

ТӨРИЙН БОДЛОГЫН ҮЙЛ ЯВЦ ДАХЬ ИРГЭДИЙН ОРОЛЦООНЫ ЗАРИМ АСУУДАЛ /1990 ОНООС ХОЙШ/

Ц.Ганболд доктор, тэргүүлэх профессор

МУИС, НШУС, Улс төр судлалын тэнхим

Н.Мягмарцоож доктор

1990 оноос Монгол Улс ардчилсан тогтолцоонд шилжснээр улс төр, эдийн засгийн тогтолцоо бүхэлдээ өөрчлөгдөн үүний нөлөөгөөр иргэдийн хандлага ч өөрчлөгдөж эхэлсэн. Улмаар иргэдийн оролцооны эрх зүйн үндэс тавигдаж, оролцооны олон хэлбэрүүдийг ашиглах боломж бүрдсэн.

Бид энэхүү өгүүлэлдээ төрийн бодлогын үйл явц дахь иргэдийн оролцооны асуудлыг хөндөж тавьлаа. Төрийн бодлогын үйл явц нь асуудлыг томъёолохоос эхлээд сонирхогч талуудын санаа бодлыг тусгах, боловсруулах саналаа танилцуулах, эрх баригчид шийдвэр гаргах хэрэгжүүлэх, үнэлгээ хийх гэсэн бүхэллэг системийг үүсгэж байдаг. Энэхүү үйл явцын туршид иргэдийг оролцуулах нөхцөл боломжийг бүрдүүлэх нь ардчилсан төрийн нэгэн чухал үүрэг байдаг бол, нөгөө талаас дээрх системийн бүх үйл явцад оролцох нь иргэдийн эрхээр тодорхойлогддог.

Төрийн бодлогын үйл явцын тухай асуудлыг авч үздэг олон хандлагууд байдаг бөгөөд үүнээс дараах 2 хандлага давамгайлдаг.

1. Бодлого шийдвэр нь төр түүний бодлого боловсруулагчдын үзэл бодол байр суурьт тулгуурлах ёстой,
2. Бодлогын бүхий л үйл явцад иргэд сонирхогч талуудын байр суурийг харгалзан үзэх ёстой хэмээн үздэг.

Бид хоёр дахь хандлагыг гол арга зүй болгон авч үзлээ. Энэхүү хандлага ихэвчлэн өрнийн судлаачдын гол арга зүй болдог бөгөөд үүнийг тайлбарлахдаа төлөөллийн ардчилал нь жинхэнэ ардчиллын мөн чанарыг илэрхийлж чаддаггүй учир бодлогын үйл явцад иргэдийг оролцуулах нь ардчиллал жинхэнэ утгаараа хэрэгжихэд тус дөхөм болно хэмээн үздэг.

Оролцоо нь нийгмийн шинжлэх ухааны өргөн ойлголт бөгөөд улс төр судлалын хувьд иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтны бодлого, шийдвэр, үйл ажиллагааг дэмжих болон тэдгээрт нөлөөлөхийн төлөө хийж байгаа аливаа үйлдлийг оролцоо хэмээн тодорхойлж болно.

Иргэдийн оролцоо бол:

1. Иргэний эрх. Ардчилсан нийгэмд иргэд улс төрд оролцох нь тэдний үүрэг биш харин иргэний эрхэд хамаардаг. Нэгэнт олгогдсон эрхээ эдлэх, хэрэгжүүлэх, хэр хэмжээ нь харилцан адилгүй байдаг.
2. Оролцоо бол арга. Оролцоо нь Засгийн газрын бүрэлдэхүүнийг сонгох, засгийн газрын сонгогдсон бүрэлдэхүүнд нөлөөлөх гэсэн хоёр асуудлыг багтаасан Засгийн газарт нөлөөлөх зорилго бүхий үйл ажиллагаа юм⁹⁰.
3. Оролцоо бол зарчим. Ардчиллын хамгийн гол мөн чанрын нэг нь иргэд оролцож байх ёстой хэмээх асуудал юм.

⁹⁰ Sidney Verba. 1967. Democratic Participation. *Social Goals and Indicators for American Society*, Volume 2, 53-78.

