

Хараат бус тайлагналын механизм (IRM): Монгол улсын шилжилтийн үеийн үр дүнгийн тайлан 2019–2021

Энэхүү тайланг хараат бус судлаач Равио Патратай (Ravio Patra) хамтран бэлтгэв.

Агуулга

I. Танилцуулга	2
II. Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилт	3
2.1. Ерөнхий үйл ажиллагаа, үр дүнгүүд	3
2.3. Хугацаанаас өмнө гарсан үр дүн	5
2.4. Үүрэг амлалтуудын хэрэгжилт	8
III. Олон талын оролцоот үйл явц	15
3.1. Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилт дэх олон талын оролцоот үйл явц	15
3.2. Үндэсний үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилт дэх Монгол улсын гүйцэтгэлийн тойм	18
IV. Арга зүй, эх сурвалжууд	21
Хавсралт I. ХБТМ-ын баримтлах үзүүлэлтүүд	22

I. Танилцуулга

Нээлттэй Засгийн Түншлэл (НЗТ) нь шинэчлэлийн төлөөх Засгийн газрууд, иргэний нийгмийн удирдагчид нэгдэн улс орнуудын Засгийн газруудаар илүү хүртээмжтэй, шүүрхай хариуцлагатай болгох Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг бэлтгүүлэн, хэрэгжүүлдэг дэлхий нийтийн түншлэл юм. Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд тусгагдах үүрэг амлалтууд нь хэрэгжиж буй үйл ажиллагаанд тулгуурлаж болохын зэрэгцээ өнөө хэрэгжиж буй шинэтгэлийн ажлыг бүрэн дуусгах шинэ алхмыг тодорхойлох эсвэл шинэ салбар чиглэлд ч үйл ажиллагааг санаачилж болно. НЗТ-ийн Хараат бус тайлагналын механизм (ХБТМ) нь бүхий л үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд мониторинг хийж, Засгийн газрууд нь өөрийн өмнөө тавьсан үүрэг амлалтыг даган мөрдөж буйг баталгаажуулдаг бүтэц юм. Иргэний нийгмийн манлайлагчид, төрийн удирдлага нь энэхүү үнэлгээг ашиглан өөрийн гаргаж буй ахиц дэвшлийг тогтоож, гаргаж буй хүчин чармайлт нь иргэдийн амьдралд нөлөө үзүүлж буй эсэхийг тодорхойлдог.

Энэхүү үнэлгээг хийж гүйцэтгэхэд ХБТМ нь бие даасан судлаач Равио Патратай хамтран ажилласан. ХБТМ нь цаашдын үүрэг амлалтуудыг боловсруулах, хэрэгжүүлэх чиглэлээр хийгдэж буй хэлэлцүүлгийг мэдээллээр ханган өгдөг. Хараат бус тайлагналын механизмын ашигладаг арга зүйн тухай дэлгэрэнгүй мэдээллийг дараах холбоосоор үзнэ үү <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

Энэхүү тайлан нь Монгол улсын 2019- 2021 оны Үйл ажиллагааны үндэсний төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг хамарсан. 2021 оноос эхлэн ХБТМ нь өөрийн судалгааны үйл явц, үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний талаар тайлагнах цар хүрээнд шинэ арга хандлага баримталж эхэлсэн ба үүнийг ХБТМ-ын Шинэчлэлийн (IRM Refresh) хүрээнд эцэслэн баталсан.¹ ХБТМ-ын шинэ бүтээгдэхүүнд шилжих үйл явцад нийцүүлэн, НЗТ-ийн гишүүн улс орнуудын үйл явцад КОВИД-19 цар тахлаас үзүүлэх нөлөөллийг харгалзан ХБТМ нь өөрийн ажлын үрсгалыг тохируулах боломжийг хангах зорилгоор 2018- 2020 болон 2019- 2021 онуудын Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний Хэрэгжилтийн тайлангуудад тодруулга хийсэн.

¹ Дэлгэрэнгүй мэдээллийг дараах холбоосоор орж үзнэ үү: <https://www.opengovpartnership.org/process/accountability/about-the-irm/irm-refresh/>.

II. Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилт

ХБТМ-ын Шилжилтийн үеийн үр дүнгийн тайлан нь Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд тусгагдсан үүрэг амлалтуудын статус, хэрэгжилтээс гарсан үр дүнг хэрэгжилтийн мөчлөг бүрийн төгсгөлд үнэлдэг. Энэхүү тайланд “баталгаажуулах боломжтой эсэх”, “хамааралтай байдал” эсвэл “боломжит нөлөөлөл” гэсэн үзүүлэлтүүдээр хийгдсэн үнэлгээг эргэн хараагүй. ХБТМ нь эдгээр гурван үзүүлэлтийн биелэлтийг ХБТМ-ын Дизайн Тайланд хамруулан үнэлдэг. Үзүүлэлт нэг бүрийн талаарх дэлгэрэнгүй мэдээллийг энэхүү тайлангийн Хавсралт I дээр үзнэ үү.

2. I. Ерөнхий үйл ажиллагаа, үр дүнгүүд

Монгол улсын Үйл ажиллагааны үндэсний гурав дугаар төлөвлөгөө (2019- 2021) нь нийт 13 үүрэг амлалтыг тусгаснаас 5 нь өндөр эсвэл бүрэн хэмжээнд хангагджээ (үүрэг амлалтуудын 38%). Энэхүү Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн хувь хэмжээ нь 14 үүрэг амлалтаас 4 нь өндөр хэмжээнд эсвэл бүрэн хэрэгсэн гэж үнэлэгдсэн өмнөх төлөвлөгөөтэй (2016- 2018) ижил байна (31%). Аль ч үүрэг амлалтын хэрэгжилт дээр хугацаанаас өмнө гаргасан амжилт байхгүй нь засаглалыг нээлттэй болгох чиглэлээрх гурван үүрэг амлалт нь томоохон амжилтыг хэрэгжилтийн хугацаа дуусахаас өмнө үзүүлж байсан өмнөх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөтэй харьцуулбал муу үзүүлэлт байв.¹

Монгол улс нь НЗТ-ийн *Оролцоо, хамтран боловсруулах стандартын* шаардлагын² дагуу Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн явцад оролцоог хангах, мэдээллийн санг ил тод нийтлэх зэрэг шаардлагыг хангаагүй тул Монгол улс нь НЗТ-ийн үйл явцыг зөрчиж буй хэмээн тооцогдож байна.³ Хамтран боловсруулах үйл явцад олон нийтийн нөлөөллийг хангах НЗТ-ийн минимум шаардлагыг хангаагүй тул Монгол улс нь мөн НЗТ-ийн үйл явцын эсрэг үйл ажиллагаа явуулж буй нь тогтоогдсон.

Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд олон тооны сорилтууд тулгарчээ. Монгол улсад НЗТ-ийн үйл явцыг уялдуулан зохицуулах үүрэг бүхий ЗГХЭГ-ийн манлайлал дутмагаас үүдэн хэрэгжилтэд гарах ахиц дэвшил саарч иржээ. Олон талын оролцоот форум болох НЗТ-ийн Үндэсний Зөвлөл нь энэхүү Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг боловсруулах, хэрэгжүүлэх хугацаанд хуралдаагүй, өмнө нь 2014 болон 2016 онд л тус бүр нэг удаа хуралджээ. Төрийг төлөөлсөн олон оролцогч тал Үндэсний үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд тэргүүлэх ач холбогдол өгөөгүй, иргэний нийгмийн оролцоог хангаагүй, өмнө хийгдсэн хамтран боловсруулах үйл явцтай харьцуулбал хэрэгжилтийн шатан дахь зохицуулалтын үйл явц улам мууджээ. Хэрэгжилтийн хугацаанаас хойш мэдээлэл харилцаа холбооны чиглэлээр зарим үйл ажиллагаа сайжирчээ. НЗТ-ийн зүгээс Нарийвчилсан хяналтад хамруулах (Under Review) талаарх сануулсан албан бичиг хүлээн авснаас үүдсэн Ерөнхий сайдын засаглалын асуудал хариуцсан зөвлөхийн зүгээс дараагийн шатны төлөвлөгөөг хамтран боловсруулах асуудлаар иргэний нийгмийн байгууллагуудтай хэлэлцэн зөвлөлдөж эхэлсэн.⁴ Дараагийн мөчлөгт хамаарах Үндэсний үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг хамтран боловсруулах үйл явц нь иргэний нийгмийн оролцоог илүү идэвхтэй хангаж байна.

Хэрэгжилтийн хугацаанд тулгарсан улс төрийн тодорхойгүй байдал НЗТ-ийн үйл явцад сөрөг нөлөөлөл үзүүлжээ. 2016 болон 2017 онд болсон сонгуулиас үүдэн хамтран боловсруулах үйл явцад саатал учирсны дараагаар Үндсэн хуулийн хямрал, 2020 болон 2021 онуудад явагдсан УИХ-ын болон Ерөнхийлөгчийн сонгуулиуд нь үүрэг амлалтуудыг хэрэгжүүлэх үйл явцад саад тотгор учруулсан. Улс төрийн намуудын өрсөлдөөн ширүүсэж, УИХ дахь Монгол ардын намын дийлэнх олонхын зүгээс Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр Ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийг хязгаарлаж, зөвхөн нэг удаа зургаан жилийн хугацаагаар сонгогдож байхаар заасан нь Ардчилсан намаас сонгогдсон байсан тухайн үеийн Ерөнхийлөгчийн дахин сонгогдох боломжийг хаажээ.⁵ Улс төрийн тогтворгүй байдал нь төрийг төлөөлсөн оролцогч талуудын

зүгээс НЗТ-ийн үүрэг амлалт дахь оролцоог бууруулсан. ЗГХЭГ-ийн зүгээс үүрэг амлалтуудын хэрэгжилтийн үялдаа холбоо, төвлөрлийг хангасан төрийн байгууллагуудыг өргөн хүрээнд хамруулсан үйл явц, арга хэмжээг зохион байгуулаагүй. ЗГХЭГ-ийн гол ажилтнууд солигдсон нь энэхүү нөлөөллийг улам нэмэгдүүлсэн байна. Түүнчлэн төрийн байгууллага, иргэний нийгмийн байгууллагууд, иргэдийн дийлэнх нь НЗТ-ийн үйл явцын талаар сайн мэдлэггүй байна.

