

## **МОНГОЛЫН ИРГЭНИЙ НИЙГМИЙН ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛД ҮНЭЛГЭЭ**

### **ӨГӨХ АРГА ЗҮЙН АСУУДАЛД**

**Ц.Ганболд** доктор, тэргүүлэх профессор

МУИС, НШУС, Улс төр судлалын тэнхим

Иргэний нийгмийн 2003 оны олон улсын чуулганы (ИНОУЧ-2003) нарийн бичгийн газар болох CEDAW WATCH төв нь 2003 оны 8-р сард Монголын иргэний нийгмийн тэргүүлэх байгууллагуудын дунд дугуй ширээний ярилцлага явуулсан билээ. Дугуй ширээний ярилцлагыг 2003.08.14-15-нд АНУ-ын Азийн сан, Монголын хүний эрхийн үндэсний комиссын санхүүгийн дэмжлэгээр явуулсан. Иргэний нийгмийн төрөл бүрийн салбараас 78 тэргүүлэх байгууллага оролцсон болно. Монголын ардчилал, хөгжилд иргэний нийгмийн оруулж буй хувь нэмэр, иргэний нийгмийн өмнө тулгарч буй бэрхшээлийг үнэлж, Монголын ардчиллын үндэсний өвөрмөц шалгуур үзүүлэлтүүд болон ардчиллын явцыг хянах байгууллага буй болгох хэрэгцээний талаар ярилцсан болно. Ийнхүү мониторинг хийснээр ардчилал ахиж эсвэл ухарч байгааг илүү үнэлэх Монголын нийгмийн чадавхи бэхжиж, ардчилсан шинэтгэл, иргэний нийгмийн хөгжил, хүний эрхийн хамгаалалтыг үр дүнтэй стратегитэйгээр хийх ач холбогдолтойг ярилцлаганд оролцогсад цохон тэмдэглэсэн билээ.

Энэхүү санааг Ардчиллыг шинээр болон сэргээн тогтоосон орнуудын олон улсын V бага хурлын болон ИНОУЧ-2003-ын төгсгөлийн баримт бичигт тусгасан байна. Хоёр арга хэмжээ 2003 оны 9-р сард Монгол улсын нийслэл Улаанбаатар хотноо болсон. Үүний дагуу Монголын засгийн газар Ардчилсан засаглалын шалгуур үзүүлэлтүүдийг (АЗШҮ) боловсруулахаар тогтсон. Энэ ажилд НҮБХХ-ийн Осло хот дахь засаглалын төв, Ардчилал сонгуулийг дэмжих олон улсын хүрээлэн (IDEA) туслахаар болсон. Мөн АТОУИНЧ /ОУИНЧ-2003-ын Удирдах зөвлөлийн 2004.02.28-29-нд Нью-Йорк хотноо болсон II хурал дээр нэрээ Ардчиллын төлөөх олон улсын иргэний нийгмийн чуулган болгон албан ёсоор өөрчилсөн/-ы нарийн бичгийн газар СИВИКУС-ын Иргэний Нийгмийн Индекс(ИНИ)-ийн аргачлалыг ашиглан Монголын иргэний нийгмийн өнөөгийн байдлын үнэлгээ хийхээр болсон. Харилцан бие биенээ дэмжсэн эдгээр хоёр үйл ажиллагаа нь Монголын ардчиллын шалгуур үзүүлэлтийн илүү бүрэн багцыг боловсруулах боломж олгох юм. Гэхдээ эдгээр шалгуур үзүүлэлтийг жинхэнэ ёсоор үндэсний болгох, иргэний нийгмийн өргөн оролцоотойгоор ардчиллын бэхжилтийг хянах албан ёсны тогтолцоо бий болгох нь гарцаагүй цаг хугацаа, ихээхэн туршлага, хүчин чармайлт шаардагдана.

ИНИ-н арга зүйг олон орны иргэний нийгмийн үнэлгээ, шинжилгээ хийх туршлага дээр тулгуурлан СИВИКУС боловсруулжээ. ИНИ-г тодорхойлох нь

оролцоотой, бүтээлч ажилд чиглэсэн эрдэм шинжилгээний судалгаа юм. Судалгаа нь иргэний нийгмийн ерөнхий хөгжлийн бүрэн үнэлгээг гаргахын зэрэгцээ үндэсний болон орон нутгийн иргэний нийгмийн байгууллагуудын (ИНБ) зохион байгуулалтын, шинжилгээ судалгааны чадавхийг бэхжүүлэх, мөн үндэсний хөгжил, ардчилсан засаглалд иргэний нийгмийн оруулах хувь хандивыг бэхжүүлэх тодорхой стратеги, хамтын үйл ажиллагааны төлөвлөгөө боловсруулахыг зорьж байгаа юм.

ИНИ-н арга зүйн хүрээнд иргэний нийгмийг **гэр бүл, төр, зах зээлээс гадуур оршдог иргэдийн эвсэлдэн нэгдэж нийтлэг эрх ашгийнхаа төлөө үйл ажиллагаа явуулдаг талбар** гэж тодорхойлдог. Энэ тодорхойлолт нь иргэний нийгмийн улс төрийн мөн чанарыг буюу төр, иргэний нийгмийн хоорондын эрх мэдлийг динамик, мөн иргэний нийгмийн доторхи бүлгүүдийн хоорондын динамикийг онцолдог. Иргэд өөрсдийн амьдралын нөхцөл, нийтлэг эрх ашгаа урагшлуулах үүднээс төр, зах зээл, бусад нэгжүүдийг сөрсөн үйл ажиллагаа явуулахын тулд хоорондоо нийлж, хамтын үйлдэл хийх чадвар, эрх чөлөө нь энэхүү тодорхойлолтын цөм юм.

