газар хамтарч ажиллана гэжээ. Гэвч ТББ-ын хуулийн дагуу, *Засгийн газраас ТББ-ыг зөвхөн төсөл хэрэгжүүлэхэд л санхүүжүүлнэ гэж заасан нь Засгийн газар ТББ-ыг шууд санхүүжүүлэхгүй гэсэн үг юм.* Ихэнх ТББ хаа нэгэн газраас төслөөс гадна өөрсдийн үндсэн үйл ажиллагаагаа явуулах хөрөнгийг олох асуудал бэрхшээлтэй байдаг нь бас нэгэн хүндрэлтэй асуудал юм. Үүнээс гадна нэлээд олон гадны байгууллага зөвхөн төсөл хэрэгжүүлэх хөрөнгө олгох бодлоготой байдаг билээ. Засгийн газар нийгмийн салбарт үр дүнтэй үйл ажиллагаа явуулж байгаа ТББ-уудыг тусгай шалгуураар сонгон наад зах нь байраар хангах асуудлыг тодорхой нөхцөлтэйгээр авч үзэх хэрэгтэй байна.

Бүсийнхээ олон орны нэгэн адил Монголын ТББ-ууд маш хязгаарлагдмал техникийн болон зохион байгуулалтын чадавхи (мөн туршлага), маш хязгаарлагдмал санхүүгийн нөөц бололцоотой байна. Тэд өөрсдийн боловсруулсан хөтөлбөр, үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх хандивлагчдыг идэвхтэйгээр хайж байна. Гэвч маш олон ТББ тогтмол цалинтай ажилтангүй алдаг оног төдий үйл ажиллагаа явуулж байна. (тэд голдуу урьд нь засгийн газарт ажиллаж байсан дунд болон дээд тушаалтнуудын сайн дурын туслалцаан дээр тулгуурлаж байна.) Зарим нэг хөл дээрээ тогтон ажиллаж байгаа ТББ нь орон тооны цөөн ажилтантай, ажилтнуудын ажлын ачаалал их, байргүй, тоног төхөөрөмж болон бусад хэрэгсэл дутмаг байгаа бөгөөд өөрсдийн хэтийн зорилго, хэрэгжүүлэх хөтөлбөрийнхөө зорилтуудыг нарийн тодорхойлж чадахгүй байна. ТББ-ын өмнө тулгарч буй гол асуудлын нэг нь тогтвор суурьшлын асуудал юм.

<sup>5</sup> Монгол улсын Төрийн бус байгууллагын тухай хууль, Дөрөвдүгээр бүлэг, 19-р зүйл, —1997 оны 1 дүгээр сарын 31-ний өдөр,

ТББ-ын ихэнх нь санхүүгийн эх сурвалж хомс, эрх зүйн орчин хязгаарлагдмал, үйл ажиллагаа нь нийтэд хүрч чадахгүй, туршлага багатай зэргээс шалтгаалж, ойрын ирээдүйд Засгийн газрын үүрэг, хариуцлагыг хуваалцана гэх итгэл төрүүлэхээргүй байна. Үүн дээр нийгмийн ялгарал хүчтэй болж, ядуурал нэмэгдэн, нийгэмд маш олон төрлийн эмзэг бүлгийнхэн бий болсон энэ үед бүүр ч боломжгүй юм.

Гэвч ихэнх ТББ-ыг маш идэвхтэй, голдуу дээд мэргэжилтэй, эрдмийн зэрэгтэй хүмүүс удирдаж байгаа, гадаадын ТББ-ын туршлагыг судалсан гэх мэтээр ТББ-ын чадавхийг бүрдэх төлөв харагдаж байгаа учраас Монголд ТББ-ыг үр дүнтэй, хэрэгцээт үйл ажиллагаанд ашиглах бололцоо байгаа нь тодорхой юм. Иргэний нийгмийн хөгжил өөрийн үүрэг бололцоог улам сайжруулж нэмэгдүүлж байгаа учир ТББ нийгэмд өөрийн байр суурийг олж хүчирхэгжин, хөгжлийн явцдаа илүү үр өгөөжтэй, найдвартай хамтран зүтгэгч болох нь гарцаагүй юм. Олон янзын иргэний байгууллагууд, ялангуяа ядуу, бололцоогүй хүмүүст тусалдаг байгууллагууд гишүүддээ амьдралаа дээшлүүлэх, хөгжлийн үйл явцад оролцох, ардчиллыг бэхжүүлэх, Засгийн газрын үйл ажиллагаанд шүүмжлэлтэй хандах бололцоог олгодог учраас, олон улсын хандивлагчдын зүгээс эдгээр байгууллагуудын зүгээс дэмжлэг олох бололцоотой байдаг.

