

## ОРОН НУТГИЙН ЗАСАГЛАЛД ЭМЭГТЭЙЧҮҮДИЙН ОРОЛЦОО

Д. Биндиряа, (Ph.D), бие даасан судлаач

### Хураангуй

Хөгжил, тогтвортой байдал, засаглалын үйл явц дахь эмэгтэйчүүдийн оролцоо нь судлаач, бодлого боловсруулагчдын анхаарлыг татсаар байна. Энэ өгүүллээр дамжуулан Монголын эмэгтэйчүүдийн орон нутгийн засаглал дахь оролцоонд нөлөөлж буй хүчин зүйлийг хэлэлцэж эрдэмтэн судлаачдын үйл хэрэгт хувь нэмрээ оруулахыг зорилоо.

**Түлхүүр үгс:** Хөгжил, засаглал, эмэгтэйчүүдийн оролцоо

Орон нутгийн засаглалд эмэгтэйчүүд оролцоход тулгарч буй бэрхшээл, түүнд нөлөөлж байгаа эмэгтэйчүүдийн өдөр тутмын үүрэг, сумын түвшний засаглалд эмэгтэйчүүд оролцох нөхцөл бололцооны талаар өөрсдийнх нь санаа бодлыг сонсох зорилгоор Дорноговь аймгийн Сайншанд сумын иргэдтэй гүнзгийрүүлсэн болон фокус бүлгийн ярилцлага хийж, хоёр багийн иргэдийн нийтийн хурлыг ажигласан юм.

Зөвлөлт маягийн нийгмээс ардчиллын зам руу шилжих эрс өөрчлөлт Монгол Улсад 1990-ээд оноос эхэлсэн. Сүүлийн жилүүдэд эдийн засаг өсч байгаа хэдий ч ашигт малтмалын нөөцөө ашиглах олон талын сонирхлын дунд шилжилтийн хүндрэл бэрхшээлүүд тулгарсаар байна. Хөгжиж байгаа орнуудын нэгэн адил манай улс гадны тусламж дэмжлэгээс ямар нэг байдлаар хараат байгаа, улс төрийн хүнд суртал нь засгийн газрын эрх мэдэл болон иргэдийнхээ хэрэгцээг төдийлөн хангаж чадахгүй байгаа нийгмийн үйлчилгээний хоцрогдолтой хамсарч байна. Тиймээс иргэдийн оролцоо, нийгмийн хариуцлага, ил тод байдал, сайн засаглалыг бэхжүүлэх асуудал чухлаар тавигдаж байгаа юм. Ерөнхийдөө орон нутагт шийдвэр гаргахад иргэдийн оролцоо хангалтгүй гэж яригддаг ч гүнзгийрүүлж судлах шаардлага тавигдсан. Уул уурхайн үйлдвэрлэлд анхаарлаа төвлөрүүлж байгаа Дорноговь аймгийн хувьд аливаа шийдвэр орон нутгийн иргэдэд нөлөөлдөг учраас уг шийдвэрт

эмэгтэйчүүдийн дуу хоолойг тусгаж байвал орон нутгийн хөгжлийн бодлогын хэрэгжилт сайжирч, үр дүнд нь зэрэгээр нөлөөлөх болно.

Судлаачийн зүгээс эдийн засаг, нийгэм, улс төрийн амьдрал, соёл уламжлалаа бэхжүүлэхэд хүмүүс шууд болон дам байдлаар оролцсоны дүнд өөрчлөлт хувьсал гарч байгааг хөгжил гэж тодорхойлсон болно. Монголын нийгмийн бүтэц, өөрчлөлт, хөгжилд Модернизаци, Хамаарлын тухай, Дэлхийн системийн тухай, Нео-либерал болон пост-модернист онолууд чухал ач холбогдолтой гэж судлаачийн хувьд үздэг. Түүний дотор засаглал, жендэр, оролцооны талаарх эрдэмтэн судлаачдын бүтээлийг судалгааныхаа тулгын гурван чулуу болгон судлав. Үүнд “Орон нутгийн засаг захиргаа” (local government)-аас “орон нутгийн засаглал” (local governance)-д; “эмэгтэйчүүд хөгжилд” (Women in Development) үзэл баримтлалаас “жендэр ба хөгжил” (Gender and Development) рүү; “иргэдийн хөгжил дэх оролцоо” (citizen participation)-ноос “оролцоонд тулгуурласан хөгжил” (participatory development)-д шилжиж байгаа хандлагыг авч үзлээ.