ИНИ санаачлага нь иргэний нийгмийг 4 гол хэмжигдэхүүнээр: бүтэц, орчин, үнэт зүйлс, үр нөлөө зэргээр шинжлэн үздэг. Хэмжигдэхүүн тус бүр нь 5-7 дэд хэмжигдэхүүнээс, дэд хэмжигдэхүүн тус бүр нь 3-6 шалгуур үзүүлэлтээс бүрдэнэ. Шалгуур тус бүрийг янз бүрийн эх үүсвэрээс ИНИ-н Үндэсний багийн цуглуулсан тоон болон чанарын ихээхэн мэдээ сэлтийн үндсэн дээр үнэлнэ. Иргэний нийгмийн төрөл бүрийн салбарын төлөөлөгчдөөс бүрдсэн Үндэсний зөвлөлдөх бүлэг (ҮЗБ) нь байгаа мэдээ сэлт, дүн шинжилгээг үндэслэн шалгуур тус бүрт оноо өгнө. Энэ бүлэгт миний бие орж ажилласан. Шалгууруудын оноог дэд хэмжигдэхүүний оноо, дараа нь хэмжигдэхүүний оноо болгон нэгтгэнэ. Эцэст нь, хэмжигдэхүүний онооны үндсэн дээр тухайн орон, бүсийн Иргэний Нийгмийн Ромбыг байгуулж, тухайн орон, бүсийн иргэний нийгмийн байдлын нарийвчилсан бөгөөд бүрэн дүн шинжилгээ хийнэ.

Энэ санаачлагын хүрээнд Монголд АТОУИНЧ-ы Улаанбаатар дахь нарийн бичгийн газар (буюу ИНИ-н ҮИБ) нь мэдээллийн хоёрдогч эх үүсвэрийн судалгаа, холбогдох хууль тогтоомжийн шинжилгээ, 6 коммюнитигийн (нийгмийн бүлгийн) түүвэр судалгаа, 6 бүсийн иргэний нийгмийн оролцогчдын зөвлөлгөөн, хэвлэл мэдээллийн мониторинг /хэвлэл мэдээллийн мониторинг-д телевизийн 2 суваг, үндэсний 1 радио, мөн олон уншигчидтай 2 сонинг хамруулсан/, гол мэдээлэгчдээс авсан ярилцлага, оролцогчдын ажиглалт, бодлогын асуудлаар иргэний нийгмийн үзүүлсэн нөлөөний кейс судалгаа, мөн иргэний нийгмийн болон нийгмийн хүчнүүдийн зураглал зэрэг олон төрлийн ажлыг хийгээд байна. Ингэхдээ иргэний нийгмийн төрөл бүрийн салбар, мөн засгийн газрын болон орон нутгийн захиргаа, хувийн хэвшил, хэвлэл мэдээлэл, санхүүжүүлэгч байгууллагуудын төлөөлөгчдийг мэдээлэл цуглуулах болон дүн шинжилгээ хийх хоёр шатанд хоёуланд нь өргөн оролцуулахад ҮИБ зориуд анхааран хүчин чармайлт тавьсан юм.

ИНИ-ийн санаачлага нь Монголын иргэний нийгмийн өнөөгийн байдлын бүрэн дүн шинжилгээг системтэйгээр хийх, иргэний нийгмийг үндэсний хэмжээнд бэхжүүлэхэд чухал шаардлагатай хөтөлбөр боловсруулах анхны оролдлого юм. Эдгээр ажилд хоёуланд нь тоймтой ахиц гарсаныг тэмдэглэе.

### **Иргэний нийгмийн зураглал.**

Монголын иргэний нийгмийг ИНИ-ийн тодорхойлолтын дагуу дараах бүлгээс бүрдэнэ хэмээн үзэж болно. Үүнд:

1. Төрийн бус байгууллагууд (ТББ)
2. Үйлдвэрчний эвлэлүүд (ҮЭ)
3. Худалдаа, аж үйлдвэрийн танхим (ХАҮТ)
4. Хадгаламж зээлийн хоршоод (ХЗХ)
5. Улс төрийн намууд
6. Шашны байгууллагууд
7. Сууц өмчлөгчдийн Холбоо (СӨХ)
8. Ашгийн бус хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл
9. Эрүүл мэнд, чөлөөт цаг зэрэг чиглэлээр ажилладаг албан бус бүлгүүд.

ИНИ санаачлага нь иргэний нийгмийг 4 гол хэмжигдэхүүнээр: бүтэц, орчин, үнэт зүйлс, үр нөлөө /А, Б, В, Г/ зэргээр шинжлэн үздэг. Хэмжигдэхүүн тус бүр нь 5-7 дэд хэмжигдэхүүнээс /1-7/, дэд хэмжигдэхүүн тус бүр нь 3-6 /а, б, в, г, д/ шалгуур үзүүлэлтээс бүрдэнэ.

### **А. Иргэний нийгмийн БҮТЦИЙН задлан шинжилгээ.**

#### **1. Иргэдийн оролцооны цар хүрээ**

**а. Нам бус улс төрийн үйл ажиллагаа-** Хүмүүсийн хэдэн хувь нь нам бус улс төрийн үйл ажиллагаа (жишээ нь, сонинд захиа бичих, шаардах хуудас буюу өргөдөлд гарын үсэг зурж дэмжих, жагсаал цуглаанд оролцох г.м) ядаж ганц удаа хийсэн бол?

**б. Буяны өглөг-** Хүмүүсийн хичнээн хувь нь буяны өглөг тогтмол өгдөг вэ?

**в. ИНБ-ын гишүүнчлэл-** Хүн амын хичнээн хувь нь ИН-ийн дор хаяад нэг байгууллагын гишүүн бэ?

**г. Сайн дурын туслалцаа, дэмжлэг-** Хүн амын хичнээн хувь нь тогтмол (жилд нэг удаа) сайн дурын ажил хийдэг вэ?

**д. Нутгийн хамтлаг /коммюнитигийн нэгдсэн үйл ажиллагаа-** сүүлийн нэг жилийн хугацаанд хүн амын хичнээн хувь нь нутгийн хамтлагийн нэгдсэн үйл ажиллагаанд оролцсон бэ (нутаг, байрны хуралд оролцсон, нутгийн, байрны хамт олноос зохиосон арга хэмжээнд буюу нийтэд хамаатай асуудлыг шийдвэрлэхийг зорьсон хамт олны оролдлогод оролцсон г.м.)?

