

Хараат бус тайлагналын механизм

Үйл ажиллагааны
төлөвлөгөөний шинжилгээ:
Монгол улс 2021–2023

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Танилцуулга

2021 оны 1 дүгээр сараас эхлэн Хараат бус тайлагналын механизмын (ХБТМ) зүгээс ХБТМ-ын Шинэчилсэн тойм (Refresh) явцын хүрээнд нэгэн шинэ бүтээгдэхүүн бэлтгэн гаргаж эхэлсэн.¹ Энэхүү шинэ арга хандлагыг нь ХБТМ-ын хийж гүйцэтгэсэн 350 гаруй хараат бус, нотолгоонд суурилсан, иж бүрэн үнэлгээнээс авсан сургамжууд, Нээлттэй Засгийн Түншлэлийн (НЗТ) оролцогч талуудын өгсөн санал дээр үндэслэн боловсруулан гаргасан юм. ХБТМ-ын зүгээс НЗТ-ийн Үйл ажиллагааны хугацааны гол мөчүүдээс хамаарах талууд суралцах, эргэн тайлагнах явцад хувь нэмэр оруулахуйц энгийн хялбар, хурдан шуурхай, зорилгодоо нийцсэн, үр дүнд суурилсан бүтээгдэхүүнийг боловсруулан гаргах арга замыг байнга эрэлхийлдэг билээ.

ХБТМ-ын зүгээс дараах шинэ бүтээгдэхүүнийг бэлтгэн гаргаж байна:

1. **Хамтын оролцоотой боловсруулах үйл явцын товч тойм** – өмнөх Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнөөс авсан сургамжуудыг тодруулах, суралцах үйл явцыг хангах, хамтын оролцоотой төлөвлөх үйл явцыг мэдээллээр хангадаг. Энэхүү бүтээгдэхүүнийг 2022- 2024 оны Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөгөө боловсруулж буй улс орнуудаас эхлэн 2021 оны сүүлээр анх бэлтгэн гаргаж эхэлсэн.
2. **Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний шинжилгээ (тойм үнэлгээ)** – Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний нөхцөл байдлыг шинжлэн судалдаг хараат бус, техникийн хяналт бөгөөд ХБТМ-ын зүгээс тодорхойлон гаргасан давуу талууд, сорилтууд нь төлөвлөгөөний цаашдын хэрэгжилтийн явцыг илүү сайжруулдаг. Энэхүү бүтээгдэхүүнийг 2020- 2022 оны Үйл ажиллагааны төлөвлөлтөөс эхлүүлэн анх 2021 оны эхнээс гаргаж эхэлсэн. Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний тойм үнэлгээг тухайн төлөвлөгөөг бэлтгэн гаргаснаас хойш 3- 4 сарын дотор бэлтгэн гаргадаг.
3. **Үр дүнгийн тайлан** – Бодлогын түвшний үр дүн болон өөрчлөлт хэрхэн хийгдэх талаарх хэрэгжилтийг нийтлэг үнэлгээ хийгддэг. Энэхүү тайлан нь мөн НЗТ-ийн дүрэм журмуудыг даган мөрдөж буй эсэх болон урт хугацааны суралцах үйл явцыг хянан үздэг. Энэхүү бүтээгдэхүүн нь 2022 оны эхэн үеийн шилжилтийн шатанд анхлан гарч, 2021 оны 8 дугаар сарын 31-ны байдлаар хэрэгжилт нь дуусгавар болж буй 2019- 2021 оны Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнөөс эхлэн хэрэгжинэ. Үр дүнгийн тайланг хэрэгжилтийн мөчлөгийн дараагийн 4 сарын хугацаанд багтаан бэлтгэн гаргадаг.