Тэмдэглүүштэй нэгэн үүрэг амлалт (Үүрэг амлалт 10) дээр хугацаанаас өмнө зарим амжилт гаргасан нь ашиг хүртэгч эцсийн өмчлөгчийн мэдээллийг ил тод болгох ажлыг өргөтгөсөн явдал байв. Энэхүү гарсан үр дүн нь Монгол улсын Засгийн газрын Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилгын хүрээнд явуулж буй үйл ажиллагаатай холбоотой байна. Гэсэн хэдий ч бусад тэмдэглүүштэй үүрэг амлалтуудын (Үүрэг амлалт 4 болон 6) хэрэгжилтэд тодорхой сорилтууд тулгарчээ. Үүрэг амлалт 4 дээр гэрээний ил тод байдлын вэбсайт дээр тендерүүдийн жагсаалт оруулж байх чиглэлээр ахиц гарсан ч Төрийн худалдан авах ажиллагааны агентлаг байгуулагдах ажил удааширнаас үүдэн энэ ажил саатсан байна. Дээрхийн нэгэн адил Үүрэг амлалтын 6-ын хүрээнд ХЗДХЯ-ны зүгээс эрх зүйн боловсролын сургалтуудыг хийж, эрх зүйн зөвлөгөө өгөх онлайн портал бэлтгэсэн ч төсвийн хомсдолоос үүдэн хэрэгжилтэд саад тотгор учирчээ. Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнөөс хэрэгжсэн бусад үүрэг амлалтын хувьд хоёр үүрэг амлалт (Үүрэг амлалт 2 болон 12) хугацаанаас өмнө хэрэгжсэн бол нэг үүрэг амлалт (Үүрэг амлалт 3) нь НЗТ-ийн үнэт зүйлтэй тодорхой хамаарал байхгүй байна.

2.2. КОВИД-19 цар тахлаас төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд үзүүлсэн нөлөөлөл

КОВИД-19 халдварын цар тахал нь үйл ажиллагааны тэргүүлэх чиглэлийг нээлттэй засаглалаас өөр салбарт чиглүүлэхэд хүргэжээ. Үүнд мөн НЗТ-ийн үйл явцад хэдийн саад тотгор учруулаад эхэлсэн байсан ЗГХЭГ-ийн мэдээлэл, харилцааны чиглэлээрх хомсдол ч мөн хувь нэмрээ оруулжээ. Биечлэн оролцох арга хэмжээ хязгаарлагдсанаас үүдэн Үүрэг амлалт 4-ийн хүрээнд хийгдэх төрийн худалдан авах ажиллагаа дахь иргэдийн оролцооны зарим семинар, арга хэмжээ, Үүрэг амлалт 10-ын хүрээнд хийгдэх ашиг хүртэгч эцсийн өмчлөгчийг ил тод болгох үйл ажиллагаа саатжээ. Үүрэг амлалт 6-ын хүрээнд хийгдэхээр төлөвлөгдсөн эрх зүйн боловсрол олгох сургалтуудыг онлайн хэлбэрт шилжүүлсэн тул суралцах үйл явцад зарим хийдэл гарчээ. Бусад тохиолдлуудад виртуал хурал, уулзалтууд нь хэрэгжилтэд ахиц гаргах сонголтот арга замууд болж чадсан байна.

¹ З.Батболд, *Хараат бус тайлагналын механизм (IRM): Монгол улсын хугацааны эцсийн тайлан 2016–2018* (НЗТ, 2020 оны 8 дугаар сарын 20), <https://www.opengovpartnership.org/documents/mongolia-end-of-term-report-2016-2018/>.

² Үйл явцын эсрэг/зөрчсөн үйл ажиллагаа явуулах (Acting Contrary to Process): Тухайн улс нь (1) төлөвлөгөө боловсруулах үйл явцад “оролцуулах” эсвэл Үйл ажиллагааны хэрэгжилтийн явцад “мэдээлж байх” эсвэл (2) Засгийн газар нь ХБТМ-ын зааварчилгааны дагуу НЗТ-ын түншлэлийн веб хуудас ажиллуулан, мэдээлэл цуглуулж, хэвлэн нийтэлж, баримтжуулан мэдээллийн сан үүсгэж байх үүргийг биелүүлэхгүй бол шаардлагыг хангаагүй буюу зөрчсөн гэж үзнэ.

³ НЗТ, “Процедурын хяналт” (2021), <https://www.opengovpartnership.org/procedural-review/>.

⁴ НЗТ, “НЗТ, Монгол улс – Хяналтад хамрагдах тухай албан захидал (2021 оны 9 дүгээр сар)” (2021 оны 9 дүгээр сарын 13), <https://www.opengovpartnership.org/documents/mongolia-under-review-letter-september-2021/>.

⁵ Б.Энхбайгаль, “Монгол улс нэг намын засаглал руу чиглэж байна үү? (Is Mongolia Heading Toward One-Party Rule?)” (*The Diplomat*, 2021 оны 5 дугаар сарын 8), <https://thediplomat.com/2021/05/is-mongolia-heading-toward-one-party-rule/>.

2.3. Хугацаанаас өмнө гарсан үр дүн

Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн хоёр жилийн хугацаанд үр дүн харагдах боломжгүй, хугацаанаас өмнө гарч буй үр дүнг үнэлэхийн тулд үйл ажиллагааг нэлээд өндөр/дорвитой хэмжээнд хэрэгжүүлсэн байх шаардлагатайг ХБТМ-ын зүгээс хүлээн зөвшөөрдөг. Шилжилтийн үеийн тайланд зориулан ХБТМ нь “Үйл ажиллагаа нь засаглалыг нээлттэй болгож өгсөн үү?” хэмээх үзүүлэлт ашиглан НЗТ-ийн үнэт зүйлстэй хамаарах салбар/чиглэл дэх төрийн үйл ажиллагаанд гарсан өөрчлөлт дээр үндэслэн хугацаанаас өмнө гарсан үр дүнг тодорхойлсон. Цаашид шинээр гарах ХБТМ-ын Үр дүнгийн тайлан нь дээр үзүүлэлтийг үргэлжлүүлэн ашиглахгүй.

Хэсэг 2.3 дээр ХБТМ-ын Дизайны тайлангийн үнэлгээгээр өндөр эрмэлзэлтэй (амбицтай) эсвэл өндөр ач холбогдол бүхий (strong) хэмээн тооцогдсон эсвэл тодорхой бус, эрмэлзэл багатай ч төрийн үйл ажиллагаанд “томоохон” эсвэл “сайн” өөрчлөлтийг бий болгох чиглэлээр амжилттай хэрэгжсэн үүрэг амлалтуудад төвлөрсөн.¹ Энэ хэсэгт дүн шинжилгээ хийгдсэн үүрэг амлалтууд нь ХБТМ-ын зүгээс Хэсэг 2.4 дээр багадаа “дорвитой” түвшинд хэрэгжсэн хэмээн үнэлэгдсэн үүрэг амлалтууд байсан.² Энэ хэсэг дээр дээр дурдсан шалгууруудыг хангасан үүрэг амлалтууд дээрх ХБТМ-ын гаргасан үр дүнд шинжилгээ хийсэн бол Хэсэг 2.4 дээр Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд туссан бүхий л үүрэг амлалтын хэрэгжилтийн түвшнийг тоймлон харуулсан.

Үүрэг амлалт 10: Ашиг хүртэгч эцсийн өмчлөгчийн ил тод байдлыг хангах	
Үүрэг амлалтын зорилго	Энэхүү үүрэг амлалт нь олборлох үйлдвэрлэлийн салбарын ашиг хүртэгч эцсийн өмчлөгчийг ил тод болгох, олон нийтэд нээлттэй мэдээллийн санг байгуулан ажиллуулах эрх зүйн үндсийг бий болгох зорилготой. Тус үүрэг амлалт Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилгын стандартыг хэрэгжүүлэх 2016- 2020 оны Монгол улсын замын зурагт багтсан ба улмаар НЗТ-ийн Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд багтан орж ирсэн. Үүрэг амлалтыг хэрэгжүүлж эхлэхээс өмнө тухайн үеийн хууль тогтоомжоор компаниудын эцсийн өмчлөгчдийг ил тод болгон мэдээлэх үүрэг байхгүй байсан ч Монгол улс нь 2018 онд ОУИТБС-ын стандартыг хангалттай түвшинд хэрэгжүүлсэн хоёр дахь улс болж байжээ. ³
Үүрэг амлалт нь засгийг нээлттэй болгосон үү? Бага хэмжээнд	Энэхүү үүрэг амлалтын хувьд эцсийн өмчлөгчийн мэдээллийг ил тод болгох чиглэлээр эерэг үр дүнг гаргажээ. ОУИТБС-ын 2019 оны тайланд дурдсанаар нийт 2,093 компаниас 291 нь өөрийн эцсийн өмчлөгчийн тухай мэдээллийг ил тод болгон тайлагнасан ч ⁴ олон тооны компани эцсийн өмчлөгч хувь хүн бус хууль ёсны өмчлөгч аж ахуйн нэгжийг тайлагнажээ. Хууль ёсны эзэмшигч гэдэг нь компанийг хууль ёсоор эзэмшиж буй хуулийн этгээдийг хэлэх болон эцсийн эзэмшигч гэдэг нь эзэмших хууль ёсны эрх нь бусдын нэр дээр буй ч эзэмшлээс үр шим хүртэж буй хувь хүнийг авч үздэг. Өнөөгийн байдлаар ОУИТБС-ын тайлан л ашиг хүртэгч эцсийн өмчлөгчийг ил тод болгож буй цорын ганц эх үүсвэр байна. 2019 оны 3 дугаар сард батлагдсан Татварын ерөнхий хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хуулиар тогтоосон хугацаанд багтаж 29,948 компани (идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулж буй компаниудын гуравны нэг нь) 2020 оны эцэс гэхэд УБЕГ-т өөрийн эцсийн өмчлөгчийг бүртгүүлээд байна. 2021 оны байдлаар компаниуд энэхүү мэдээллийг ил тод болгох үүргээ сайн мэддэг болсон ч энэхүү мэдээллийн бүртгэл нь олон нийтэд нээлттэй бус байна. Одоогийн ашиглаж буй цаасанд суурилсан систем нь төрийн байгууллагууд хүлээн