## **2. Иргэдийн оролцооны чанар**

- а. Буяны өглөг-** Буяны өглөг өгдөг хүмүүс дунджаар хэр ихийг хандивладаг вэ?
- б. Сайн дурын туслалцаа, дэмжлэг-** Сайн дурынхан сард хичнээн цагийг сайн дурын ажилд зориулдаг вэ?
- в. ИНБ-ын гишүүнчлэл-** ИНБ-ын гишүүдийн хичнээн хувь нь нэгээс илүү ИНБ-ын гишүүн бэ?

## **3. ИН-ийн олонлог байдал**

### **(олон бүлгийн оролцоо хангагдсан эсэх)**

- а. ИНБ-ын гишүүнчлэл-** ИНБ-ууд эмэгтэйчүүд, хөдөөгийн ард түмэн, үндэстэн ястан, шашны болон хэлний цөөнх, ядуучууд зэрэг нийгмийн чухал бүлгүүдийг хэр төлөөлж байгаа вэ? Ямар бүлэг давамгайлах шинжтэй байдаг вэ? ИНБ-уудаар төлөөлөгдөөгүй гадуурхагдсан нийгмийн бүлгүүд бий юу?
- б. ИНБ-уудын удирдлага-** ИН-ийн удирдлага хэр олонлог бүтэцтэй вэ? ИНБ-уудын удирдлага эмэгтэйчүүд, хөдөөгийн ард түмэн, үндэстэн ястан, шашны болон хэлний цөөнх, ядуучууд зэрэг нийгмийн гол бүлгүүдийг хэр төлөөлж чадаж байгаа вэ? Ямар бүлэг давамгайлах хандлагатай байдаг вэ? ИНБ-уудын удирдлагын дунд төлөөлөлгүй үлдсэн нийгмийн бүлгүүд бий юу?
- в. ИНБ-ын тархалт-** ИНБ-ууд/ холбоод газар зүйн байршлын хувьд улс даяар хэр жигд тархсан байдаг вэ?

## **4. Зохион байгуулалтын түвшин**

- а. Дээвэр байгууллага байгаа эсэх –** ИНБ-уудын хичнээн хувь нь холбогдох чиглэлийн холбоо буюу дээвэр байгууллагын гишүүн бэ?
- б. Дээвэр байгууллагууд үр дүнтэй эсэх-** Одоогоор байгаа ИНБ-уудын холбоод, дээвэр байгууллагууд зорилтондоо хүрэхийн тулд хэр үр дүнтэй ажиллаж байна гэж үзэж байгаа вэ?
- в. Өөрийгөө хянах, зохицуулах механизм-** ИНБ-ууд өөрийгөө зохицуулах хүчин чармайлт гаргадаг уу? Одоогийн байгаа өөрийгөө зохицуулах механизмууд хэр үр дүнтэй вэ? Тэдгээрийг хэрэгжүүлэх тогтолцоо бий юу? ИНБ-уудын хичнээн хувь нь нийтлэг “ёс зүйн журам”-ыг (буюу өөрийгөө зохицуулах өөр хэлбэрийг) дагаж мөрддөг вэ?
- г. ИН-ийг дэмжих дэд бүтэц-** Тухайн улсын ИН-ийг дэмжих дэд бүтэц хэр хөгжсөн бэ? Тус оронд ИН/ИНБ-ыг дэмждэг хичнээн байгууллага байдаг вэ? Тэдгээр нь хэр үр дүнтэй ажилладаг вэ?

**д. Олон улсын харилцаа холбоо-** ИНБ-уудын хичнээн хувь нь олон улсын харилцаа холбоотой вэ (тухайлбал олон улсын сүлжээний гишүүн, олон улсын арга хэмжээнүүднд оролцдог г.м.)?

## **5. ИНБ-уудын хоорондын уялдаа холбоо**

**а. Харилцаа холбоо, мэдээлэл солилцоо-** ИН-ийн оролцогчид хоорондоо хэр сайн харилцаатай вэ? Тэд бие биетэйгээ мэдээлэл солилцдог уу?

**б. Хамтын ажиллагаа-** ИН-ийн оролцогчид тулгамдсан нийтлэг асуудлаар хэр их хамтарч ажилладаг вэ? ИН-ийн өөр өөр салбарын байгууллагууд холбоо/ эвсэл болж тодорхой асуудал, нийтлэг эрх ашгийн төлөө хамтарч ажилласан жишээ бий юу?

## **6. Нөөц боломж, хүчин чадал**

**а. Иргэний нийгмийн санхүү, зохион байгуулалт, хүний болон техник, технологийн нөөц бололцоо ямар түвшинд байгаа вэ?** ИН-ийн оролцогч, дэмжигчид ИН-ийн нөөц бололцоо, хүчин чадлыг хэр хангалттай гэж үзэж байгаа вэ? Мэдээлэл нь байвал ИН барагцаалбал хичнээн хэмжээний хөрөнгө мөнгийг эргүүлдгийг тогтоох. Эдгээр хөрөнгийн санхүүгийн эх сурвалж нь юу вэ? Нөөц бололцоо, хүчин чадал ИН-ийн бүлэг/ хэсгүүдэд хэрхэн хувиарлагдсан бэ? ИН-ийн салбарт нь хичнээн хүн ажилладаг вэ? ИН-ийн салбарт ажиллагсдын хөлстэй болон хөлсгүй ажлын үнэ өртгийн хэмжээ хэд вэ?

## **Б. Иргэний нийгмийн гадаад орчны**

### **дүн шинжилгээ**

#### **1. Улс төрийн орчин**

**а. Улс төрийн эрх, эрх чөлөө-** иргэдийн улс төрийн эрх, эрх чөлөөнд (улс төрийн үйл явцад чөлөөтэй оролцох, чөлөөт шударга сонгуулиар улс төрийн удирдагчдыг сонгох, улс төрийн нам чөлөөтэй байгуулах) хэр зэрэг ноцтой хязгаарлалт байдаг вэ?