Төрийн удирдлагын ардчилсан байх зарчим нь: Нэгдүгээрт: төрийн удирдлага бол асуудлыг шийдэх боломжит хувилбаруудаас хамгийн зохистойг нь ингэхдээ тухайн бодлого шийдвэрт эрх ашиг сонирхол хөндөгдөж буй талуудын санаа бодлыг сонссоны үндсэн дээр сонгох явдал, Хоёрдугаарт: эрх ашиг нь хөндөгдөж буй талуудыг сонсох, байр суурийг нь харгалзах шилдэг арга бол тэднийг бодлогын үйл явц, шийдвэрт оролцуулах явдлаар хэрэгждэг.

Төрийн бодлогын үйл явц дахь иргэдийн оролцоог дараах үе шатуудаар авч үздэг.

1. Төлөвлөлтөнд оролцох, Одоогийн болон цаашдын үйл явцын төлөвлөлтөнд оролцох, мэдээлэл авах
2. Хэрэгжилтэнд оролцох, Хэрэгжилтийн хөтөлбөр болон шийдвэрүүдэд оролцох, мэдээлэл авах
3. Ашиг тус хүртэх, Төсөл хөтөлбөр, үр дүн ашгаас хуваалцах
4. Үнэлгээнд оролцох, үйл ажиллагаа болон түүний хэрхэн үргэлжилэхийг тодорхойлох, үнэлгээнд оролцох⁹¹ гэсэн 4-н үе шатаас бүрддэг.

Бид дээрх төрийн бодлогын үйл явц дахь иргэдийн оролцооны үе шатуудыг нэгтгэн дараах хоёр түвшинд авч үзлээ. Үүнд:

- Төрийн бодлого боловсруулах үйл явц дахь иргэдийн оролцоо
- Төрийн бодлогын хэрэгжилт, үнэлгээн дэх иргэдийн оролцоо

Монголд иргэдийн оролцоонд нөлөөлж байгаа урт хугацааны хүчин зүйлс буюу ажилгүйдэл ядуурал, газар зүйн алслагдмал байдал зэрэг объектив хүчин зүйлээс гадна төрөө дээдлэх монголчуудын уламжлалт үзэл, иргэдийн улс төрийн соёл, төр засгийн байгууллагын хаалттай байдал, бодлогын үйл явцын талаарх иргэдийн мэдлэг, боловсрол хангалтгүй байгаа байдал, хуучны төвлөрсөн сэтгэлгээний инерци зэрэг олон хүчин зүйлтэй холбоотой байна⁹².

Төрийн бодлогын үйл явц дахь иргэдийн оролцоо нь нэг талаас төрийн зүгээс иргэдийг оролцуулах нөхцөл боломжийг хэр бүрдүүлсэн эсэх, нөгөө талаас иргэдийн идэвхи сонирхол, улс төрийн соёл, ухамсартай холбоотой байдаг.

Иргэдийн идэвхи сонирхолын талаар судалгаанд хамрагдсан хүмүүсээс “Таны бодлоор манай өнөөгийн сонгогчид улс төрийн бодлогод хэр нөлөө үзүүлж чадах вэ?” гэсэн асуултанд хариулсныг авч үзвэл иргэдийн 41% орчим нь улс төрийн бодлогод нөлөөлж чадна гэдэгтээ итгэлтэй байгаа юм.

Ардчилсан засаглалын шалгуур үзүүлэлтийн талаарх⁹³ судалгаанд хамрагдсан иргэдийн 48 хувь нь төр засгийн мэдээлэл авах, 41 хувь нь хуулийн мэдээлэл авах хүсэлтэй байгаа нь иргэдэд төр засагтай зөвшилцөх хэрэгцээ их байгааг харуулж байна.

Төрийн бодлого боловсруулах үйл явц дахь иргэдийн оролцоог мэдээлэл, зөвлөлдөөн, идэвхитэй оролцоо⁹⁴ гэсэн гурван хэлбэрээр тодорхойлохыг зорьлоо.

Мэдээллийн хувьд: Монгол Улсад мэдээлэл нээлттэй, ил тод байх зарчмыг Үндсэн хуулийн 2-р бүлгийн 16.17-д заасан байдаг хэдий ч олон улсын “ARTICLE 19” байгууллага, Глоб Интернэшнл ТББ (2003), Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс (2008), ФСЭХ (2005, 2008) зэрэг байгууллагуудын явуулсан судалгаануудын үр дүнгээс

⁹¹ Awakening Participation: Building Capacity for Public Participation in Environmental Decisionmaking www.archive.rec.org/REC/Publications/PPTraining/cover.html

⁹² Мягмарцоож Н. 2011. “Төрийн бодлогын үйл явц дахь иргэдийн оролцооны зарим асуудал /1990 оноос хойш/. Диссертацийн ажил. х 60.