	<p>авсан мэдээллийг үр дүнтэйгээр баталгаажуулах, сэжигтэй үйлдлийг тогтооход хүндрэл учруулж байна.⁵ Үүрэг амлалтын хүрээнээс гадна УИХ дээр хэлэлцэж буй (2021 оны 11 дүгээр сард хэлэлцэгдэх) Нийтийн мэдээллийн тухай хууль нь бүх салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй аж ахуйн нэгжүүдийн ашиг хүртэгч эцсийн өмчлөгчийг ил тод болгох шаардлагыг тавих юм.⁶</p> <p>Энэхүү үүрэг амлалтын гол зорилго нь УУХҮЯ-наас 2020 оны эхэнд төслийг нь боловсруулж, 2021 оны 11 дүгээр сарын байдлаар батлагдахаар хүлээгдэж буй Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын тухай хуулийг батлан гаргах явдал юм. ОУИТБС-ын үзэж буйгаар энэхүү хуулийн төслийг эцэслэн батлах үйл ажиллагаа нь УИХ-ын сонгууль болон АХБ-ны саналаар дахин боловсруулах шаардлагатай болсноос үүдэн саатжээ. Хуулийн төсөл боловсруулах ажил 2021 онд дуусаж, УИХ-аар хэлэлцэх асуудлын жагсаалтад оржээ.⁷ Нээлттэй нийгэм форумын зүгээс энэхүү үйл явц удааширч буй шалтгааныг ашиг хүртэгч эцсийн өмчлөгчийн мэдээллийг ил тод болгох улс төрийн хүсэл эрмэлзэл бага буйтай холбон тайлбарлаж байна.⁸ Бруүкингийн хүрээлэнгийн хийсэн шинжилгээгээр КОВИД-19 цар тахлаас үүдэлтэйгээр тус хуулийн төсөлд өгөх ач холбогдол буурсан, улс төрийн намууд болон УИХ-ын гишүүдийн төлөвлөгөөнд багтахгүй буй тул дэмжлэг дутмаг буйг тогтоожээ.⁹ Монгол улс мөн ФАТФ-ын саарал жагсаалтаас хасагдсанаар энэ боломжийг ашиглах эрч бүүрчээ.¹⁰ Хуулийн төслөөр олон улсын Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилгын стандартыг заавал мөрдөх, Монголын ОУИТБС-ын Үндэсний зөвлөл, Ажлын албыг албан ёсоор байгуулан, улсын төсвөөс санхүүжүүлж байхаар заажээ. Төсөлд мөн хуулиар заасан шаардлагуудыг биелүүлээгүй тохиолдолд оногдуулах шийтгэлийг тодорхой заасан. ОУИТБС-ын зүгээс олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлыг хангахад энэхүү хуулийг батлан гаргах нь чухал үүрэгтэй гэж үзэж байна.¹¹</p>
--	--

¹ ХБТМ-ын Дизайны Тайланд дорвитой үүрэг амлалтууд нь баталгаажуулах боломжтой, хамааралтай, өөрчлөлт бий болгохуйц нөлөөлөл үзүүлэхүйц хэмээн үнэлэгдсэн бол “тэмдэглүүштэй үүрэг амлалт” хэмээн тодорхойлсон. Хэрэв ямар ч үүрэг амлалт үзүүлж болох нөлөөллийг босгыг давахгүй бол ХБТМ нь дүнд хэмжээний нөлөөлөл бүхий үүрэг амлалтуудаас “тэмдэглүүштэй” үүрэг амлалтуудыг сонгон авдаг. Монгол улсын “тэмдэглүүштэй” үүрэг амлалтуудын жагсаалтыг 2018- 2020 оны ХБТМ-ын Дизайны Тайлангийн Гүйцэтгэлийн хураангуй дээрээс үзнэ үү: <https://www.opengovpartnership.org/documents/mongolia-design-report-2019-2021/>.

² ХБТМ-ын зүгээс хийсэн Монгол улсын Дизайны Тайлангаар “тэмдэглүүштэй” хэмээн үнэлэгдсэн дараах үүрэг амлалтууд нь хэрэгжилт хязгаарлагдмал, үр дүнг үнэлэх хэмжээнд хангалттай бус ахиц гарсан гэсэн шалтгааны улмаас энэ хэсэгт багтаагүй: Үүрэг амлалт 4: Эрүүл мэнд, зам, тээврийн салбарын бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаанд иргэд, иргэний нийгмийн байгууллагын оролцоог хангах; Үүрэг амлалт 6: Олон талт оролцоо бүхий эрх зүйн хөтчөөр дамжуулж зорилтот бүлгийн эрх зүйн боловсролыг дээшлүүлэх.

³ ХБТМ-ын ажилтнууд, *Хараат бус тайлагналын механизм (ХБТМ): Монгол улсын Дизайны тайлан 2019–2021* (2021 оны 11 дүгээр сарын 3), 39, <https://www.opengovpartnership.org/documents/mongolia-design-report-2019-2021/>.

⁴ Грант Торнтон Аудит ХХК, *Монголын ОУИТБС-ын 14 дүгээр нэгтгэл тайлан, 2019* (ОУИТБС, 2020), https://eiti.org/files/documents/eiti_14_report_en-20201230_mongolia_report_2019.pdf.

⁵ Майкл Баррон (Barron) болон бусад, “Монгол улс дахь ашиг хүртэгч эцсийн өмчлөгч: Цаашдын зам. (Брүүкинги, 2021 оны 9 дүгээр сарын 23), <https://www.brookings.edu/research/beneficial-ownership-in-mongolia-a-way-forward/>.

⁶ Ш.Цолмон (Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилга), ХБТМ-ын судлаачийн хийсэн ярилцлага, 2021 оны 12 дугаар сарын 5.

⁷ *Мөн тэнд.*

⁸ Д.Эрдэнэчимэг, Д.Энхцэцэг (Нээлттэй нийгэм форум), ХБТМ-ын судлаачийн хийсэн ярилцлага, 2021 оны 11 дүгээр сарын 9.

⁹ Майкл Баррон (Barron) болон бусад, “Монгол улс дахь ашиг хүртэгч эцсийн өмчлөгч: Цаашдын зам.”

¹⁰ Саарал жагсаалт нь ФАТФ-ын зүгээс нэмэгдүүлсэн хэмжээний хяналтад хамрагдаж байх улсын жагсаалт юм. ФАТФ-ын зүгээс 2016 онд хийсэн Хамтын үнэлгээгээр Монгол улсын авч хэрэгжүүлж буй мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх ихэнх арга хэмжээ нь үр дүн багатай буй хэмээн үзсэн тул Монгол улсын тухайн жагсаалтад хамруулсан. Улмаар энэхүү жагсаалтаас гарахын тул Улсын бүртгэлийн ерөнхий хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж, эцсийн өмчлөгчийн мэдээллийг ил тод болгохоор шаардах болсон. Монгол улсын Засгийн газрын зүгээс тухайн дутагдалтай асуудлуудад чиглэсэн үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг батлан хэрэгжүүлж эхэлснээр Монгол улсын энэхүү жагсаалтаас 2020 онд гаргасан. Брүүкингийн хүрээлэнгийн хийсэн судалгаагаар Монгол улс ийнхүү саарал жагсаалтаас гарсан нь эцсийн өмчлөгчийн чиглэлээр шинэтгэл хийх эрчийг бууруулжээ. Майкл Баррон (Barron) болон бусад, “Монгол улс дахь ашиг хүртэгч эцсийн өмчлөгч: Цаашдын зам” хэмээх баримт бичгийг үзнэ үү.

¹¹ Цолмон, ярилцлага.

2.4. Үүрэг амлалтуудын хэрэгжилт

Доорх хүснэгт нь Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд туссан үүрэг амлалт нэг бүрийн хэрэгжилтийн түвшний үнэлгээг харуулсан.

<p>Үүрэг амлалтууд</p>	<p>Хэрэгжилт:</p> <p><i>(Ямар нэгэн нотолгоо байхгүй, хэрэгжилт эхлээгүй, хэрэгжилт хязгаарлагдмал, өндөр хэмжээнд хэрэгжсэн эсвэл бүрэн хэрэгжсэн)</i></p>
<p>1. Эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний стратегийн худалдан авалтын ажиллагааг сайжруулж, чанарын хяналтыг ил тод нээлттэй болгох</p>	<p>Хэрэгжилт хязгаарлагдмал:</p> <p>Эрүүл мэндийн яамны зүгээс эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний чиглэлээр нийт 16 стандарт, 15 удирдамжийг 2019 онд батлан гаргасан.¹ УИХ мөн 2020 оны 8 дугаар сард Эрүүл мэндийн даатгалын тухай хууль, Эрүүл мэндийн тухай хууль, Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгуудыг эцэслэн баталснаар эрүүл мэндийн даатгалын тогтолцоонд төрийн санхүүжилтийг нэмэгдүүлэх эрх орчныг бүрдүүлжээ.² Гэвч Засгийн газрын зүгээс хийсэн өөрийн үнэлгээнд ЭМД-ын байгууллага болон эрүүл мэндийн байгууллага хоорондын гэрээг үр дүнд суурилсан гэрээ болгон өөрчлөх чиглэлээр ямар нэгэн ахиц дэвшил гарсан эсэхийг дурдаагүй. Түүнчлэн өөрийн үнэлгээгээр худалдан авах ажиллагаанд мониторинг хийхэд ИНБ-уудын оролцоог хангасан талаар мэдээлээгүй байна.³ Тус үүрэг амлалтыг Дэлхийн Банкны санхүүжилттэй Монгол улсад нийгмийн эгэх хариуцлагыг бэхжүүлэх төсөлтэй (MASAM) хамтран хэрэгжүүлсэн ч 2019 оноос хойш ямар нэгэн үр дүнг тайлагнан мэдээлээгүй байна.⁴ Энэхүү үүрэг амлалтыг анхлан санаачилж, боловсруулсан Дэлхийн Зөн байгууллага хэрэгжилтийн хугацаанд энэхүү үйл ажиллагаанаас гарсан бол ЭМЯ цаашид өөриймшүүлэн үргэлжлүүлэн залган аваагүй ажээ.</p>
<p>2. Ерөнхий боловсролын сургуулийн үйл ажиллагаанд эцэг эх, олон нийтийн цахим оролцоог бүрдүүлэх</p>	<p>Бүрэн хэрэгжсэн:</p> <p>Вэбсайт болон аппликейшнээс бүрдэх Боловсролын салбарын мэдээллийн системийг (ESIS) үүрэг амлалтыг хэрэгжүүлэх хугацаа эхлэхээс өмнө хөгжүүлжээ. Боловсролын салбарын мэдээллийн систем нь бүртгэлтэй эцэг эхчүүдийг хүүхдүүдийнх нь хуваарь, сурлагын талаар өдөр бүр мэдээлэл авах, хяналт хийх, багш нартай мэдээлэл солилцох, бусад эцэг, эхчүүдтэй хамтран олон нийтийн ажил зохион байгуулах боломжийг ханган өгч байна.⁵ Энэхүү үүрэг амлалтын хэрэгжилтэд дэм үзүүлэх зорилгоор Ардчиллын боловсрол төвийн (ДЕМО) зүгээс нийслэлийн 5 сургууль дээр туршилтын төсөл хэрэгжүүлж, үүрэг амлалтын хэрэгжилтийн хугацаанд эцэг, эхчүүд тухайн порталыг ашиглахад татан оролцуулжээ. Гэвч Боловсролын салбарын мэдээллийн системийн хэрэглэгчийн тоо бага буйг ДЕМО байгууллагын зүгээс эцэг, эхчүүд мэдээлэл авах, санал хүсэлтээ илэрхийлэхэд Facebook болон WhatsApp зэрэг аппликейшнийг ихээр хэрэглэж буйтай холбон тайлбарлаж байна. Ялангуяа бага орлоготой өрхүүд интернэт</p>