Энэхүү бүтээгдэхүүн/тайланд Монгол улсын 2021- 2023 оны Үйл ажиллагааны үндэсний төлөвлөгөөнд ХБТМ-ын хийсэн тойм магадлан шинжилгээ, үүний үр дүнг тусгасан болно. Үйл ажиллагааны төлөвлөгөө нь 9 үүрэг амлалтаас бүрдсэн ба ХБТМ нь эдгээрийг нарийвчлан судлан, 8 үүрэг амлалт болгон бүлэглэн шинжиллээ. Энэхүү магадлан шинжилгээ нь төлөвлөгөөний хэрэгжилт, үр дүнд хувь нэмэр оруулахуйц давуу талуудыг нь тодруулан гаргасан. Үүрэг амлалт нэг бүрээрх өгөгдөл мэдээллийг Хавсралт 1 дээр үзнэ үү. Энэхүү Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг магадлан шинжлэхэд ХБТМ-ын ашигласан арга зүй, шалгуур үзүүлэлтүүдийн дэлгэрэнгүйг Хэсэг IV Арга зүй болон ХБТМ-ын шалгуур үзүүлэлтүүд хэмээх хэсгээс үзнэ үү.

¹ **ХБТМ-ын Шинэчилсэн тойм (Refresh) бүтээгдэхүүний талаар дараах холбоосоор үзнэ үү:**
<https://www.opengovpartnership.org/process/accountability/about-the-irm/irm-refresh/>

Агуулга

Хэсэг I: 2021- 2023 оны Үйл ажиллагааны үндэсний төлөвлөгөөний тойм	4
Хэсэг II: Монгол улсын 2021- 2023 оны Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд тусгагдсан үр дүнд хүрэх өндөр магадлалтай үүрэг амлалтууд	7
Хэсэг III. Арга зүй болон ХБТМ-ын үзүүлэлтүүд	17
Хавсралт I. Үүрэг амлалт нэг бүрээрх өгөгдөл	20
Хавсралт 2: НЗТ-ийн үйл явцыг даган мөрдөж үйл ажиллагаа явуулах минимум шаардлагууд	22

Хэсэг I: 2021- 2023 оны Үйл ажиллагааны үндэсний төлөвлөгөөний тойм

Үйл ажиллагааны үндэсний төлөвлөгөөг боловсруулахад иргэний нийгэм манлайлан ажиллажээ. Тус төлөвлөгөөнд эрдэс баялгийн салбарын ил тод байдал, төрийн худалдан авах ажиллагааны нээлттэй байдал, хэвлэл мэдээллийн болон эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг хангах зэрэг хэрэгжих ирээдүйтэй, хэрэгцээ өндөртэй амлалтууд багтжээ. Эдгээрийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх нь хэрэгжүүлэгч байгууллагууд өөрийншүүлэн хэрэгжүүлэх, иргэний нийгмийн оролцоог хангах эсэхээс хамаарна.

Монгол улс нь анхлан 2013 онд НЗТ-ийн гишүүн орон болсон. Энэхүү шинжилгээний тайланг нийт 9 үүрэг амлалт бүхий Монгол улсын Үйл ажиллагааны үндэсний 4 дүгээр төлөвлөгөөний төлөвлөлт дизайныг хамран бэлтгэн гаргасан. Тус Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд бодит дорвитой үр дүнд хүрэхүйц 4 үүрэг амлалт туссан буй нь нийт 13 үүрэг амлалтын 6 нь дүнд болон түүнээс дээш хэмжээнд эсвэл томоохон өөрчлөлт гаргахуйн үүрэг амлалт багтсан өмнөх Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөтэй ижил төстэй байна. Үнэлгээний үр дүн, тодорхой байдлыг хангах зорилгоор энэхүү тайлан нь мэдээллийн болон хэвлэлийн эрх чөлөөний талаарх Үүрэг амлалт 2 болон 8-ыг хамтад нь бүлэглэн авч үзсэн.

Үйл ажиллагааны төлөвлөгөө нь бодлогын олон салбар чиглэлийг хамарчээ. Мөн тус төлөвлөгөө нь иргэний нийгмийн орчныг сайжруулах чиглэлээрх Монгол улсын анхдагч үүрэг амлалтыг тусгажээ. Төлөвлөгөөнд мөн өмнөх Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнөөс залгамжилж ирсэн санаачилгуудыг тусгасны тоонд олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдал, төрийн худалдан авах ажиллагаа, цахим засаглал зэрэг багтжээ. Үлдэж буй бусад үүрэг амлалт нь өмнөх төлөвлөгөөнд тусгасан бодлогын чиглэл болох хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө, хууль тогтоох үйл ажиллагаанд иргэдтэй зөвлөлдөх механизм болон эм, эмнэлгийн хэрэгслийг удирдлагыг сайжруулах зэргийг багтаасан байна.