⁹³ Ардчилсан засаглалын төлөв байдалд гарсан өөрчлөлт /2007-2008/. 2008. УБ: ШУА ФСЭХ, НҮБ-ын хөгжлийн хөтөлбөр.

⁹⁴ Марк Грамбергер. 2003. Иргэн түншлэгч болох нь: Бодлого боловсруулах явцад мэдээлэл, зөвлөлдөх, олон нийтийг оролцуулах. УБ: ННФ. х 13

харахад дээрх зарчим алдагдаж байгаа талаар дүгнэжээ. Мөн сүүлийн жилүүдэд дэлхий дахинд төдийгүй Монгол Улсад мэдээллийн технологийн хэрэглээ эрчимтэй өссөн нэмэгдэж байгаа нь мэдээллийг түгээх гол суваг болж байна. Тухайлбал төрийн байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг мэдээллийн хэрэгсэлээр авах байдал 2005 онд 2,9% байсан бол 2008 онд 20,9% болж өсчээ.

Зөвлөлдөөний хувьд: УИХ-ын хувьд бодлого боловсруулахдаа иргэдтэй зөвлөлдөх арга хэлбэрийг ашиглах явдал нилээд бага байсаар байна. Жишээ нь: 1992-2006 оны хооронд УИХ-ын ажлын хэсэгт иргэд, иргэний нийгмийн төлөөллийг оролцуулсан тохиолдол 20 гаруй байсан байна. Гэвч сүүлийн жилүүдэд хууль тогтоомжийн төслийг олон нийтэд нээлттэй болгох үүднээс вэб сайтад байрлуулах, тэднээс саналыг авах зэргээр иргэдтэй зөвлөлдөх арга механизмуудыг хэрэглэж эхлээд байна. ЗГ-ын хувьд бодлого боловсруулахдаа иргэдтэй зөвлөлддөг жишиг төдийлөн тогтож чадаагүй ч зарим нэг сайн туршлагауд байна. Тухайлбал, Байгаль орчин аялал жуулчлалын яам байгаль орчны 549 ТББ-уудтай хамтран ажиллаж, 2 удаа улсын зөвлөгөөнийг хийжээ. Засгийн Газрын түвшинд бодлого боловсруулахдаа иргэдтэй зөвлөлддөг жишиг тогтоох нь нэн чухал юм. Учир нь УИХ-д өргөн баригдаж байгаа бүх хуулийн 80% орчим нь ЗГ-аас өргөн баригддаг гэсэн тоо байдаг. Орон нутгийн хувьд бодлого боловсруулахдаа иргэдийг оролцуулах явдал төдийлөн хангалттай биш байгаа талаар зарим судалгаанууд (НДЭХ. "ИТХ-ын нээлттэй байдал ба Иргэдийн оролцоо" 2001, 2002, 2003, 2005, Мэрсис Кор Олон улсын байгууллага "Орон нутгийн шийдвэр гаргах түвшин дэх иргэдийн оролцоо" 2007) дүгнэжээ.

Иргэдийн идэвхитэй оролцооны хувьд: Олон нийтийн нээлттэй сонголт нь бодлого боловсруулахад иргэдийн оролцоог хангах хамгийн чухал арга замын нэг хувилбар нь юм. УИХ-ын Хүний эрхийн дэд хороо 2009 онд "Нээлттэй сонголт зохион байгуулах журам" батлан 2 удаа нээлттэй сонголт явуулаад байна. Мөн МУ-ын Ерөнхийлөгчийн дэргэд 2009 онд "Иргэний танхим" байгуулагдаж өөрийн журмыг гарган 10 гаруй хуулийн төслөөр нээлттэй сонголыг зохион байгуулаад байна.

Бодлогын хэрэгжилт үнэлгээн дэх иргэдийн оролцоо:

Бодлогын хэрэгжилт үнэлгээн дэх иргэдийн оролцооны эрх зүйн орчин хангалтгүй, иргэд оролцох хэрэгцээ сонирхол төдийлөн бүрдээгүй байна.