	дата багцаас илүү дата бүхий багц худалдан авах боломжгүй байна. ⁶
3. Төрийн үйлчилгээг цахим хэлбэрээр үзүүлэх тогтолцоог бүрдүүлэх	<p>Бүрэн хэрэгжсэн:</p> <p>Тодорхой судалгаа хийж, ЗГ-ын 149 дүгээр тогтоолыг (2019) батлан гаргасны дараа 2019 онд E-Mongolia платформыг хөгжүүлж, гар утасны аппликейшнийг хэрэглээнд гаргажээ. Тус аппликейшн нь иргэд, аж ахуйн нэгж, байгууллагууд, бизнес эрхлэгчдэд төв болон орон нутагт үзүүлж буй 445 төрийн үйлчилгээг үзүүлж байна. Зарим тохиолдолд үйлчилгээг бүрэн авахын тулд төрийн байгууллага дээр биеэр очих шаардлага байсаар байна. E-Mongolia платформ нь шууд санал хүсэлтийн механизмгүй буй ч ⁷ иргэд E-Mongolia платформын Фейсбүүк хуудсанд санал хүсэлтээ илэрхийлэн, шийдүүлэх боломжтой.⁸ E-Mongolia платформыг улсын бүртгэлийн ХУР системтэй холбон мэдээлэл солилцох боломжтой болгосон. Засгийн газрын 2020 оны Засгийн газрын 90 дүгээр тогтоолоор төрийн бүх цахим үйлчилгээг E-Mongolia системтэй холбохоор заажээ. 2021 оны 10 дугаар сарын байдлаар улсын хэмжээнд нийт 4,649,666 удаагийн үйлчилгээг E-Mongolia системээр дамжуулан хүргэж⁹, нийт 500,000 хэрэглэгч аппликейшнийг татан авч ашиглаж байна.¹⁰ Ардчиллын боловсрол төвийн зүгээс хүртээмжийн тэгш бус байдал нь хөгжлийн бэрхшээл, интернэтийн хүртээмжгүй болон ашиглаж мэдэхгүй хүмүүсийн дунд түлхүү илэрч буйг дурдсан ч энэхүү үүрэг амлалт нь төрийн үйлчилгээний нийтлэг хүртээмжийг сайжруулсан хэмээн үзэж байна.¹¹ ХБТМ-ын Дизайны тайлангаар энэхүү үүрэг амлалт нь НЗТ-ийн үнэт зүйлстэй хамааралтай хэмээн тооцогдоогүй.</p>
4. Эрүүл мэнд, зам, тээврийн салбарын бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаанд иргэд, иргэний нийгмийн байгууллагын оролцоог хангах	<p>Хэрэгжилт хязгаарлагдмал:</p> <p>Энэхүү үүрэг амлалтын хүрээнд гэрээний ил тод байдлыг хангах зургаан үйл ажиллагаанаас хоёр нь хэсэгчилсэн байдлаар хэрэгжжээ. 2021 оны 11 дүгээр сарын байдлаар гэрээний ил тод байдлын вэбсайт нь Нээлттэй гэрээний өгөгдлийн стандартыг (OCDS) бараг хангасан нөхцөлтэй байна. Цаашид шийдвэрлэх шаардлагатай цөөн тооны асуудал үлдсэний тоонд Нээлттэй гэрээний өгөгдлийн стандартыг (OCDS) цөөн мэдээллийг https://opendata.tender.gov.mn/ сайт дээр хараахан оруулаагүй; API token шаардаж буй вэбсайтаас мэдээлэл авах; вэбсайт нь Нээлттэй гэрээний ID код дугааргүй зэрэг асуудал байна.¹² Жил тутамд вэбсайт дээр тавигдаж буй тендерийн тоог нэмэгдүүлэх нь үүрэг амлалтын зорилтод дурдагдаагүй ч хэрэгжилтийн хугацаанд энэхүү тоо хоёр дахин нэмэгдэж 2018 онд 11,056 байсан бол 2021 онд 22,604 болж нэмэгдсэн¹³ нь төрийн худалдан авах ажиллагааны талаарх мэдээллийн хүртээмж сайжирсныг харуулж байна. Вэбсайт дээр тендерт ялсан аж ахуйн нэгжүүдийн нэр, гэрээний хуулбарыг оруулж буй ч гэрээний хэрэгжилтийн талаарх мэдээлэл байхгүй. Олон тохиолдол дээр тендер, гэрээ болон хэрэгжилтийн тайланг цахимжуулаагүй байна.¹⁴ Олон нийтийн оролцооны хувьд Шилэн дансны портал дээр (төрийн</p>

	<p>байгууллагуудын төслийн мэдээллийг олон нийтэд нээлттэй болгох зорилгоор 2015 оноос ажиллуулж эхэлсэн) иргэдийн санал хүсэлтийн суваг нээсэн ч¹⁵ төсвийн асуудлаас шалтгаалан оролцоот мониторинг болон иргэний нийгмийн оролцоо зэрэг үйл ажиллагааг хэрэгжүүлээгүй. НЗТ-ийн Олон талын оролцоот доноруудын итгэлцлийн сангаас энэхүү үйл ажиллагааг хугацаанаас өмнө хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлжээ.¹⁶ Гэсэн ч 2016 оноос хойш төрийн худалдан авах ажиллагааны агентлаг байхгүй байсан нь төрийн худалдан авалтын шинэтгэлийн үйл ажиллагааг, мөн энэхүү үүрэг амлалтын биелэлтийг сааруулжээ.¹⁷ Үүний улмаас УИХ-аас 2020 оны сүүлээр¹⁸ Төрийн болон орон нутгийн төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулан Төрийн худалдан авах ажиллагааны газрыг дахин сэргээн байгуулах хүртэл үүрэг амлалтын хэрэгжилт удааширчээ.¹⁹</p>
<p>5. Орон нутгийн хөгжлийн сангийн хөрөнгө оруулалтад хяналт тавих, иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх, ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх</p>	<p>Хэрэгжилт хязгаарлагдмал:</p> <p>Энэхүү үүрэг амлалтын хэрэгжилтэд хэд хэдэн сорилт тулгарсан ба үүнд бодлого, эрх зүй, зохицуулалтын орчин тодорхойгүй; оролцогч талуудын зүгээс давхардсан олон ажиллагааг хэрэгжүүлсэн; төсвийн хомс байдал зэрэг багтаж байна.²⁰ Нийтэд нь авч үзвэл Засгийн газрын зүгээс хийсэн өөрийн үнэлгээний тайланд Орон нутгийн хөгжлийн сангийн төслүүдийг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, хяналт тавихад иргэдийн оролцоо хязгаарлагдмал, ахиц бага буйг дурджээ.²¹ ЗГХЭГ-ын үзэж буйгаар улсын хэмжээнд хийж буй зөвлөлдөх арга хэмжээнд өөрчлөлт хийгдсэн нь энэхүү үүрэг амлалтын хэрэгжилтэд зориулан эрх зүйн орчныг боловсруулахад цаг хугацаа хангалттай хүрэлцээгүй байна.²²</p>
<p>6. Олон талт оролцоо бүхий эрх зүйн хөтчөөр дамжуулж зорилтот бүлгийн эрх зүйн боловсролыг дээшлүүлэх</p>	<p>Дорвитой:</p> <p>Энэхүү үүрэг амлалт нь хүн амын эмзэг бүлгийн онцлог хэрэгцээг судлан, эрх зүйн мэдлэг, мэдээлэл олгох эрх зүйн хөтөч боловсруулах замаар олон нийтийн эрх зүйн мэдлэгийг сайжруулах зорилготой. Энэ нь 2018 онд баталсан Бүх нийтийн эрх зүйн боловсролыг сайжруулах Үндэсний хөтөлбөрийн нэг хэсэг юм. Үүрэг амлалтын хүрээнд хийсэн хэрэгцээний үнэлгээний дараагаар олон нийтийн эрх зүйн мэдлэгийг сайжруулах чиглэлээр хүчин чармайлт гаргаж ажилласан ч үүний багахан хэсэг нь эмзэг бүлгийн иргэдийн хэрэгцээнд төвлөрчээ. Үүний хүрээнд нийт 1,136 эрх зүйн хөтөч ажилтанд гэрчилгээ олгосон ч эдгээрийн 187 нь л ЛГБТ хүмүүс, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүст эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх гэрчилгээ авчээ.²³ Эрх зүйн боловсрол олгох сургалтыг 2,000 иргэн, хөгжлийн бэрхшээлтэй 139 хүн, дунд сургуулийн 1,547 сурагч, 387 эцэг, эх, асран хамгаалагчид хийсэн.²⁴ Түүнчлэн 2019 онд www.e-khutuch.mn дээр иргэдэд зориулсан эрх зүйн зөвлөгөө, мэдээлэл өгөх цахим хөтчийг нэмэлтээр оруулсан. Тус портал нь эрх зүйн мэдээллийн сан хэлбэрээр ажиллаж, нийтийн тээвэр, хөдөлмөр эрхлэлт, гааль, татвар, аж ахуй эрхлэх зөвшөөрөл, боловсрол, санхүүгийн зах зээл болон бусад</p>

	<p>салбарын эрх зүйн орчны талаарх мэдээлэл; төрийн албан хаагчидтай холбогдох боломж; Фейсбуук чат зэрэг боломжуудыг санал болгож байна.²⁵</p> <p>Энэхүү үүрэг амлалтын хүрээнд гарсан ахицын ихэнх нь хэрэгжилтийн эхний жилд ХЗДХЯ болон Нээлттэй нийгэм форумын үр дүнтэй хамтын ажиллагааны үр дүнд гарчээ. 2020 оноос хойш үйл ажиллагааны эрч буурсан нь форумын санхүүжилтийн хязгаарлалтаас үүджээ.²⁶ Үүрэг амлалт нь ханган нийлүүлэлтэд гарч буй асуудлуудад, жишээ нь бүртгэлтэй эрх зүйчдийн тоо хязгаарлагдмал (2018 оны байдлаар 2,077), эдгээрээс дөнгөж 52 нь л эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх төвүүдэд ажилласан зэрэг асуудлыг шийдэхэд анхаараагүй.²⁷ Нээлттэй нийгэм форумын зүгээс тайлбарлаж буйгаар тухайн үүрэг амлалт нь зорилтот бүлгүүдэд хүрч ажиллахад дутагдаж буй эрх зүйн боловсролын хийдлийг нөхөхийн тулд эрх зүйн хөтөч бэлтгэхэд зорьсон байна. Нийтэд нь авч үзвэл үүрэг амлалт нь үндэсний хэмжээний эрх зүйн хөтчийн сүлжээ байгуулах өөрийн эцсийн зорилгодоо хүрээгүй байна. Цаашдын үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд эрх зүйн туслалцааны хүртээмжийг нэмэгдүүлэх үүрэг амлалтаа үргэлжлүүлэн, үр шимийг нь гаргах боломжтой.²⁸</p>
<p>7. Иргэдийн сэтгэл ханамжийн судалгаа</p>	<p>Хэрэгжилт хязгаарлагдмал:</p> <p>Энэхүү үүрэг амлалтын хүрээнд ЗГХЭГ-ийн зүгээс 2019 онд иргэдийн сэтгэл ханамжийн судалгааг хийж, үүнд төрийн байгууллагууд өөрсдийн ажлыг өөрөө үнэлэх бус харин хөндлөнгийн үнэлгээний байгууллагаар хийлгэсэн хэмээн тайлагнасан. Судалгаа нь төрийн үйлчилгээний чанар, хүртээмж; төрийн ажилтнуудын харилцаа, хандлага, мэдлэг, үр чадвар; болон төрд өгөх санал зэргийг хамарчээ.²⁹ Судалгааг Засгийн газрын хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний вэбсайт дээр тавиагүй.³⁰ Судалгааны дүн, оролцогчдын тоо, тархалт, төрийн үйлчилгээний хэрэглээний талаарх мэдээлэл олон нийтэд түгээгдээгүй.</p>
<p>8. Улс төрийн намын санхүүжилтийн ил тод байдлыг хангах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх</p>	<p>Хэрэгжилт хязгаарлагдмал:</p> <p>ХЗДХЯ-наас Улс төрийн намуудын санхүүжилтийн ил тод байдлын тухай хуулийн төслийг боловсруулж, Засгийн газарт өргөн бариад байна. Өнөөгийн байдлаар улс төрийн саад тотгорын улмаас хуулийн төслийг батлах үйл явц зогссон. 2018 онд буюу Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн өмнөх жилд Нээлттэй нийгэм форум болон Ардчилал, сонгуулийн туслалцаа олон улсын хүрээлэн (International IDEA) хамтран улс төрийн намуудын санхүүжилтэд хийсэн үнэлгээг хэвлэн нийлүүлсэн ба энэхүү үнэлгээгээр дээрх хуулийн төслийг боловсруулах зөвлөмжийг өгчээ.³¹ Хуулийн төслийн батлах явц саад тотгортой тулж буй ч 2019 онд Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт хийгдэж, тус өөрчлөлтөөр улс төрийн намуудын санхүүжилт, хөрөнгө, орлогын эх үүсвэр, зардал ил тод байхыг шаардах болжээ.³² Энэ чиглэлээр олон нийтийн оролцоог хангасан эсвэл нөлөөллийн үйл ажиллагаа зохион байгуулагдсан гэх нотолгоо байхгүй. Үүрэг амлалтын</p>