Ерээд оноос яригдаж буй засаглалын тухай ойлголт Монголын нийгмийн өөрчлөлтийн давалгаанд мөн л хөгжиж, агуулга нь улам бүр өргөжсөөр байна. Олон нийтэд үйлчилгээ үзүүлэх, тэдний дунд үйл ажиллагаа явуулахад төрийн шат дамжлага,

албан байгууллагаас гадна нийгэм, хамт олон, албан бус сүлжээ үүрэг гүйцэтгэх болж төрийн ачаанаас хөнгөлөх олон хэвшлийн байгууллага, хүмүүс нутаг орноо хамтаараа засч, “засаглах” тухай ойлголт бий болов. Гадныхнаас илүү уугуул хүмүүс л орон нутгийнхаа хөгжлийг тодорхойлогч хүч байдаг учраас эмэгтэйчүүдийн дуу хоолой нутаг усныхаа хэрэгцээ, хүн зонхилоо хүсэл сонирхлыг тодорхой хэмжээгээр шингээж байдаг тул засаглалд чухал ач холбогдолтой.

Гэвч ихэнх хөгжил доогуур орны эмэгтэйчүүд бүтэц, тогтолцооноосоо болоод хөгжилд бүрэн утгаараа оролцож чаддаггүй. Эдийн засагт тэдний гүйцэтгэж буй үүрэг төдийлөн үнэлэгддэггүй учраас эмэгтэйчүүдийн хөгжилд илүү анхаарал хандуулахыг феминистүүд 60-80 онд хүчтэй шаардаж байв. Харин өөр нэг хувилбар бол эмэгтэйчүүд гэхээсээ илүү хоёр хүйсийн хоёулангийнх нь үүрэг, харилцаа, хэв шинжид анхаарсан “жендэр ба хөгжил” гэсэн жендэрийн мэдрэмжтэй ойлголт судалгаанд маань ашиглагдаж эрх мэдэл, нөөц, шийдвэр гаргах байдал эрэгтэй, эмэгтэйчүүдээр хир ялгавартай байна гэдэг талаас нь харсан.

Шаардлагатай өөрчлөлт хийхэд иргэдийн хувь нэмэр оролцоо чухал гэдэг дээр судлаач, бодлого тодорхойлогчид санал нэгдээд байна. Тодорхой зорилгод хүрэхийн тулд хүмүүсийг “дайчлан” оролцуулах нь эцсийн үр дүнгийн төлөө тэднийг албадан оролцуулах шинжтэй учраас оролцогчид идэвхгүй хэлбэртэй байдаг бол харин тэр зорилгодоо хүрэхийн тулд хүмүүс өөрсдөө хөөцөлдөж, сайн оролцож байвал тийм оролцоо идэвхтэй, хөгжил хөдөлгөөнтэй байна гэсэн үг гэж Оакли тэмдэглэсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, энэ хоёрдахь хэлбэр нь иргэд өөрсдийн оролцоонд тулгуурлаж зорилгодоо хүрээд зогсохгүй өөрсдийгөө улам чадавхжуулдаг. Арнштэйн иргэдийн утга төгөлдөр оролцоо нь тухайн нөхцөл байдал, эрх мэдлийн хуваарилалтаас шалтгаалаад өөр өөр байдаг ч *оролцоогүй, хэлбэрийн төдий, бүрэн эрх мэдэлтэй иргэдийн оролцоотойгоор* хүмүүс шийдвэр гаргалцдаг гэж үзжээ.

Өөрчлөлт, хөгжил, засаглал, эмэгтэйчүүдийн жендэрийн үүрэг, оролцооны асуудлыг тойрсон онол, урсгалуудыг ийнхүү авч үзээд ерөнхий ойлголтын хүрээгээ дараах байдлаар зураглав.