**б. Улс төрийн өрсөлдөөн-** улс төрийн намын тогтолцооны гол шинжүүд, улс төрийн үзэл баримтлалын тархалт, зохион байгуулалт ба намын өрсөлдөөн ямар вэ?

**в. Хуулинд захирагдах ёс-** тухайн улсад хуулинд захирагдах ёс хэр төлөвшсөн бэ? Хүмүүс хуулийн хэрэгжилтэнд итгэдэг үү?

**г. Авилга-** улсын хэвшил, төрийн албан дахь авилгалын түвшинг иргэд ямар байна гэж үздэг вэ?

**д. Төрийн үр ашигтай ажиллагаа-** төр хуулиар тогтоосон үүргээ хэр гүйцэтгэж чадаж байна вэ?

**е. Төвлөрлийг сааруулах-** засгийн газрын төсвийн зарцуулалтын хичнээн хувийг аймаг, орон нутгийн захиргаа өөрсдөө шийдвэрлэж зарцуулдаг вэ?

## **2. Үндсэн эрх ба эрх чөлөө**

**а. Иргэний эрх, эрх чөлөө-** иргэний эрх, эрх чөлөө санаа бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, эвлэлдэн нэгдэх, хуран цуглах эрх чөлөө хуулиар болон бодит амьдрал дээр хэр их хангагдсан бэ?

**б. Мэдэх эрх-** олон нийтийн мэдэх эрхийг хуулиар хэр сайн баталгаажуулсан бэ? Төр, засгийн баримт мэдээлэл олон нийтэд хэр хүртээмжтэй, нээлттэй вэ?

**в. Хэвлэл, мэдээллийн эрх чөлөө-** хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө хуулиар болон бодит амьдрал дээр хэр баталгаажсан бэ?

## **3. Нийгэм-эдийн засгийн нөхцөл байдал**

**а. Ядуурал-** ядуурлын түвшин өндөр эсэх

**б. Иргэний дайн**

**в. Үндэстэн ястны буюу шашны зөрчилдөөн**

**г. Эдийн засгийн гүн хямрал**

**д. Нийгмийн гүн хямрал**

**е. Нийгэм-эдийн засгийн нэн тэгш бус байдал**

**ё. Бичиг үсэг тайлагдсан байдал**

**ж. Мэдээллийн технологийн дэд бүтэц**

## **4. Нийгэм-соёлын нөхцөл байдал**

**а. Итгэлцэл-** нийгмийн гишүүд бие биедээ хэр их итгэдэг вэ?

**б. Бусдад хүлээцтэй хандах үзэл (толеранс)-** нийгмийн гишүүд хэр хүлээцтэй вэ (тухайлбал өөр арьс өнгө, шашин, үндэс угсааны хүмүүс ба цагаачин/гадаад ажилчид, ДОХ-той хүмүүс, ижил хүйстнүүд)?

**в. “Нийгмээ” гэсэн үзэл сэтгэл-** нийгмийн гишүүдийн дунд “нийгмээ” гэсэн үзэл сэтгэл хэр хүчтэй вэ (тухайлбал нийтийн тээврийн хэрэгслээр явахдаа төлбөрөө төлөхөөс зайлсхийх, татвараас зугтах, төрөөс олгодог тэтгэмж, хөнгөлөлтийг хууль бусаар хүртэх оролдлого зэргийг хэр хүлээн зөвшөөрдөг вэ)?

## **5. Эрх зүйн орчин**

**а. ИНБ-уудын бүртгэл-** ИНБ-уудыг бүртгэх үйл явц хэр хялбар, шуурхай, хямд төсөр, алагчлалгүйгээр явагддаг вэ? Бүртгэх журам нь хуулийн заалтуудтай нийцэж байгаа юу?

**б. Зөвшөөрөгдсөн нөлөөллийн үйл ажиллагаа-** ИНБ-ууд төрийн бодлого шийдвэрт нөлөөлөх төр, засгийн үйл ажиллагааг шүүмжлэх ажлыг чөлөөтэй хийж чадаж байна уу?

**в. Татварын хамгаалалт-** одоогийн татварын тогтолцоо нь ИНБ-уудад хэр таатай вэ? ИНБ-уудыг татвараас чөлөөлөх нөхцөл, хэр өргөн эсвэл явцуу хүрээнд тогтоогдсон бэ? Татварын эдгээр хөнгөлөлт нь хэр дорвитой вэ?

**г. Филантропын /буяны хандивт үзүүлэх татварын хөнгөлөлт-** хувь хүн, компаниудын хандив өргөх явдлыг татварын хөнгөлөлт, зээлийн бодлого зэрэг урамшуулах өөр хэлбэрүүд байдаг уу?

## **6. Төр ба иргэний нийгмийн харилцаа (ИН)**

**а. Хараат бус байдал-** ИН нь хэдий хэмжээнд төрөс хараат бусаар оршиж, үйл ажиллагаагаа явуулах боломжтой вэ? ИНБ-ууд төрийн хэт оролцоогүйгээр хэр чөлөөтэй ажиллах боломжтой вэ? Төрийн хяналтыг зохих хэмжээнд зөвхөн нийтийн зүй ёсны амин сонирхлыг хамгаалах үүднээс хэрэгжүүлэхээр зохицуулсан уу?

**б. Харилцаа холбоо-** төр ИН-тэй хэр харилцаа холбоотой байдаг вэ? Төр ба ИН-ийн хоорондын харилцаа, санал солилцооны хүрээ, журам гэрээ нь хэр өргөн бөгөөд институцилагдсан бэ?