	хэрэгжилтийн хугацааны дараа Нээлттэй нийгэм форумын зүгээс тухайн хуулийн төслийг Ерөнхийлөгч УИХ-д өргөн мэдүүлэх чиглэлээр стратегийн нөлөөллийн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхээр төлөвлөж байна. ³³
9. Төрийн болон нийтийн өмчит компанийн засаглалыг сайжруулах	Хэрэгжилт хязгаарлагдмал: Хэрэгжилтийн хугацаанд Засгийн газар болон иргэний нийгэм нь цаашдын шинэчлэл хийх зөв зохистой арга замын хувьд зогсонги байдалд орж, ямар нэгэн шийдэл олж чадаагүй байна. Компанийн засаглал болон компаниудын ТУЗ, гүйцэтгэх удирдлагыг сонгон шалгаруулах хараат бус үнэлгээний чиглэлээр ямар нэгэн шинэ үйл явц, арга замыг хэрэгжилтийн хугацаанд нэвтрүүлээгүй. 270 компанид компанийн засаглалын чиглэлээр чадавх бэхжүүлэх үйл ажиллагааг авч хэрэгжүүлсэн. Гэсэн хэдий ч эдгээр компаниудын засаглал, үйл ажиллагаа дахь олон нийтийн оролцоо сайжирсан талаарх ямар нэгэн баримт нотолгоо байхгүй. ³⁴ Нийтэд нь авч үзвэл төрийн өмчит компаниудын удирдлагын хариуцлага, эргэн тайлагнах байдалд маш бага байна. ³⁵ ЗГХЭГ-ын үзэж буйгаар энэхүү үүрэг амлалтыг чиглэлээр хийгдэж буй ажил 2022 онд үргэлжлэн хийгдэнэ. ³⁶
10. Ашиг хүртэгч эцсийн өмчлөгчийн ил тод байдлыг хангах	Дорвитой: Энэхүү үүрэг амлалтын хугацаанаас өмнө гарсан үр дүнгийн талаарх дэлгэрэнгүй мэдээллийг Хэсэг 2.3 дээр үзнэ үү.
11. Гэрээний ил тод байдлыг хангах	Хэрэгжилт хязгаарлагдмал: Нээлттэй нийгэм Форумын мэдээлж буйгаар энэхүү үүрэг амлалтын хүрээнд хийгдэж буй хүчин чармайлтууд нь үндсэндээ ОУИТБС-д Монгол улсын Засгийн газар гишүүнчлэлтэй байдагтай холбоотой байна. ³⁷ Дээр дурдсанчлан тус үүрэг амлалтыг хангах гол үйл ажиллагаа бүрэн хийгдээгүй буюу Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын тухай хуулийн төсөл 2021 оны 11 дүгээр сарын байдлаар батлагдаагүй, хүлээлтийн байдалд байна. 2021 оны 9 дүгээр сард хэрэгжилтийн хугацаа дууссаны дараа УУХҮЯ-ийн сайд тушаал гарган ашигт малтмалын чиглэлээр хийгдэж буй гэрээг ил тод болгох https://www.iltodgereee.mn ажиллуулах болсон. Гэвч энэхүү тушаалыг ХЗДХЯ дээр захиргааны актын нэгдсэн бүртгэлд хараахан бүртгээгүй байна. ОУИТБС-ын тайлагнаснаар 2021 оны 11 дүгээр сарын байдлаар 150 гаруй гэрээг ил тод болгон нийтэлжээ. ³⁸ Одоогоор тус вэбсайт дээр оруулаад буй гэрээний тоо 2018 оноос 2021 оны 11 дүгээр сарын хооронд 439-өөс 833 болж нэмэгдээд байна. ³⁹ Байгалийн баялаг ашиглах гэрээ байгуулахад иргэний оролцоо сайжруулахын тулд Нээлттэй нийгэм форумын зүгээс хэд хэдэн аймагт туршилтын төсөл хэрэгжүүлсэн ба үүний хүрээнд гэрээ байгуулахаас өмнө орон нутгийн ИТХ нь иргэдтэй зөвлөлдөх болжээ. Төслийн санхүүжилт дуусахад зөвлөлдөх арга хэмжээ зогсож, урт хугацаанд үзүүлэх нөлөөлөл дутмаг болж иржээ. ⁴⁰
12. Монгол улсын ЗГ-ын хяналт-шинжилгээ,	Бүрэн хэрэгжсэн:

<p>үнэлгээний цахим санг бүрдүүлэн ажиллуулах</p>	<p>2012 онд төрийн байгууллагуудын хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний ажилд дэмжлэг үзүүлэх зорилго бүхий http://www.unelgee.gov.mn хэмээх онлайн мэдээллийн системийг Засгийн газрын зүгээс хөгжүүлж эхэлсэн. Порталын нээлттэй хувилбарыг 2018 онд буюу Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг хэвлэн нийтлүүлэхээс өмнө, Канадын Гадаад хэргийн яамны санхүүжилтээр Азийн Сангийн хэрэгжүүлсэн Төрийн албанд сайн засаглал, ил тод байдлыг бэхжүүлэх (STEPS) төслийн хүрээнд хөгжүүлжээ. Тус портал дээр дараах ангиллын мэдээллийг ил тод нийтэлж байна: төв болон орон нутгийн түвшинд Засгийн газрын хэрэгжүүлж буй хөтөлбөрүүд; хууль тогтоомж, шийдвэрийн архив; нийгэм, эдийн засгийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл; иргэдийн сэтгэл ханамжийн судалгааны үр дүн, дүн шинжилгээ; иргэдээс ирүүлсэн өргөдөл, гомдолд өгсөн хариу/авсан арга хэмжээ; төв болон орон нутгийн түвшний хөгжлийн үзэл баримтлал, бодлого; төрийн байгууллагуудын гүйцэтгэлийн ерөнхий үнэлгээ; Засгийн газрын стратеги төлөвлөгөө; төрийн үйл ажиллагаа, хөтөлбөрүүдийн талаарх шинэчилсэн мэдээлэл.⁴¹ Портал нь үндсэндээ дотоод хэрэглээнд төвлөрсөн, төрийн албан хаагчид мэдээлэл оруулах боломжтой бол олон нийтийн зүгээс санал, хүсэлт оруулах боломжгүй.</p>
<p>13. Хүрээлэн буй орчны аюулгүй байдлыг хангах</p>	<p>Хэрэгжилт хязгаарлагдмал:</p> <p>ЗГХЭГ-ийн зүгээс гаргасан тайланд дурдсанаар 2019 оны 5 дугаар сард төр, иргэний нийгэм, судалгааны хүрээлэнг төлөөлсөн 300 төлөөлөгч хамрагдсан Хог хаягдлын үндэсний форумыг Улаанбаатар хотод зохион байгуулжээ. Газрын харилцаа, геодези, зураг зүйн газрын зүгээс тусгай хамгаалалттай газар нутагт газар эзэмшиж буй 2,613 аж ахуйн нэгж, хувь хүний мэдээллийг ил болгосон ба үүнд газрын төлбөр, хэмжээ, нэгж талбарын дугаар, зориулалт зэрэг багтжээ. Гэвч шинээр мэдээллийн сан үүсгээгүй, хог хаягдлын удирдлага, экологийн хариуцлага, хог хаягдлын эх үүсвэрийн талаарх мэдээллийг нийтлээгүй.⁴² Хог хаягдлын мониторинг, төсвийн судалгаа, аж ахуйн нэгжүүд, нийтийн аж ахуй үйлчилгээний компаниудын талаар ил тод нийтэлсэн, уур амьсгалын өөрчлөлтийн чиглэлээрх нөлөөллийн байгууллагуудын талаарх мэдээллийг түгээж буй баримт нотолгоо байхгүй.</p>

¹ ЗГХЭГ, НЗТ-н ҮАҮТ-III товч тайлан Англи [NAP-III Brief Report] (Cabinet Secretariat, 2021).

² Ж.Гэрэлмаа, “Монгол улсын Эрүүл мэндийн хуулиудад орж буй нэмэлт өөрчлөлтүүд: Стратегийн худалдан авалтын систем эхлэл цэг болох нь” (Нийгмийн эрүүл мэндийн хамгааллын сүлжээ, 2021 оны 3 дугаар сарын 18), <https://p4h.world/en/news/law-amendments-health-related-laws-mongolia-strategic-purchasing-system-starting-point-way>.

³ ЗГХЭГ, НЗТ-н ҮАҮТ-III товч тайлан Англи.

⁴ Монгол улсад нийгмийг эгэх хариуцлагыг бэхжүүлэх төсөл. “Иргэн-Төр” (Дэлхийн Банк, 2021 оны 11 дүгээр сарын 24-ны байдлаар), <http://www.irgen-tur.mn/en>.