**Зураг 1. Ойлголтын хүрээ**



Монголын нийгмийн өөрчлөлт засаглалд төдийгүй эмэгтэйчүүдийн байр суурь, жендэрийн харилцаанд нөлөөлж ирлээ. Бүтэц, агентлагийн талаарх Гидденсийн онолоор нийгмийн захиалга, бүтцийн өөрчлөлтийг агент (хүн) зүгээр идэвхгүй ажиглагчийн байр суурьнаас хүлээн авдаггүй, харин ч түүнд хариу өгдөг, эргэж хариу үйлдэл хийдэг учраас нийгмийн бүтэц, агент хоёр харилцан холбоотой зүйл гэж үздэг. Шилжилтийн үед тохиолдож байгаа нийгмийн хэв маяг, зан заншил, дүрэм журам зэрэгт гарч байгаа өөрчлөлт, нийгэм, улс төрийн захиалгаар манай эмэгтэйчүүд энэхүү өөрчлөлтөд ямар нэг байдлаар хариу өгөх ихэнхдээ аргагүйн эрхэнд дасан зохицоход хүрч байна. Өөрөөр хэлбэл, өөрчлөлтийн үр дагавраар хэлбэршиж байгаа бүтцийг эмэгтэйчүүдийн оролцоонд дээрээс доош чиглэсэн шахалт гэж төсөөлөөд оршин буй нийгэм, бүтцийн өөрчлөлтөд эмэгтэйчүүд эрх мэдлээ хэр мэдэрч, хяналтаа хэрхэн тавьж байна вэ гэдгийг нээн илрүүлэх шаардлагатай болсон юм. Эмэгтэйчүүд албан уулзалт хуралд оролцож албан шийдвэр гаргахад оролцохын зэрэгцээ албан бус үйл ажиллагаагаараа засаглалд үүрэг гүйцэтгэдэг нь төдийлөн анзаарч үнэлэгддэггүй. Жишээлбэл, тодорхой арга хэмжээ тухайн нутаг дэвсгэрт хэрэгтэй эсхүл үгүй талаар эмэгтэйчүүд ярьж л байдаг, цагаа олох нь ч бий, зарим сонссон дарга нар ажил болгочихсон байдаг, эсхүл бүр бүтэхгүй байх нь ч бий. Ямартаа ч гэсэн эмэгтэйчүүд, тэдний бүлэглэлүүдийн албан болон албан бус оролцоо хоёулаа өөрчлөлтөд доороос нь нөлөөлөх хүч болно. Бүтцийн өөрчлөлтийн шахалт, эмэгтэйчүүдийн өөрсдийнх нь нөлөөлөх хүчний хооронд хэлбэржиж байгаа орон нутгийн эмэгтэйчүүдийн засаглал дах оролцооны байдалд дараах дүгнэлтийг хийж байна.

Монгол улсад орон нутгийн эмэгтэйчүүд засаглалд оролцоход саад бэрхшээл цөөнгүй учирч байна. Нийгэм, эдийн засгийн боломжийг иргэддээ олгож, үйлчилгээгээ үзүүлэх төрийн үүргийг сулруулахад нео-

либерал бодлого нөлөөлж байгаагаас гадна нийтийн үйлчилгээний хүртээмж, чанар, зохицуулалт хангалтгүй байгаа юм. Эдийн засгийн хямрал, хувьчлал, үнийн хөөрөгдөлд ядуу, эмзэг бүлгийнхэн түүний дотор эмэгтэйчүүд ихээхэн нэрвэгдэж ирлээ. Төр засгийн байгууллага нь иргэдийнхээ өмнө хариуцлага хүлээх байдал дутмаг, хууль тогтоомжийн хэрэгжилт тааруу, иргэд мэдээлэл багатай байдаг талаар судалгаанд оролцогчид ярьж байлаа. Төрөөс авч хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээний үр нөлөөгөөр орон нутгийн иргэдийн амьдралаа төлөвлөх, төвхнүүлэх хэв маяг нь өөрчлөгдөж халамжид хэт найдах, тусламжийн үйлчилгээ нь буураад ирэхээр итгэл алдрах зэргээр хувь хүн, гэр бүлийн “биеэ засаад гэрээ засах, гэрээ засаад төрөө засах соёл” нь алдагдаж байна.