Судалгаанд оролцогчдоос "Хэрэв иргэдийн эрх ашгийг хөндсөн бодлого шийдвэр гарвал яах вэ?" гэсэн асуултанд 67% нь зохих шатны байгууллагад хандана, 27% нь эсэргүүцлийн арга хэлбэрийг сонгоно, 6% нь мэдэхгүй хэмээн хариулжээ.

Эндээс харвал иргэдийн нилээд их хувь нь төрийн байгууллагууд иргэдийн эрх ашгийг хөндсөн бодлого шийдвэрийг залруулж, өөрчилж чадна гэдэгт итгэж байгаа нь ажиглагдаж байна. Мөн иргэдийн тодорхой хэсэг нь шууд эсэргүүцлийн арга хэлбэрийг ашигладаг хандлага харагдаж байгаа юм.

Төрийн бодлого шийдвэрийн хэрэгжилтийн талаар жил бүр тайлан мэдээг Монгол улсын Засгийн газар авдаг. 2009 онд аймгуудаас ирсэн тайланд иргэдийн санал бодлын талаарх судалгааг хавсаргажээ. Эндээс авч үзэхэд ихэнх аймгуудын иргэд бодлого шийдвэрийн хэрэгжилтийг үнэлэхдээ сайн (51.8%) хэмээн үзжээ. Энэ нь нэг талаас сайшаалтай мэт боловч нөгөө талаас бодлого шийдвэрийг хэрэгжүүлэгчид өөрсдөө судалгааг авсан нь эргэлзээг төрүүлж байгаа юм. Иймд энэхүү судалгааг хөндлөнгийн байгууллагаар хийлгэх нь зүйтэй юм. Мөн ямар судлаачид, судалгааны ямар байгууллагууд судалгааг хийсэн нь тодорхойгүй, нэгдсэн нэг загвар байхгүй байгаа юм.

Бодлогын үйл явц дахь иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх арга замууд:

Бодлогын үйл явц дахь иргэдийн оролцоог дэмжих боломж, арга замыг дараах хоёр түвшинд авч үзлээ. Үүнд:

1. Бодлогын үйл явц дахь иргэдийн оролцооны эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох.

Бодлогын үйл явц дахь иргэдийн оролцооны эрх зүйн хувьд дараах бэрхшээлүүд гарч ирж байгаа юм. Үүнд:

А. Одоогийн мөрдөгдөж байгаа зарим хуулиудын зүйл заалтууд нь оролцуулж болно, шаардлагатай гэж үзвэл, үндэслэлтэй гэж үзвэл гэх зэргээр хэрэгжихэд төвөгтэй олон янз байгаа,

Б. Иргэдийн оролцооны үндсийг гаргаж ирсэн ч хэрэгжүүлэх арга механизмуудын талаар тусгаж өгөөгүй, эсвэл холбогдох дүрэм журмууд гараагүй байдаг,

В. Иргэдийн оролцоог хангахад олон бэрхшээлүүд тулгарч байгаа нь бие даасан хуулиудыг батлан гаргаагүйтэй холбоотой байж болно. (Мэдээлэл авах эрх, эрх чөлөөний хууль, Ил тод байдлын тухай хууль г м)

1. Оролцооны бүтцийг хөгжүүлэх /институцийг бүрдүүлэх/

- ❖ Мэдээллийн бие даасан байгууллага болон салбар нэгжүүдийг байгуулах,
- ❖ Зөвлөлдөөний арга механизмууд бий болох. Иргэдийн уулзалт (Citizen Panels), Нээлттэй танхим (Open house), Иргэний зөвлөх хороо (Citizen Advisory Committee), Фокус бүлгийн ярилцлага (Focus group) зэргийг шийдвэр гаргах бүх түвшинд хэрэгжүүлэх нь чухал юм.
- ❖ Ямар нэгэн бодлого шийдвэрийг боловсруулахад иргэдийг шууд оролцуулдаг олон улсын сайн туршлагауудын нэг болох нээлттэй сонсголыг парламентын түвшинд хэрэглээд зогсохгүй орон нутгийн түвшинд ч ашиглах хэрэгтэй байгаа юм.
- ❖ Төрийн байгууллагуудын дэргэд иргэний нийгмийн төлөөллөөс бүрдсэн олон нийтийн зөвлөлүүдийг бий болгон ажиллуулах,