⁵ Боловсролын мэдээллийн технологийн төв, “МАНАЙ СИСТЕМД НЭВТРЭХ” (2021 оны 11 дүгээр сарын 19-ны байдлаар), https://www.esis.edu.mn/hr/index.html#.

⁶ Г.Ундрал (Ардчиллын боловсрол төв, ХБТМ-ын судлаачийн хийсэн ярилцлага, 2021 оны 11 дүгээр сарын 16).

⁷ Мэдээлэл, харилцаа холбоо, технологийн газар, “E-Mongolia.” (2021 оны 10 дугаар сарын 11-ны байдлаар), <https://e-mongolia.mn/home>.

-
- ⁸ “E-Mongolia” (Фейсбук, 2021 оны 10 дугаар сарын 11-ний байдлаар), <https://www.facebook.com/emongolia/>.
- ⁹ Мэдээлэл, харилцаа холбоо, технологийн газар, “E-Mongolia.”
- ¹⁰ “e-Mongolia” (Google Play, 2021 оны 10 дугаар сарын 11-ны байдлаар), https://play.google.com/store/apps/details?id=mn.gov.emongolia&hl=en_US&gl=US.
- ¹¹ Г.Ундрал, ярилцлага.
- ¹² Виктор Нестулиа (Нээлттэй гэрээний түншлэл), ХБТМ-ын судлаачтай хийгдсэн захидал харилцаа, 2021 оны 12 дугаар сарын 1.
- ¹³ Монгол улсын төрийн худалдан авах ажиллагааны систем, “Тендерийн удирдлага” (2022 оны 1 дүгээр сарын 12-ны байдлаар), <https://www.tender.gov.mn/en/invitation?year=allYear&get=1>.
- ¹⁴ Н.Цэрэнсамбуу (Төрийн худалдан авах ажиллагааны газар), ХБТМ-ын судлаачийн хийсэн ярилцлага, 2021 оны 11 дүгээр сарын 10.
- ¹⁵ Жишээ нь дараахыг үзнэ үү: Сангийн яам, “МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ДАРГА” (2021 оны 11 дүгээр сарын 19-ны байдлаар), <https://www.shilendans.gov.mn/org/2?form=4793723&year=2021&month=3&group=0&task=24>.
- ¹⁶ НЗТ, “НЗТ-ийн Олон талт донорын итгэлцлийн сангаар дамжуулан хэрэгжилтэд дэмжлэг үзүүлэх нь” (2021 оны 12 дугаар сарын 16-ны байдлаар), <https://www.opengovpartnership.org/ogp-multi-donor-trust-fund/supporting-implementation-through-the-ogp-multi-donor-trust-fund/>; Ярилцлага.
- ¹⁷ М.Анударь, “Төрийн худалдан авах ажиллагааны газар байгуулагдлаа” (Монцамэ, 2019 оны 12 дугаар сарын 19), <https://www.montsame.mn/en/read/210387>.
- ¹⁸ Н.Цэрэнсамбуу, ярилцлага.
- ¹⁹ Дэлхийн банкны групп, *Монгол улс – Төсвийн зарцуулалт болон санхүүгийн тайлагнал: Гүйцэтгэлийн үнэлгээний тайлан 2021 (Англи хэл дээр)* (2021 оны 10 дугаар сарын 12), <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/170471633669495397/mongolia-public-expenditure-and-financial-accountability-performance-assessment-report-2021>.
- ²⁰ Азийн хөгжлийн банк, *Төвлөрлийг бууруулах, нутгийн захиргаа болоон орон нутгийн эдийн засгийн хөгжил* (2021 оны 8 дугаар сар), <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/726896/decentralization-governance-economic-development-mongolia.pdf>.
- ²¹ ЗГХЭГ, *НЗТ-н УАУТ-III товч тайлан Англи*.
- ²² Р.Дүүрэнбаяр (ЗГХЭГ), ХБТМ-ын судлаачтай холбогдсон захидал харилцаа, 2021 оны 12 дугаар сарын 1.
- ²³ П.Бадамрагчаа (Нээлттэй нийгэм форум), ХБТМ-ын судлаачийн хийсэн ярилцлага, 2021 оны 12 дугаар сарын 6.
- ²⁴ ЗГХЭГ, *НЗТ-н УАУТ-III товч тайлан Англи*.
- ²⁵ Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, “e-khutuch.mn” (2021 оны 11 дүгээр сарын 24-ний байдлаар), <http://www.e-khutuch.mn/>.
- ²⁶ Д.Эрдэнэчимэг, Д.Энхцэцэг (Нээлттэй нийгэм форум), ХБТМ-ын судлаачийн хийсэн ярилцлага, 2021 оны 11 дүгээр сарын 9.
- ²⁷ ХБТМ-ын ажилтнууд, *Хараат бус тайлагналын механизм (ХБТМ): Монгол улсын дизайны тайлан 2019–2021* (НЗТ, 2021 оны 11 дүгээр сарын 3), 29, <https://www.opengovpartnership.org/documents/mongolia-design-report-2019-2021/>.
- ²⁸ Пүрэвдорж, ярилцлага.
- ²⁹ Дүүрэнбаяр болон ХБТМ хоорондын захидал харилцаа.
- ³⁰ Монгол улсын Засгийн газар, “Иргэдийн сэтгэл ханамжийн судалгаа” (2021 оны 11 дүгээр сарын 24-ны байдлаар), <http://unelgee.gov.mn/open/home/19>.
- ³¹ Эрдэнэчимэг, Энхцэцэг, ярилцлага.
- ³² О.Мөнхсайхан, “Mongolia’s Long, Participatory Route to Constitutional Reforms” (International IDEA, 20 Jan. 2020), <https://constitutionnet.org/news/mongolias-long-participatory-route-constitutional-reforms>.
- ³³ Эрдэнэчимэг, Энхцэцэг, ярилцлага.
- ³⁴ Дүүрэнбаярын захидал харилцаа.
- ³⁵ Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн, “Монгол улсын уул уурхайн засаглал бага багаар сайжирч буй я олон нийтэд нээлттэй болгох, ТӨК-иудын засаглалд анхаарал хандуулахыг шаардаж байна” (2021 оны 6 дугаар сарын 30), <https://resourcegovernance.org/news/mining-governance-mongolia-improves-public-disclosures-governance-state-owned-enterprises>.
- ³⁶ Дүүрэнбаяр болон ХБТМ хоорондын захидал харилцаа.
- ³⁷ Эрдэнэчимэг, Энхцэцэг, ярилцлага.
- ³⁸ Ш.Цолмон (Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилга), ХБТМ-ын судлаачийн хийсэн ярилцлага, 2021 оны 12 дугаар сарын 5.
- ³⁹ Нээлттэй нийгэм форум, Монголын ОУИТБС-ын Ажлын алба, Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам, “Монгол улсын эрдэс баялгийн гэрээ” (2021 оны 11 дүгээр сарын 17-ны байдлаар), <http://www.iltodgeree.mn/>; ХБТМ-ын ажилтнууд, *Хараат бус тайлагналын механизм (ХБТМ): Монгол улсын Дизайны тайлан 2019–2021*.
- ⁴⁰ Эрдэнэчимэг, Энхцэцэг, ярилцлага.
- ⁴¹ ХБТМ-ын ажилтнууд, *Хараат бус тайлагналын механизм (ХБТМ): Монгол улсын дизайны тайлан 2019–2021*.
- ⁴² Дүүрэнбаяр болон ХБТМ хоорондын захидал харилцаа.

III. Олон талын оролцоот үйл явц

3.1. Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилт дэх олон талын оролцоот үйл явц

2017 онд НЗТ-ийн мөчлөгийн бүхий л шатанд иргэний нийгмийн оролцоо, хамтран боловсруулах үйл явцыг дэмжих зорилгоор НЗТ-ийн зүгээс *Оролцоо, хамтран боловсруулах стандартыг (Participation and Co-Creation Standards)* боловсруулан гаргасан. НЗТ-д оролцогч бүхий л улс орон эдгээр стандартыг хангах үүргийг хүлээдэг. Тухайн стандартууд нь НЗТ-ийн Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг боловсруулах, хэрэгжүүлэх, хянах бүхий л шатанд оролцоог хангах, чанарыг нь сайжруулахад зорьдог.

НЗТ-ийн Үүсгэн байгуулах баримт бичиг (*OGP's Articles of Governance*) нь мөн НЗТ-ийн оролцогч улс, аж ахуйн нэгж нь өөрийн Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг боловсруулах болон хэрэгжүүлэхэд оролцоо, хамтран боловсруулах стандартыг хангаж, НЗТ-ийн үйл явцын дагуу үйл ажиллагаа явуулах шаардлагыг тавьдаг. Харин Монгол улс нь НЗТ-ийн үйл явцыг **зөрчсөн** үйл ажиллагаа явуулсан байна.¹ Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн явцад “мэдээлж байх” шаардлагыг Монгол улс хангаагүй, мөн ХБТМ-ын журмын дагуу мэдээллийн санг байгуулан ажиллуулаагүй.

Үйл ажиллагааны үндэсний төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн явцад *Оролцоо, хамтран боловсруулах стандартыг* хэрэгжүүлсэн Монгол улсын гүйцэтгэлийн тоймыг Хавсралт I дээр үзнэ үү.

Хүснэгт 3.2: Олон нийтийн үзүүлэх нөлөөллийн түвшин

ХБТМ нь Олон нийтийн оролцооны олон улсын холбооноос (IAP2) гаргасан “Оролцооны спектр” хэмээх үзүүлэлтийг НЗТ-д тохируулан ашигласан.² НЗТ-ийн үзэл баримтлалын хүрээнд ихэнх улсууд нь “хамтран ажиллах” түвшинд хүрэхээр зорин ажилладаг.