**в. Хамтын ажиллагаа /төрийн дэмжлэг-төрөөс дэмжлэг (санхүүгийн тэтгэлэг, тодорхой ажлыг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх г.м.) авдаг ИНБ-уудын хүрээ хэр өргөн/явцуу вэ? Төрийн дэмжлэг нь (тухайлбал ИНБ-уудын орлогын бусад эх үүсвэртэй харьцуулбал) хэр дорвитой вэ?**

## **7. Хувийн хэвшил ба ИН-ийн харилцаа**

**а. Хувийн хэвшлийн хандлага-** хувийн хэвшлээс ИН-д хандах ерөнхий хандлага ямар вэ?

**б. Хувийн хэвшлийн нийгмийн хариуцлага-** компани, корпорациудын нийгмийн хариуцлагын тухай ойлголт, хариуцлагатай ажиллагаа хэр хөгжсөн бэ? Томоохон компаниуд өөрсдийн үйл ажиллагаанаас гарч болох нийгэм, байгаль орчны сөрөг үр дагаварыг зөвшөөрч, хариуцлага хүлээдэг үү? Тэд нийгэм, байгаль орчны сөрөг үр дагавараас урьдчилан сэргийлэх эерэг үр дагаварыг дэмжих арга хэмжээ авдаг уу?

**в. Хувийн хэвшлийн филантропи-** хувийн хэвшлээс тусламж дэмжлэг авдаг ИНБ-ууд хэр олон бэ? Хувийн хэвшлийн дэмжлэг ИНБ-уудын орлогын бусад эх сурвалжуудтай харьцуулбал хэр дорвитой вэ?

## **В. Иргэний нийгмийн ҮНЭТ ЗҮЙЛСИЙН**

### **задлан шинжилгээ**

#### **1. Ардчилал**

**а. ИНБ-уудын дотоод ардчилал-** ИНБ-уудын дотоод ардчилал хэр сайн төлөвшсөн бэ? ИНБ-уудын гишүүд шийдвэр гаргах явцад хэр нөлөөлдөг вэ? ИНБ-уудын удирдлагыг ардчилсан сонгуулиар сонгодог уу?

**б. Ардчиллыг дэмжсэн ИН-ийн үйл ажиллагаа-** нийгмийн түвшинд ардчиллыг төлөвшүүлэхэд ИН хэр сайн ажиллаж, хэр их хувь нэмэр оруулж байна вэ? Ардчиллыг дэмжих тодорхой зорилгоор байгуулагдсан ИНБ бий юу? ИН-ээс ардчиллыг дэмжих зорилгоор явуулсан тодорхой үйл ажиллагаа хөтөлбөрийн жишээ бий юу? Ардчиллыг дэмжих зорилгоор байгуулагдсан ИН-ийн эвсэл буюу олон нийтийг хамарсан кампанит ажлын жишээ бий юу?

#### **2. Ил тод байдал**

**а. ИН доторх авилгал-** ИН дотор авилгал хэр түгээмэл вэ?

**б. ИНБ-уудын санхүүгийн ил тод байдал-** хэр олон ИНБ санхүүгийн хувьд ил тод байдаг вэ? ИНБ-уудын хичнээн хувь нь санхүүгийн холбогдолтой мэдээллээ олон нийтэд нээлттэй байлгадаг вэ?

**в. ИН-ийн ил тод байдлыг төлөвшүүлэх үйл ажиллагаа-** ИН төрийн болон хувийн хэвшлийн ил тод байдлыг дээшлүүлэх талаар хэр идэвхитэй ажилладаг вэ? Ил тод байдлыг дээшлүүлэх зорилгоор тусгайлан байгуулагдсан ИНБ бий юу? Олон нийт ИН-ийг нийгмийн түвшинд ил тод байдлыг төлөвшүүлэхэд хувь нэмэр оруулдаг гэж үздэг үү?

#### **3. Бусдад хүлээцтэй хандах үзэл**

**а. ИН доторх бусдад хүлээцтэй хандах үзэл-** бусдад хүлээцтэй хандах үзэл ИН-ийн талбарт хэр шингэсэн бэ? ИНБ хэвлэл мэдээллээр ИН-ийн хүлээцгүй, ялгаварлан гадуурхсан, расист зэрэг үйлдэл, хандлагын тухай мэдээлдэг үү?

**б. Бусдад хүлээцтэй хандах үзлийг төлөвшүүлэхэд чиглэсэн ИН-ийн үйл ажиллагаа-** бусдад хүлээцтэй хандах үзлийг нийгэмд ИН хэр төлөвшүүлж байна вэ? ИН-ийн ийм үйл ажиллагаа, хөтөлбөрүүд, эвсэл холбоод, олон нийтийн кампанит ажлын тодорхой жишээ бий юу?

#### **4. Хүчирхийллээс ангид байх**

**а. ИН доторх хүчирхийллээс ангид байх үзэл-** ИН-ийн оролцогчдын дотор улсын буюу хувийн өмчид, хувь хүнд халдсан зэрэг хүчирхийллийн аргаар үзэл бодол, ашиг сонирхлоо олон нийтийн орон зайд илэрхийлэх явдал хэр



түгээмэл вэ? ИНБ хүч хэрэглэсэн тохиолдлын тухай сонин хэвлэлд мэдээлж байсан уу?

**б. Хүчирхийллээс ангид байх үзлийг нийгэмд төлөвшүүлэх ИН-ийн үйл ажиллагаа-** хүчирхийллээс ангид нийгмийг төлөвшүүлэхэд ИН хэр зэрэг идэвхитэй ажиладаг вэ? Хүчирхийллийг буруушааж, зөрчлийг тайван замаар шийдвэрлэхэд дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор байгуулагдсан ИНБ-ууд бий юу?

## **5. Жендерийн тэгш байдал**

**а. ИН доторх жендерийн тэгш байдал-** ИН-ийн орон зайд жендерийн тэгш байдал хэр хөгжсөн бэ? ИНБ-уудын хичнээн хувь нь эмэгтэй лидертэй вэ? ИН-ийн дотор эмэгтэйчүүдтэй шударга бус харьцдаг явдал хэр их гардаг вэ? Эмэгтэйчүүдийг хэл амаар доромжлох, тэднийг дорд үзэж дээрэлхсэн явдал ИН дотор гарахад ИН бүхэлдээ буруушаадаг уу?