Цалин хөлстэй ажил үүргээ гүйцэтгэх явцад эмэгтэйчүүд ялгаварлан гадуурхагдах, зарим нь үнэлэмж байхгүй буюу багатай албан бус салбарт ажиллахад хүрч байгаа тохиолдол нийтлэг байна. Хотжилт, хүн ам ихсэхийн хирээр ихээхэн цагаа зарцуулдаг тэдний нөхөн үржихүйн үүрэг нь улам бүр нэмэгдэж байна. Зарим тохиолдолд энэ үүрэг нь гэр бүлээсээ цааш тэдний эргэн тойрны хүй элгэн, хамт олны жаргал, зовлонг хуваалцах, бие биеэ дэмжих олон асуудлыг зохицуулахад хүрдэг. Эмэгтэйчүүд ийнхүү бүтээгдэхүүнт, нөхөн үржихүйн болон хамт олныг зохицуулах өдөр тутмын үүрэг, хариуцлагын зэрэгцээ засаглалд албан болон албан бусаар оролцож давхар ачаалал үүрч байна. Гэхдээ хүнд хэцүү амьдралтай эмэгтэйчүүдэд “оролцооны” нэмэлт үүрэг хүлээх цаг зав гаргах боломж тун бага байна.

Багийн иргэдийн нийтийн хуралд иргэдийг албан ёсоор урьдаг ч тэд хуралдаа жинхэнэ утгаараа оролцоход цагийн зохицуулалт муу, зар сайн хүрдэггүй, хурал дээр яригдаж байгаа зүйл нь ойлгоход хэцүү, тулгамдаж байгаа бэрхшээл, түүнийг шийдвэрлэх талаар харилцан ярилцах боломж муутай, иргэдийг мэдээллээр хэлбэрийн төдий л хангаж байгаа зэрэг дутагдал байна.

Өөрчлөлт хийх гэсэн, эрх мэдэлтнүүдэд нөлөөлөх гэсэн цөөн эмэгтэйчүүдийн оролдлого иргэдийн нийтийн хурлууд дээр ажиглагдсан ч ярилцлагад оролцогчдын хариултаас үзвэл цөөн тохиолдолд шийдвэрлэгддэг, бүр замхраад өнгөрдөг ч байдал байдаг. Өөр арга зам олдохгүй болохоор эмэгтэйчүүд ойр орчныхондоо л ханддаг байна. Иймээс эмэгтэйчүүд бие биендээ туслах албан бус дэмжлэгийн системийг бий болгож түүнээ ашиглан амь зуулгаа залгуулахад ихээхэн хувь нэмрээ оруулдаг байна. Эмэгтэйчүүд хүрээгээ өргөжүүлээд зогсохгүй хамт олныхоо сайн сайхан байдалд нөлөө үзүүлдэг тул ийм харилцаа холбоо, хамт олны дунд зохицуулалт хийх чадварыг нь ашиглан эмэгтэйчүүдийн орон нутгийн засаглал дахь оролцоог нэмэгдүүлж болох юм.

Орон нутгийн эрх мэдэлтнүүд эмэгтэйчүүдийг шийдвэр гаргахад утга төгөлдөр оролцуулах хүсэл сонирхол бага, эмэгтэйчүүдийн оролцоог дэмжих одоогийн бүтэц нь учир дутагдалтай байгаагийн дээр засаглал дахь эмэгтэйчүүдийн оролцоо анхаарал татсан чухал асуудал болж чадалгүй ирснийг судалгааны үр дүн харуулж байна. Эмэгтэйчүүд нийгэм, соёлын амьдралд бүтээлч байх ёстой, дуртай дургүй нь хамаагүй оролцох үүрэгтэй гэсэн хөгжлийн уламжлалт ойлголт иргэдийн дунд түгээмэл байгаагийн сацуу эмэгтэйчүүдийн засаглал дахь оролцоог зөвхөн албан орчинд авч үзсээр байгааг судалгаа харуулж байна. Ерөнхийдөө албан бус орчны талаар хөгжлийн түүхэнд сайтар судлагдаагүй байна.