Олон нийтийн үзүүлэх нөлөөллийн түвшин		Үйл ажиллагааны төлөвлөгөө боловсруулах хугацаанд	Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэх хугацаанд
Эрх мэдэл олгох	Засгийн газар шийдвэр гаргах эрх мэдлийг олон нийтийн төлөөлөлд өгсөн байх.		
Хамтран ажиллах	Давтан хийгдсэн хэлэлцүүлэг зохион байгуулагдаж, хөтөлбөр, төлөвлөгөөг гаргахад олон нийт хувь нэмэр оруулсан байх.		
Оролцоог хангах	Олон нийтээс өгсөн саналыг хэрхэн харгалзаж, тусгасан талаар Засгийн газар эргэн мэдээлсэн байх.		
Зөвлөлдөх	Олон нийт санал өгөх боломжтой байх.	✓	
Мэдээллээр хангах	Засгийн газар олон нийтийг үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний талаарх мэдээллээр хангасан байх.		
Зөвлөлдөх арга хэмжээ хэрэгжүүлэхгүй байх	Зөвлөлдөх арга хэмжээ хийгдээгүй.		✓

Үйл ажиллагааны үндэсний төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн хугацаанд иргэний нийгмийг төлөөлөх оролцогч талуудын зүгээс Засгийн газар болон иргэний нийгэм хоорондын оролдцоо, хамтын ажиллагаа хэрэгжээгүй, иргэний нийгмийн хувьд шийдвэр гаргах үйл явцад нөлөөлөл үзүүлэх, үүрэг амлалтуудын хэрэгжилтэд гарч буй ахицын талаар мэдээлэл авах боломжгүй байсан хэмээн мэдээлсэн. Засгийн газрын зүгээс НЗТ-ийн үйл явцыг эрэмбэлэн тогтоогоогүй, мөн COVID-19 цар тахал дэгдсэн нь ЗГХЭГ болон иргэний нийгэм хоорондын мэдээлэл харилцаа холбоог тасалдуулжээ.³ Төрийг төлөөлөх хамаарах оролцогч талуудтай хамтран ажиллах чиглэлээр иргэний нийгмийн зүгээс гаргасан хүчин чармайлт эсэргүүцэлтэй тулгарсан.⁴ Хэрэгжүүлэгч агентлагууд ч Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн явцад уулзалт хийх, дэмжлэг хүссэн хүсэлтүүдэд ЗГХЭГ-ын зүгээс ямар нэгэн хариу аваагүй хэмээн мэдээлжээ.⁵ Хамтран боловсруулах үйл явц дууссаны дараа Засгийн газрын зүгээс ямар нэгэн харилцаа холбоо, мэдээлэл хүлээн аваагүй иргэний нийгмийн бүлгийн зүгээс 2021 оны 1 дүгээр сард ЗГХЭГ-т албан захидал илгээсэн ч 2021 оны 6 дугаар сар хүртэл ямар ч хариу өгөөгүй, 2021 оны 8 дугаар сарыг хүртэл арга хэмжээ аваагүй байна. НЗТ-ийн зүгээс Нарийвчилсан хяналтад хамруулах тухай албан захидал хүлээн авсны дараа Ерөнхий сайдын засаглалын асуудал хариуцсан зөвлөхийн зүгээс нээлттэй оролцоог эхлүүлж, Үйл ажиллагааны үндэсний 4 дүгээр төлөвлөгөөг боловсруулах үйл явцын хэлэлцүүлэгч иргэний нийгмийн байгууллагуудыг оролцуулж эхэлсэн.⁶

¹ Үйл явцын эсрэг/зөрчсөн үйл ажиллагаа явуулах (Acting Contrary to Process): Тухайн улс нь (1) төлөвлөгөө боловсруулах үйл явцад “оролцоулах” эсвэл Үйл ажиллагааны хэрэгжилтийн явцад “мэдээлж байх” эсвэл (2) Засгийн газар нь ХБТМ-ын зааварчилгааны дагуу НЗТ-ын түншлэлийн веб хуудас ажиллуулан, мэдээлэл цуглуулж, хэвлэн нийтэлж, баримтжуулан мэдээллийн сан үүсгэж байх үүргийг биелүүлэхгүй бол шаардлагыг хангаагүй буюу зөрчсөн гэж үзнэ.

² Олон нийтийн оролцооны олон улсын холбооноос (IAP2), “Олон нийтийн оролцооны спектр” (2018), https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf.

³ Д.Эрдэнэчимэг, Д.Энхцэцэг (Нээлттэй нийгэм форум), ХБТМ-ын судлаачийн хийсэн ярилцлага, 2021 оны 11 дүгээр сарын 9.

⁴ Г.Ундрал (Ардчиллын боловсрол төв), ХБТМ-ын судлаачийн хийсэн ярилцлага, 2021 оны 11 дүгээр сарын 16.

⁵ Н.Цэрэнсамбуу (Төрийн худалдан авах ажиллагааны газар), ХБТМ-ын судлаачийн хийсэн ярилцлага, 2021 оны 11 дүгээр сарын 10.

⁶ Д.Эрдэнэчимэг, Д.Энхцэцэг (Нээлттэй нийгэм форум), ярилцлага; Г.Ундрал, ярилцлага.

3.2. Үндэсний үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилт дэх Монгол улсын гүйцэтгэлийн тойм

Үзүүлэлт:

Ногоон= Стандарт хангаж буй

Шар= Ахиц гарч буй (арга хэмжээ хэрэгжиж буй ч стандарт хангагдаагүй)

Улаан= Үйл ажиллагаа хэрэгсэн нотолгоо байхгүй

Олон талын оролцоот форум	Боловсруулах шатанд	Хэрэгжүүлэх шатанд
1а. Форум байгуулагдсан: НЗТ-ийн Үндэсний зөвлөл 2014 онд байгуулагдсан ч¹ 2016 оноос хойш зөвлөл хуралдаагүй. Төлөвлөгөө хамтран боловсруулах явцад Засгийн газар болон иргэний нийгэм хооронд зарим талаар мэдээлэл солилцох ажил хийгдсэн ч хэрэгжилтийн явцад зөвлөлдөх арга хэмжээ хийгдээгүй.	Шар	Шар
1б. Байнгын байдал: Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн хугацаанд НЗТ-ийн Үндэсний зөвлөл хуралдаагүй. ²	Шар	Улаан
1с. Чиг үүргийг хамтран боловсруулах: Чиг үүргийг хамтран боловсруулан гаргасан талаар ХБТМ нь ямар нэгэн баримт нотолгоо олоогүй.	Улаан	Хамаар ахгүй
1д. Чиг үүргийг олон нийтэд мэдээлэх: Олон талын оролцоот форумын чиг үүрэг, бүтцийн талаар олон нийтэд мэдээлээгүй.	Улаан	Улаан
2а. Олон талын оролцоот байх: Хэрэгжилтийн хугацаанд форум хуралдаан зохион байгуулаагүй ч иргэний нийгэм, төрийн төлөөллийг оруулсан.	Ногоон	Ногоон
2б. Тэгш байдал: Олон талын оролцоот форумын гишүүнчлэл нь төр болон иргэний нийгмийг төлөөлсөн олон янзын оролцогч талуудаас бүрдсэн байх ёстой. Одоогоор энэхүү бүрэлдэхүүн өнөөг хүртэл үргэлжилж буй эсэх нь тодорхойгүй.	Шар	Шар
2с. Ил тод сонгон шалгаруулалт: Үйл ажиллагааны гурав дугаар төлөвлөгөөг боловсруулах эсвэл хэрэгжүүлэх явцад Үндэсний зөвлөлийн хуралдаан болоогүй тул ХБТМ нь энэхүү үзүүлэлтээр үнэлгээ хийх боломжгүй байсан гээгүй. Ажлын хэсэгт орж ажиллах урилга нь албан бусаар, ил тод бус явагдсан.	Улаан	Хамаар ахгүй
2д. Төрийн өндөр түвшний төлөөлөл: Олон талын оролцоот форумд ЗГХЭГ-ын дарга, яамдын ТНБД нар ³ багтаж буй ч төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн хугацаанд хуралдаагүй.	Ногоон ⁴	Ногоон
3а. Нээлттэй байдал: Форум нь Үйл ажиллагааны хэрэгжилттэй холбоотойгоор форумд үл хамаарах иргэний нийгэм эсвэл бусад оролцогч талуудын оролцоо (орц), төлөөллийг хүлээн аваагүй.⁵	Улаан	Улаан

3б. Зайнаас оролцох: Хэрэгжилтийн хугацаанд Олон талын оролцоот форумын хуралдаан болоогүй, зайнаас оролцох боломж байгаагүй. Харин зарим үүрэг амлалтын түвшний уулзалт, арга хэмжээнд зайнаас оролцох боломжтой байсан.	Улаан	Улаан
3с. Тэмдэглэл: Засгийн газрын зүгээс өөрийн гаргасан шийдвэр, хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаа эсвэл үр дүнгийн талаар Засгийн газрын хэмжээнд болон иргэний нийгмийн оролцогч талуудад мэдээлж байгаагүй. ⁶	Улаан	Улаан

Үзүүлэлт:

Ногоон= Стандарт хангаж буй

Шар= Ахиц гарч буй (арга хэмжээ хэрэгжиж буй ч стандарт хангагдаагүй)

Улаан= Үйл ажиллагаа хэрэгсэн нотолгоо байхгүй

Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилт	
4а. Үйл явцын ил тод байдал: Үндэсний хэмжээний НЗТ-ийн вэбсайт байхгүй, үүрэг амлалтууд дээр гарч буй ахицын талаар байнгын шинэчилсэн мэдээлэл хангаагүй.	Улаан
4б. Мэдээлэл харилцаа холбооны суваг: Олон нийтийн зүгээс Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний ахиц дээрх мэдээлэлд өөрийн тайлбар, саналаа өгөх үндэсний хэмжээний НЗТ-ийн вэбсайт байхгүй.	Улаан
4с. Иргэний нийгмийн оролцоо: Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн талаар иргэний нийгэмтэй хэлэлцэх уулзалт, хурлуудыг Засгийн газрын зүгээс зохион байгуулаагүй. ⁷	Улаан
4d. ХБТМ-тай хамтран ажиллах: Засгийн газар нь олон нийтээс санал авах шатанд саналаа илэрхийлэх боломжийг олгохын тулд ХБТМ-ын тайлангууд бүхий холбоосыг төрийн бусад байгууллага, оролцогч талуудтай хуваалцаагүй.	Улаан
4е. Олон талын оролцоот форумын оролцоо: НЗТ-ийн Үндэсний зөвлөл нь Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд мониторинг хийх эсвэл зөвлөлдөх үйл ажиллагааг хийгээгүй. ⁸	Улаан
4ф. Олон талын оролцоот форумын оролцооны талаарх өөрийн үнэлгээний тайлан: Засгийн газрын зүгээс хугацааны төгсгөлд хийгдэх өөрийн үнэлгээний тайлан дээр санал авах зорилгоор Олон талын оролцоот форумд хүргүүлээгүй.	Улаан
4г. Мэдээллийн сан: Монгол улс нь заасан НЗТ-ийн үндэсний вэбсайт эсвэл мэдээллийн сан байхгүй. Мэдээллийн сан байгуулах үйл ажиллагаа хийгдэж буй.	Улаан

¹ Г.Ундрал (Ардчиллын боловсрол төв), ХБТМ-ын судлаачийн хийсэн ярилцлага, 2021 оны 11 дүгээр сарын 16.

² Мөн тэнд.

³ Р.Дүүрэнбаяр (ЗГХЭГ), ХБТМ-ын судлаачтай солилцсон захидал харилцаа, 2021 оны 12 дугаар сарын 1.