**б. ИНБ-ууд жендерийн тэгш эрхийн зарчмыг баримталдаг байдал-** ИНБ-ууд жендерийн тэгш байдлыг хэр сахидаг вэ? Орон тооны ажилтантай ИНБ-уудын хэдэн хувь нь жендерийн тэгш байдлыг хангах албан ёсны бодлоготой вэ?

**в. Жендерийн тэгш байдлыг нийгэмд төлөвшүүлэх ИН-ийн үйл ажиллагаа-** ИН жендерийн тэгш байдлыг нийгэмд хангахад хэр хувь нэмэр оруулж байна вэ? Жендерийн тэгш байдлыг түгээн дэлгэрүүлэх зорилгоор байгуулагдсан ИНБ-ууд бий юу?

## **6. Ядуурлыг устгах**

**а. Ядуурлыг арилгахад чиглэсэн ИН-ийн үйл ажиллагаа-** ИН ядуурлыг арилгах чиглэлээр хэр ажилладаг вэ? Ядуурлыг арилгах зорилгоор байгуулагдсан ИНБ-ууд бий юу?

## **7. Байгаль орчныг хамгаалах**

**а. Байгаль орчныг хамгаалах ИН-ийн үйл ажиллагаа-** ИН байгаль орчныг хамгаалах чиглэлээр хэр идэвхитэй ажилладаг вэ? Байгаль орчныг хамгаалах зорилгоор байгуулагдсан ИНБ-ууд бий юу?

## **ИН-ийн үйл ажиллагааны ҮР НӨЛӨӨНИЙ**

### **задлан шинжилгээ**

**1. Төрийн бодлогод нөлөөлөх-** сонгосон бодлогын асуудал болгоны хүрээнд ИН төрийн бодлогод нөлөөлөх зорилгоор хэр идэвхитэй бөгөөд амжилттай ажилладаг вэ? Төрийн бодлогод нөлөөлөх ИН-ийн үйл ажиллагаа /кампанит ажил хийгддэг үү?

**2. Төр ба хувийн компани, корпорацитай хариуцлага тооцох**

**а. Төртэй хариуцлага тооцох-** ИН төрийн үйл ажиллагаанд хяналт тавьж, төртэй хариуцлага тоцох талаар хэр идэвхитэй бөгөөд амжилттай ажилладаг вэ? ИНБ-аас төрийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих, төртэй хариуцлага тооцох оролдлого хийдэг үү?

**б. Хувийн компани, корпорацитай хариуцлага тооцох-** ИН хувийн компани, корпорацитай хариуцлага тооцох чиглэлээр хэр идэвхитэй, амжилттай ажилладаг вэ? ИНБ-ын зүгээс хувийн компани, корпорациурын үйл ажиллагаа, үр нөлөөнд хяналт тавих оролдлого хийдэг үү? Эдгээр оролдлого хэр далайцтай вэ?

### **3. Олон нийтийн хэрэгцээг хангах**

**а. Нийгмийн хэрэгцээ шаардлагыг мэдэрч, түүнд үйл ажиллагаагаа чиглүүлэх-** ИН нийгмийн тулгамдсан асуудлыг хэр соргогоор мэдэрч, тэдгээрийг хэр үр дүнтэйгээр шийдвэрлэдэг вэ? ИН-ээс анхаарч ажиллаагүй эн тэргүүний нийгмийн хэрэгцээ, шаардлагын жишээ бий юу?

**б. Олон нийтийн итгэл-** хүн амын хичнээн хувь нь ИН-ийн оролцогчдод итгэдэг вэ? Олон нийтийн итгэлийг хүлээж байгаа байдлаараа ИН-ийн оролцогчид бусадтай харьцуулбал ямар хэмжээнд байна вэ?

### **4. Иргэдийг эрх мэдэлжүүлэх**

**а. Иргэдийг мэдээллээр хангах, мэдлэгжүүлэх-** ИН нийтэд хамаатай асуудал, төрийн үйл ажиллагаа бодлогын талаар иргэдийг эрх мэдэлжүүлэх, мэдээллээр хангах талаар хэр идэвхитэй бөгөөд амжилттай ажилладаг вэ? ИНБ-ууд үзэл бодол, дүгнэлт, мэдээллээ хэвлэл мэдээллээр дамжуулан олон нийтэд хүргэж чадаж байна уу?

**б. Нэгдсэн үйл ажиллагаа явуулах чадавхийг дээшлүүлэх-** иргэдийн өөрсдийгөө зохион байгуулах, нөөц бололцоогоо дайчилж, нийтлэг асуудлуудаа хамтдаа хэлэлцэж шийдвэрлэх чадавхийг бэхжүүлэхэд ИН хэр идэвхитэй бөгөөд амжилттай ажилладаг вэ?

**в. Гадуурхагдсан бүлгүүдийг эрх мэдэлжүүлэх-** гадуурхагдсан бүлгийн хүмүүсийг эрх мэдэлжүүлэхэд Ин хэр идэвхитэй бөгөөд амжилттай ажилладаг вэ? ИНБ гадуурхагдсан бүлгийнхний хэрэгцээ шаардлагыг хэр анхаарч ажилладаг вэ? Амьдарлыг нь хөндсөн шийдвэрлэх үйл явцыг ИН гадуурхагдсан бүлгийнхэнд эрх мэдэлтэй болоход нь тусалдаг уу?

**г. Эмэгтэйчүүдийг эрх мэдэлжүүлэх-** ИН эмэгтэйчүүдийг эрх мэдэлжүүлэх, тухайлбал амьдралаа өөрсдөө тодорхойлж, чиглүүлэх бодит сонголттой болоход нь туслах чиглэлээр хэр идэвхитэй бөгөөд үр дүнтэй ажилладаг вэ? ИНБ-ууд эмэгтэйчүүдийн ашиг сонирхол, хэрэгцээг хэр анхаарч ажилладаг вэ?

**д. Нийгмийн хөрөнгийг бүрдүүлэх-** ИН гишүүдийнхээ дунд нийгмийн хөрөнгийг хэр бүрдүүлдэг вэ? ИН-ийн гишүүдийн итгэлцэл, бусдад хүлээцтэй хандах үзэл, “нийгмээ” гэсэн түвшин гишүүн бусчуудынхтай харьцуулахад ямар вэ?