Хөгжил хурдсах тусам нэгэнт тогтоод байсан онол улам нарийн түвэгтэй болж ирж байгааг пост-модернистууд бичсээр байна. Чадавхи, тэгш эрх, тогтвортой байдлын талаар Чамберс, Конвэй нарын дэвшүүлсэн ойлголт өнөөгийн тогтвортой хөгжлийн үндэс суурь болж байгааг харгалзан ядуурлыг бууруулах, жендэрийг баримжаа болгох, засаглалыг сайжруулах гэсэн гурван багц зөвлөмжийг өгүүллээр дамжуулан санал болгож байна. Нэгд,

ядуурлыг бууруулах нь эмэгтэйчүүдийг олуулаа шийдвэр гаргах болон засаглалын үйл явцад оролцох боломжийг олгоно. Нийгэм, эдийн засаг, санхүүгийн дэмжлэг, ядуурлыг бууруулах бодлого нь тэдний амьжиргааг тогтворжуулах нөхцөл болно. Хоёрт, бодлогын бүх түвшинд жендэрийг баримжаа болгох нь үр дүнтэй байдаг. Үндэсний хэмжээнд үүрэг амлалт байгаа хэдий ч орон нутагт жендэрийн мэдрэмжтэй бодлого, үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж байгаа нотолгоо бага байгаа учраас эрх баригчид болон энгийн иргэдийн аль алиных нь мэдлэгийг дээшлүүлж байж орон нутагт эерэг өөрчлөлт хийх жендэрийн баримжааг хэвшүүлэх хэрэгтэй байна. Эцэст нь, эрэгтэй, эмэгтэйчүүдийн өргөн оролцоо нь бодлого, үйл ажиллагаа, орон нутгийн санаачилгыг сайжруулах хамт олны хөрс суурь болдог учраас аливаа төсөл хөтөлбөр боловсруулах, хэрэгжүүлэх, дүгнэхэд янз бүрийн бүлгийн эмэгтэйчүүдийн төлөөллийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн үр дүнтэй, ил тод, оролцооны аргуудыг ашиглаж нэвтрүүлэх нь чухал байна.

## АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

- Arnstein, S. R. (1969). Ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4) 216-224. doi: 10.1080/01944366908977225.
- Bevir, M. (Ed.), (2011). *The Sage handbook of governance*, Thousand Oaks: Sage.
- Boserup, E. (1970). *Woman's role in economic development*. London: Allen and Unwin.
- Chambers, R., & Conway, G. R., (1992). Sustainable rural livelihoods: Practical concepts for the 21<sup>st</sup> century. *IDS, Discussion Paper 296*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Cheema, G. S., & Rondinelli, D. A. (1983). *Decentralization and development: Policy implementation in developing countries*. California, California: Sage Publications.
- Giddens, A. (1979). *Central problems in social theory: Action, structure and contradiction in social analysis*. California: University California of Press.

- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of a theory of structuration*. Berkeley: University of California Press.
- Giddens, A. (2005). The constitution of society: Outline of the theory of structuration, elements of the theory of structuration. In G. M. Spiegel (Ed.), *Practicing history: New directions in historical writing after the linguistic turn*. New York; London: Routledge.
- Habermas, J. (1989). *The structured transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society*. (T. Burger & F. Lawrence, Trans.). Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Habermas, J. (2001). *On the pragmatics of social interaction: Preliminary studies in the theory of communicative action*. (B. Fultner, Trans.) Cambridge and Massachusetts: MIT Press.
- Morris, E., & Bruun, O. (2005). *Promoting employment opportunities in rural Mongolia: Past experiences and ILO approaches*. Bangkok: International Labour Office, Sub-regional Office for East Asia.
- Moser, C. O. N. (1989). Gender planning in the Third World: Meeting practical and strategic gender needs. *World Development*, 17(11) 1799-1825. doi: 10.1016/0305-750X(89)90201-5.
- Moser, C. O. N. (1993). *Gender planning and development: Theory, practice and training*. London; New York: Routledge.
- Oakley, P. (1991). The concept of participation in development. *Landscape and Urban Planning*, 20, 115-122. doi: 10.1016/0169-2046(91)90100-Z,.
- Oakley, P. (1995). *People's participation in development projects*. INTRAC Occasional Papers Series 7. Oxford: INTRAC.
- Turner, M. (2012). Decentralization, politics and service delivery. *Public Management Review*, 14(2) 197-215. doi: 10.1080/14719037.2012.657960.
- UNDP, (Evaluation Office). (2011, March). *Assessment of development results: Evaluation of UNDP contribution- Mongolia*. New York: UNDP, Evaluation Office. Retrieved from <http://www.oecd.org/countries/mongolia/48341570.pdf>