⁴ Өмнө нь НЗТ-ийн хамтран боловсруулах үйл явц дах төрийг төлөөлсөн оролцогч талууд нь шийдвэр гаргах эрх, НЗТ-ийн талаарх мэдлэг хомс байсны улмаас өмнө нь өндөр түвшний төрийн төлөөллийг улаанаар кодлож байсан Дизайны тайлан дээрх энэхүү кодоод өөрчлөлт оруулсан болохын анхаарна уу. Энэхүү Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг боловсруулах болон хэрэгжүүлэх үйл явцад Олон талын оролцоот форумын оролцоо хязгаарлагдмал байсан ч энэхүү тайланд дүрдсэн кодчилол нь НЗТ-ийн Үндэсний зөвлөл дэх төрийн өндөр түвшний төлөөллийг тусган өөрчлөгдсөн. Өмнө ашиглаж байсан кодчиллын үндэслэлийг дараахаас үзнэ үү: ХБТМ-ын ажилтнууд, *Хараат бус тайлагналын механизм (ХБТМ): Монгол улсын Дизайны тайлан 2019–2021* (НЗТ, 2021 оны 11 дүгээр сарын 3), <https://www.opengovpartnership.org/documents/mongolia-design-report-2019-2021/>.

⁵ Д.Эрдэнэчимэг, Д.Энхцэцэг (Нээлттэй нийгэм форум), ХБТМ-ын судлаачийн хийсэн ярилцлага, 2021 оны 11 дүгээр сарын 9.

⁶ *Мөн тэнд.*

⁷ Г.Ундрал, ярилцлага.

⁸ *Мөн тэнд.*

IV. Арга зүй, эх сурвалжууд

ХБТМ-д зориулсан судалгааны ажлыг дотоодын судлаачид хийж гүйцэтгэдэг. ХБТМ-ын бэлтгэн гаргаж бүхий л тайлан дээр ХБТМ-ын ажилтнууд чанарын хяналт хийж судалгааны стандартыг баримталж, магадлан шинжилгээг хийсэн эсэхийг баталгаажуулдаг.

ХБТМ-ын Олон улсын экспертийн бүлэг (IEP) нь тайлан нэг бүрийн чанарын хяналтын үйл ажиллагааг хянан тохиолдуулдаг. Олон улсын экспертийн бүлэгт ил тод байдал, оролцоо, эгэх хариуцлага, нийгмийн ухааны судалгааны арга зүйн чиглэлээр мэргэшсэн экспертүүд хамрагддаг.

Энэхүү судлах/хянан тохиолдуулах үйл явц, үүний хүрээнд ирүүлсэн саналуудыг тусгах талаарх мэдээллийг Журмын гарын авлага¹ болон Монгол улсын 2019- 2021 оны Дизайны тайланд илүү дэлгэрэнгүй тусгасан болно.

ХБТМ-ын тухай

Нээлттэй Засгийн Түншлэл (НЗТ) нь ил тод байдлыг хангах, иргэдэд эрх мэдэл олгох, авлигатай тэмцэх болон засаглалыг бэхжүүлэхэд шинэ технологийг ашиглах чиглэлээр Засгийн газруудын авч хэрэгжүүлэх бодит үүрэг амлалтуудыг баталгаажуулахад зорьдог. НЗТ-ийн Хараат бус тайлагналын механизм (ХБТМ) нь оролцогч талууд хоорондын яриа хэлэлцүүлгийг дэмжих, хариуцлагатай, эргэн тайлагналыг сайжруулах зорилгоор үндэсний үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг боловсруулах болон хэрэгжүүлэх үйл явцыг үнэлдэг.



Энэхүү судалгааны үр дүнг тодорхойлоход шаардлагатай баримт бичгийн судалгаа, ярилцлага хийхэд Равио Патра ХБТМ-тай хамтран ажилласан. Равио Жакарта хотод суурин ажилладаг, хүний эрх болон эрх зүйн нөлөөллийн чиглэлээр мэргэшсэн хараат бус судлаач юм.

¹ НЗТ, *ХБТМ-ын журмын гарын авлага* (2017 оны 9 дүгээр сарын 16), <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

Хавсралт I. ХБТМ-ын баримтлах үзүүлэлтүүд

ХБТМ-ын судалгаанд ашигладаг үзүүлэлт, арга зүйг ХБТМ-ын *Процедурын журам*¹ дээрээс үзэж болно. ХБТМ-ын үнэлдэг гол үзүүлэлтүүдийн талаарх тойм мэдээллийг доор харууллаа:

- **Баталгаажуулах боломжтой байдал:**
 - Баталгаажуулахуйц нарийн тодорхой бус: Бичигдсэн зорилтууд, санал болгож буй үйл ажиллагааг нь хэрэгжиж дууссаны дараа үнэлгээ хийн, объектив байдлаар баталгаажуулах боломжгүй хэмжээнд нарийн тодорхой, ойлгомжтой байдал дутагдалтай байна үү?
 - Баталгаажуулж болохуйц нарийн тодорхой: Бичигдсэн зорилтууд, санал болгож буй үйл ажиллагааг нь хэрэгжиж дууссаны дараа үнэлгээ хийн, объектив байдлаар баталгаажуулах боломжтой хэмжээнд нарийн тодорхой, ойлгомжтой байна үү?
- **Хамааралтай байдал:** Энэхүү хувьсагчаар тухайн үүрэг амлалт нь НЗТ-ийн үнэт зүйлсэд хамааралтай эсэхийг үнэлнэ. Үүрэг амлалтын текстийг үйл ажиллагааны төлөвлөгөө дээр бичигдсэн байдлаар үнэлэн хамааралтай эсэхийг нь дараах асуултуудын дагуу үнэлнэ:
 - Мэдээллийн хүртээмж: Засгийн газар нь илүү их мэдээллийг ил тод болгох эсвэл олон нийтэд ил тод болгосон мэдээллийг чанарыг сайжруулж байна үү?
 - Иргэний оролцоо: Засгийн газар нь шийдвэр болон бодлогод нөлөөлөх олон нийтийн боломж эсвэл чадавхыг сайжруулах боломжийг нээх эсвэл сайжруулж байна үү?
 - Төрийн эгэх хариуцлага: Засгийн газар нь төрийн албан тушаалтнуудыг өөрийн үйл ажиллагааг хариуцах, эргэн тайлагнахыг шаардах боломжийг олон нийтэд зориулан бий болгож эсвэл сайжруулж байна үү?
- **Боломжит нөлөөлөл:** Энэхүү хувьсагч нь үүрэг амлалт нь бичигдсэнийхээ дагуу хэрэгжсэн тохиолдолд үзүүлж болох боломжит нөлөөллийг үнэлдэг. ХБТМ-ын судлаач нь үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний текстийг ашиглан дараах зорилгоор үнэлгээ хийнэ:
 - Нийгэм, эдийн засаг, үлс төр эсвэл байгаль орчны тулгарч буй асуудлуудыг тодорхойлох;
 - Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилт эхлэх үеийн нөхцөл байдал, статусыг тогтоох; болон
 - Хэрэгжсэн тохиолдолд тухайн үүрэг амлалтууд нь гүйцэтгэлд нөлөөлөл үзүүлэх, асуудлыг шийдэх байдлыг үнэлэх.
- **Бүрэн дуусгасан байдал:** Энэхүү хувьсагч нь үүрэг амлалтын хэрэгжилт болон гарч буй ахиц дэвшлийг үнэлдэг. Хувьсагчийг Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний мөчлөгийн төгсгөлд, ХБТМ-ын Хэрэгжилтийн тайланд багтаан үнэлдэг.
- **Үүрэг амлалт нь засаглалыг нээлттэй болгосон уу?:** Тухайн хувьсагч нь гарц/үйл ажиллагааг хэмжихээс илүүтэйгээр төрийн үйл ажиллагаа нь үүрэг амлалтыг хэрэгжүүлсний үр дүнд хэрхэн өөрчлөгдсөн болохыг хэмжин үнэлэхийг хичээдэг. Тус үзүүлэлтийг Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний мөчлөгийн төгсгөлд ХБТМ-ын Хэрэгжилтийн тайлангийн хүрээнд үнэлнэ.

Үр дүнд суурилсан үүрэг амлалт хэрхэн бүрддэг вэ?

Үр дүнд суурилсан/ од тэмдэглэгээнд хамаарч болохуйц үүрэг амлалт нь илүү амбицтай, бүрэн хэрэгжих илүү их боломжтой байдаг. Энэ нь дараах зүйлсийг тодорхой тайлбарладаг:

1. **Асуудал:** Эдийн засаг, нийгэм, улс төр, байгаль орчны ямар асуудлууд байна? Захиргааны асуудал эсвэл энгийн арга барилыг тодорхойлохоос илүүтэйгээр эдийн засаг, нийгэм, улс төр, байгаль орчны ямар асуудлууд байна вэ? (Жишээ нь “вэбсайт дутагдалтай байна” гэхээс илүү “халамжийн сангийн мөнгийг буруу хуваарилах” гэх мэт).
2. **Нөхцөл байдал:** Үйл ажиллагааны төлөвлөгөө хэрэгжиж эхлэх шатанд бодлогын асуудлын нөхцөл байдал ямар байна вэ? (Жишээ нь шүүхийн авлигын талаарх гомдлын 26%-ийг шийдэхгүй байгаа гэх мэт).
3. **Өөрчлөлт:** Дунд хугацааны гарцыг дурдахаас илүүтэйгээр үүрэг амлалтыг хэрэгжүүлснээс зан төлөвийн төлөвлөсөн ямар өөрчлөлт гарах вэ? (Жишээ нь “Мэдээлэл авах хүсэлтэд хариу өгөх хэмжээг хоёр дахин нэмэгдүүлэх” хэмээх нь “Хариу өгөх протоколыг нийтэд зориулан нийтлэх” гэсэн зорилтоос хамаагүй илүү байна).

Өндөр ач холбогдол бүхий (Од тэмдэглэгээтэй) үүрэг амлалтууд

“Өндөр ач холбогдолтой үүрэг амлалт” (🌟) хэмээх нэг арга хэмжээ нь НЗТ-ийн оролцогч улс/байгууллагуудын дундаас тэргүүлэх эрмэлзлийг нь сэдэлжүүлэх, үүнийг уншигчдын сонирхол татах байдал зэргээрээ илүү тодорхой тайлбарласан байдаг. Өндөр ач холбогдолтой хэмээх ангилалд орохын тулд үүрэг амлалт нь хэд хэдэн шалгуурыг хангах шаардлагатай:

- Үүрэг амлалтын дизайн нь **баталгаажуулах** боломжтой, НЗТ-ийн үнэт зүйлтэй **хамааралтай**, Дизайны тайлангийн үнэлгээгээр **эрс өөрчлөлт** гаргах нөлөөлөл бүхий нь тогтоогдсон байх ёстой.
- Үүрэг амлалтын хэрэгжилтийг ХБТМ-ын Хэрэгжилтийн тайланд “дорвитой хэмжээнд” эсвэл “бүрэн” хэрэгжсэн үнэлэгдсэн байх ёстой.

Эдгээр хувьсагчийг Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн мөчлөг дуусахад тухайн улсад зориулан ХБТМ-ын бэлтгэн гаргах Хэрэгжилтийн тайланд хамруулан үнэлдэг.

¹ НЗТ, *ХБТМ-ын журмын гарын авлага* (2017 оны 9 дүгээр сарын 16), <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.