Монголын ТББ-уудын чадавхийг бүрдүүлэхэд дараах зүйлүүдэд анхаарах нь чухал хэмээн үзэж байна. Үүнд:

### **1. Зохион байгуулах, удирдах чадварыг бэхжүүлэх:**

Энэ нь төлөвлөлт, стратегийн удирдлага; төсөл/хөтөлбөрийн боловсруулалт ба хэрэгжилт; хяналт үнэлгээ; санхүүгийн зохицуулалт ба боловсон хүчин/ удирдлагын хөгжил; хандивлагчдын дүрэм шаардлагыг мэдэх ба ойлгох; тайлангаа цаг тухайд нь бичиж явуулах чиглэлээр ТББ-ын чадавхийг бүрдүүлнэ.

### **2. Байгууллагын хөгжих үйл явцыг сайжруулах:**

ТББ-ын ажилтнууд болон тэдний хамтран ажилладаг хүмүүсийн харилцаа холбоо; дотоодын болон гадаадын ижил төрлийн ТББ-тай хамтарч ажиллах; Засгийн газар, хувийн хэвшил, хандивлагчид гэх мэт бусад хамтарч ажилладаг байгууллагатай харилцаа холбоогоо сайжруулах

### **3. Техникийн чадавхийг сайжруулах:**

Тухайн ТББ-ын ажиллаж байгаа буюу ажиллахаар төлөвлөж байгаа чиглэлээр тэдний мэдлэг, ойлголтыг бэхжүүлж, сайжруулна гэсэн үг юм. Энэ нь гадаад, дотоодын ТББ эсвэл Засгийн газар хэрэгжүүлж буй бусад төсөл хөтөлбөрүүдийн туршлагаас судлах асуудал гэх мэт.

Монголын ТББ-ын хувьд энэ гурван чиглэл чухал бөгөөд цаашид ч хөгжүүлж бэхжүүлэх шаардлага тулгарч байна. Манай орны ТББ-ын хувьд стратеги төлөвлөгөө боловсруулж сурах нь хамгийн чухал шаардлага юм. Ихэнх дотоодын ТББ-ууд “хандивлагчид мөнгөөрөө юуг хийх хүсэлтэй байна” түүнийг л хийе гэсэн хандлагатай байгаа бөгөөд ихэнх тохиолдолд байгууллагын хэтийн төлөв, тодорхой чиглэл, зорилго, хөтөлбөрийн стратеги тэдэнд байхгүй байна. Үүнийг шийдвэрлэх нь тийм ч амар хялбар бүтэх зүйл биш юм.

Монголын гэр бүлийн сайн сайхны нийгэмлэг 2003 онд Нидерландын засгийн газар, Дэ лхийн Гэр Бүл Төлөвлөлтийн Нийгэмлэгийн тусламжтайгаар 2005-2010 онд хийх ажлын үндсэн стратеги төлөвлөгөө гаргасан нь энэ асуудлыг шийдвэрлэж эхлэх нэг жишээ гэж үзэж болох юм.

**Abstract:**

Since 1990, many newly established NGO's have been growing in Mongolia, which demonstrates the active participation of the public in the Mongolian political system. A number of the NGO's are attempting to provide services normally accomplished by the government that are missing during this period of reform. Some of these NGO's are branches of international agencies and are implementing programs that have been successful in other countries. However, with most of the NGO's located in the capital city, Ulaanbaatar, the provinces, sub-provinces and remote rural areas continue to lack the services these organizations could provide. As with regional NGO's in other countries, Mongolian NGO's have very limited technical and financial resources with which to continue to build their organizations. Due to these limitations, as well as the inability to provide nation wide services and an unsupportive legislative environment, there has been a tendency to believe that the NGO's will not play a significant role with respect to the missing governmental services. However, there are an increasing number of public social problems, which are mainly the result of increasing poverty and an expanding gap between rich and poor Mongolians. In order to maintain continued growth and expansion Mongolian NGO's will need to strengthen managerial and organizational skills, improve in technical skills, and capacity building of the Association .