**е. Иргэдийн амьжиргааг тэтгэх-** ИН ажлын байр ба /буюу орлого нэмэгдүүлэх бололцоог бий болгоход туслахаар хэр идэвхитэй бөгөөд амжилттай ажилладаг вэ?

## **5. Олон нийтийн хэрэгцээг хангах**

**а. Төрийн тодорхой үйлчилгээг шаардах-** төрөөс нийгмийн чухал хэрэгцээг хангуулахын төлөө ИН хэр идэвхитэй бөгөөд амжилттай ажилладаг вэ? Нийгмийн үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагуудын дунд ажил үүргийн оновчтой хуваарийн талаар мэтгэлцээн явагддаг уу?

**б. Нийгмийн хэрэгцээг шууд хангах-** ИН нийгмийн тулгамдсан хэрэгцээг шууд хангахад хэр идэвхитэй, амжилттай ажилладаг вэ? ИНБ-ууд төр, засгийн шугамаас гадуур материаллаг хөгжлийнхөө түвшинг дээшүүлэхэд альтернатив арга зам олох, бий болгоход хүмүүст тусладаг уу?

**в. Гадуурхагдсан бүлгийнхний хэрэгцээг хангах-** төр засгийн байгууллагуудтай харьцуулахад ИНБ-ууд гадуурхагдсан бүлгийхэнд үйлчилгээ үзүүлэхдээ хэр илүү/ дутуу үр дүнтэй ажилладаг вэ?

## **Дүгнэлт**

ИНИ-ийн судалгааны үр дүнд түшиглэн дараах гол гол дүгнэлтийг ИН-ийн 4 хэмжигдэхүүний дагуу хийх боломжтой байна.

**Бүтэц.** Монголын иргэний нийгмийн нэг гол шинж чанар нь түүний газарзүйн хувьд жигд бус тархсан байдал байна. ИНБ-ууд нь томоохон хот, ялангуяа нийслэл Улаанбаатарт, хэт төвлөрсөн байгаа бөгөөд хөдөө орон нутагт, ялангуяа сумын түвшинд бөгөөд алслагдсан газар нутагт тун цөөхөн ИНБ үйл ажиллагаа явуулж байна. Орон нутагт мэдээллийн болон зам тээврийн дэд бүтэц нэн хязгаарлагдмал байгаа нь аймаг хоорондын хэвтээ тэнхлэгт харилцаа, хамтын ажиллагааг хөгжүүлэхэд асар их саад болж байна. Гэтэл бүсийн зөвлөгөөн бөгөөд Ардчиллыг бэхжүүлэх үндэсний хөтөлбөрийн талаарх иргэний нийгмийн хэлэлцүүлэг зэргээс ажиглахад орон нутгийн иргэний нийгмийн зүтгэлтнүүдэд чухамхүү аймаг хоорондын туршлага ба мэдээлэл солилцоо ни илүү хэрэгтэй, үр дүнтэй байх нь тодорхой байна.

Монголын иргэний нийгмийн талбарын хоёрдахь чухал онцлог нь хуучин социалист нийгмээс уламжлан ирсэн олон нийтийн байгууллагуудын өргөн нөлөө юм. Эдгээрийн олонхын хувьд байгууллагын удирдлагын тогтолцоо нь дээрээс доош чигтэй хуучинсаг хэвээрээ бөгөөд байгууллагын дотоод соёл нь бүрэн ардчилагдаагүй байна. Эдгээр уламжлалт байгууллагуудын нилээд нь

дээвэр байгууллага бөгөөд тэд байгууллагын чадавхи, материаллаг бааз, санхүүгийн эх үүсвэр, үндэсний хэмжээний сүлжээ зэргээрээ нилээд давуу талтай байдаг ба давамгайлсан намтай уламжлалт дотно харьцаатай байх хандлагатай байдаг. Эдгээрийн зэрэгцээ бие даасан буюу сөрөг хүчнүүдтэй илүү ойр харьцаатай ИНБ-ууд олноор гарч ирсэн нь уламжлалт байгууллагуудын хуучинсаг нөлөөг нилээд саармагжуулсан. ИНБ-ууд чадавхийн түвшнээрээ нилээд ялгаатай байдаг ч иргэний нийгмийн ихэнх оролцогчдын бодлоор ИНБ-уудын хүний нөөц, мэргэжлийн ур чадвар нь тэдний санхүүгийн чадавхи, материаллаг баазын төвшнөөс хавьгүй илүү байна. Иргэний нийгмийн үйл ажиллагааг тэтгэх хангалттай санхүүгийн эх үүсвэр байхгүй байгаа нь ялангуяа хөдөө орон нутгийн иргэний нийгмийн хөгжлийг чөдөрлөж байгаа томоохон хүчин зүйл мөн. Мөн ардчиллыг бэхжүүлэх, хүний эрх, хүүхдийн эрх, эмэгтэйчүүдийн эрхийг хамгаалах, хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний төлөө тэмцэх зэрэг чиглэлээр ажилладаг илүү улс төрийн шинжтэй ИНБ-ууд нь бараг зуун хувь гадны санхүүжилтээр үйл ажиллагаагаа явуулж байна.