2. Иргэдтэй ажиллах менежментийг хөгжүүлэх

- ❖ Төрийн байгууллага тодорхой чиглэлээр бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргахын өмнө олон нийтийн санал бодлыг авч, анхаарал татаж байгаа мэдээллийг нээлттэй болгох хэрэгтэй байна.
- ❖ Төрийн байгууллагууд иргэдийг хүлээн авч уулзах цагийн хуваарь, уулзах ажилтны овог нэр, харилцах утсыг тодорхой бичиж байгууллагынхаа мэдээллийн самбар, вэб сайт зэрэгт байрлуулах,
- ❖ Төрийн байгууллагын бодлого, шийдвэртэй холбогдох материал буюу бодлогын үйл явцтай холбоотой иргэдийн хэрэгцээт мэдээллийг нээлттэй байлгаж, иргэдийн санал бодлыг хүлээн авах чиглэлээр вэб сайтаар, утас болон санал хүсэлтийн хайрцагаар хүлээн авч түүний мөрөөр холбогдох арга хэмжээг авдаг байх,
- ❖ Иргэдийн өргөдөл гомдол, хүсэлтийг хүлээн авах, шийдвэрлэх шат дамжлагыг цөөрүүлж, иргэдээс гаргасан өргөдөл, гомдол, хүсэлтийг хуульд заасан хугацаанд түргэн шуурхай шийдвэрлэж хариу өгөх,

Дүгнэлт

Монголын төрийн удирдлагын босоо тогтолцоо нь бодлогын үйл явц дахь иргэдийн оролцоонд сөргөөр нөлөөлж байна. Учир нь төрийн байгууллагуудын зүгээс иргэдийг оролцуулах /ялангуяа дээрээс доош чиглэсэн/ санал санаачлага хурдан

хэрэгжих магадлалтай байгаа бол иргэд, ИНБ-уудын зүгээс гаргаж буй аливаа санаачлага хэрэгжих магадлал муу байгаагаас харагдаж байна.

Бодлого боловсруулах үйл явц дахь иргэдийн оролцооны асуудал дээр зарим ажлуудыг хийж эхэлж байгаа /вэб сайтаар бодлого шийдвэрийн төсөлд санал авах, хэлэлцүүлэг хийх, нээлттэй сонголт, Иргэний танхим гэх мэт/ ч бодлогын хэрэгжилт үнэлгээн дэх иргэдийн оролцоог орхигдуулсан тал ажиглагдаж байна. Ингэснээр төрийн бодлогын үйл явцын системлэг шинж нь алдагдахад хүрч болох юм. Энэ нь аажимдаа ардчилал иргэний нийгмийн хөгжилд сөрөг үр дагаварыг авчирч болно.

Бодлогын хэрэгжилтийн талаарх иргэдийн санаа бодлыг хэрхэн яаж, ямар судалгааны аргаар авах талаар нэгдсэн загварыг Засгийн газраас гаргах, эсвэл хөндлөнгийн бие даасан судлаачдын баг, судалгааны байгууллагаар хийлгэх нь зүйтэй юм. Ингэж байж сая бодит үнэлгээ гарна.

Монгол Улсын Үндсэн Хууль /1992/-д хүмүүнлэг, ардчилсан, иргэний нийгэм байгуулна хэмээн заасантай уялдуулан төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим нь иргэдийн оролцоонд тулгуурладаг жишиг тогтоож, ардчиллын чухал үнэт зүйлс болсон иргэдийн оролцох эрхийг төр, түүний байгууллага хүндэтгэн үзэж оролцооны төрөл бүрийн арга механизмуудыг түгээн дэлгэрүүлэх өргөнөөр ашиглах хэрэгтэй болж байна.

Summary

The study is based on modern conception mentioning that all stages of public policy development demand citizen's participation. Based on current context, Mongolian citizen's meaningful participation in public policy development is at starting point. There is lack of effective practices and supportive culture of civic participation at all government structure.

The vertical system of Mongolian governance is creates negative impacts to of citizen's participation in public policy development. Top-down approach (Government to citizens) has more chance comparing with down-top approach (civil society to Government).

Web forums, open discussions and Civic Hall these are just some examples of citizen's participation in policy development process. In other ways, it is always lack of citizen's participation in evaluation of policy implementation. This may result to lose its systematic approach of civic participation.

There is no existing mechanism which supports information flows lead to citizens. Especially, monitoring and evaluation organizations are not supportive to culture of civic participation.

Based on these arguments, the study has been sharing the 3 main recommendations:

1. Enabling policy and legislative environment
2. Developing supportive structures and institutions
3. Enhancing management of partnership with citizens