Ихэнхи ИНБ нь байгууллагын түвшиндээ өөрөө өөрийгөө удирдах тодорхой дүрэм журамтай байдаг боловч иргэний нийгмийг бүхэлд нь чиглүүлэх өөрөө өөрийгөө удирдах, хянах үр дүнтэй механизм байхгүй байна. ИНБ-уудын хамтын ажиллагаа хоорондын уялдаа холбоо ерөнхийдөө хангалтгүй байгаа боловч энэ нь аймаг, аймгаар ялгаатай байгаа нь тодорхой байна. Жишээ нь Дархан-Уул, Орхон зэрэг аймгуудын ИНБ-ууд идэвхитэй үйл ажиллагаа явуулж чаддаг бөгөөд тэд ТББ-ын зөвлөл байгуулж дуу хоолойгоо нэгтгэн нутгийн захиргааны байгууллагуутай хамтын гэрээ хийж ажиллах чиглэлд нилээд ахиц гаргасан байна. Харин хотжилт, эдийн засгийн хөгжил, нийгмийн харилцаа сүлжээний бүтэц сул дорой, ядуурал илүү ихтэй Сэлэнгэ зэрэг аймгуудын орчин иргэний нийгмийн хөгжилд сөрөг нөлөө үзүүлж байгаа бөгөөд эдгээр нутагт ИНБ-ууд хүчин чадал муутай байна. Цөөн хэдэн дээвэр байгууллага нь ихэвчлэн үр дүн муутай ажилладаг гэсэн дүгнэлт гарсан боловч ИНБ-уудын холбоо, сүлжээ, зөвлөл, дээвэр байгууллагаа байгуулж улмаар хоорондын уялдаа холбоо, хамтын ажиллагаагаа сайжруулах оролдлого нь нэмэгдэх хандлагатай байна.

Монголын иргэний нийгмийн бас нэг чухал шинж нь ИНБ-уудын энгийн гишүүнчлэл болон удирдлагын түвшинд эмэгтэйчүүдийн гүйцэтгэдэг чухал үүрэг билээ. Эмэгтэйчүүдийн манлайлал, нөлөө нь ялангуяа хүний эрх, эмэгтэйчүүдийн эрх, хүүхдийн эрх, ардчилал, нийгмийн эрүүл мэнд, олон нийтийн гэгээрлийн чиглэлээр ажилладаг ТББ-уудын дунд их өндөр байдаг. Харин хөдөөгийн ард түмэн, ялангуяа алслагдсан нутгийн иргэд, шашны болон үндэсний цөөнх ба ядуус зэрэг гадуурхагдсан бүлгүүдийн төлөөлөл иргэний нийгмийн бүх салбарт ИНБ-уудын гишүүнчлэлийн түвшинд ч, удирдлагын түвшинд ч тун хангалтгүй байна.

**Орчин.** Монголын ИНБ-уудын үйл ажиллагаагаа явуулдаг орчин нь ардчилсан Үндсэн хуулийн хүрээнд нэлээд либерал шинжтэй байдаг. Гэвч

иргэний нийгмийн хөгжил, ИНБ-уудын үр дүнтэй үйл ажиллагаа явуулах чадавхийг нь олон тооны ноцтой хүчин зүйлс хязгаарлаж байна. Үүнд: эрх зүйт төрийн төлөвшил тун хангалтгүй, олон намын тогтолцоо дутуу хөгжиж нэг нам давамгайлсан шинжтэй тогтолцоотой болсон, авилгал төрийн бүхий л түвшний албан хаагчдын дунд хэт их газар авсан, төрийн үйлчилгээний чанар муу, төрийн байгууллагуудын хаалттай байдал, ядуурал газар авсан, хөдөө орон нутаг дахь мэдээллийн хомсдол, орон нутгийн засаг даргын гарт эдийн засгийн болон улс төрийн эрх мэдэл хэт төвлөрсөн байдал, намчирхах 2 тал болон талцах үзэгдэл ялангуяа хөдөө орон нутгийн иргэдийн дунд гүн шигдсэн, засаг захиргааны байгууллагууд иргэний нийгмийн үйл ажиллагааг хянах, хязгаарлах хандлагатай байгаа зэрэг олон хүчин зүйлс багтана. Ийнхүү ИНБ-уудыг бүртгэх үйл явцыг ерөнхийдөө саад багатай, хөнгөн шуурхай гэж үзэж байгаа боловч гадаадын Христосын шашинтнуудын санхүүжилтээр байгуулагдсан нутгийн хамтлагт түшиглэсэн олон байгууллагыг болон бусад, илүү улс төрийн тэмцлийн шинжтэй ИНБ-ыг ХЗДХЯ хууль бус шалтгаанаар улсын бүртгэлд оруулахаас татгалзах хэлбэрээр иргэний нийгмийн үйл ажиллагааг хянах оролдлого хийж ирсэн. Засгийн газар иргэний нийгмийн үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох, хяналт тавих оролдлого хийдэг гэж бүсийн зөвлөгөөний ихэнх оролцогчид үзсэн. Мөн ИНБ-засгийн газрын харилцаа тун хязгаарлагдмал буюу байхгүйтэй адил гэж оролцогчдын ихэнхи үзжээ. Орон нутгийн иргэдийн тухайд гэвэл Хэнтий, Сэлэнгэ зэрэг зарим аймагт мэдээллийн бүх суваг нь засаг захиргааны байгууллагын эрхшээлд байдаг учраас альтернатив мэдээлэл авах, өөрсдийн мэдээллээ чөлөөтэй цацах боломжгүй байна. Гэхдээ Хөвсгөл, Дархан зэрэг цөөн хэдэн аймагт бие даасан ТВ-ийн суваг, сонин, FM радио станц зэрэг хязгаарлагдмал хүрээнд ч болов иргэдэд үйлчилж байна.

Орон нутагт, ялангуяа хотжилт сул, эдийн засгийн хөгжил илүү буурай аймгуудад засаг захиргааны байгууллагаас иргэдийг айлган сүрдүүлэх явдал болон намчирхан талцах, улс төрийн үзэл бодлоор ялгаварлан гадуурхах үзэгдэл нилээд газар авсан шинжтэй байна. Эдгээр шинж Улаанбаатар хотод ч илэрдэг боловч тэдгээрийн нөлөөг нийгэм-соёл, эдийн засгийн бусад хүчин зүйлс сааруулж чаддаг бөгөөд нийслэл хотын нөхцөлд улс төрийн эрх мэдэл орон нутгийнхиай харьцуулахад төвлөрөл багатай байна. Харин орон нутагт улс төр, эдийн засаг, тэр байтугай нийгэм соёлын эрх мэдэл ч цөм засаг даргын гарт төвлөрсөн байгаа бөгөөд орон нутгийн ИНБ-ууд орон нутгийн засаг захиргаанаас илүү хамааралтай байна.