ТОВЧ МЭДЭЭЛЭЛ

Оролцож эхэлсэн огноо: 2013
Шинжилгээнд хамрагдсан Үйл ажиллагааны төлөвлөгөө: 2021-2023
ХБТМ-ын бүтээгдэхүүн: Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний шинжилгээ
Үүрэг амлалтуудын тоо: 9

Үүрэг амлалтуудын тойм:

- Нээлттэй засагт чиглэсэн амлалтууд: 9 (100%)
- Үр дүнд хүрэх боломж өндөртэй амлалтууд: 4 (44%)
- Үр дүнд хүрэх магадлалтай амлалтууд: 5

Өмнөх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнөөс залгамжлан ирсэн бодлогын чиглэл:

- Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдал
- Төрийн худалдан авах ажиллагаа
- Цахим засаглал
- Хог хаягдлын менежмент
- Төсвийн ил тод байдал
- Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө
- Хууль тогтоох үйл ажиллагаа дахь олон нийттэй зөвлөлдөх механизм

Шинээр нэмэгдэж буй бодлогын чиглэл:

- Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө

Хамтын оролцоотойгоор боловсруулах НЗТ-ийн минимум шаардлагыг даган мөрдсөн байдал:

- НЗТ-ийн үйл явцыг зөрчсөн эсэх: Үгүй

Үндсэндээ иргэний нийгмийн байгууллагуудын манлайлан хэрэгжүүлсэн хамтын оролцоотой боловсруулах үйл явцын хувьд оролцоог хангах босго шаардлагыг Монгол улс ханган биелүүлжээ. Монгол улс нь НЗТ-ийн үйл явцыг зөрчсөн өмнөх Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөтэй харьцуулбал¹ энэ удаагийн үйл явцын хүрээнд Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг боловсруулах шатанд иргэдээс ирүүлсэн саналуудыг хэрхэн тусгасан талаар үндэслэл бүхий хариуг өгөх чиглэлээр ахиц дэвшил гарсан байна. Иргэний нийгмийн оролцогч талууд нь 2021 оны 1 дүгээр сараас эхлэн төлөвлөлтийн бэлтгэл уулзалтуудыг эхлүүлсэн. НЗТ-ийн Олон улсын Ажлын албанаас “Хяналтад хамруулах тухай” албан захидал² хүлээн авсны дараа Ерөнхий сайдын Засаглалын асуудал хариуцсан зөвлөхийн зүгээс хамтын оролцоотой боловсруулах үйл явцын талаар иргэний нийгэмтэй хэлэлцэж эхлэн, улмаар 2021 оны 9 дүгээр сард Үйл ажиллагааны үндэсний төлөвлөгөө боловсруулах Ажлын хэсэг байгуулснаар энэхүү үйл явц дахь Засгийн газрын албан ёсны оролцоо эхэлжээ. Ажлын хэсэгт төрийн байгууллагын 8, иргэний нийгмийн 13, хувийн хэвшлийн 5 төлөөлөл ажиллажээ. Ажлын хэсэгт нийт 80 гаруй санал ирснийг эрэмбэлэн 35 саналыг богино жагсаалтад оруулж, улмаар 9 үүрэг амлалтыг эцэслэн боловсруулсан байна. Эдгээр үүрэг амлалтын нэгийг нь (Үүрэг амлалт 3) төрийн байгууллага, үлдэх хэсгийг нь иргэний нийгмийн байгууллагуудын зүгээс санал болгожээ. Үүнээс үүдэн цаашид гардан хэрэгжүүлэх байгууллагууд нь тухайн үүрэг амлалтуудыг өөриймшүүлэн ажиллах чиглэлд эрсдэл үүсэж болох юм. 2021 оны 12 дугаар сард Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг эцэслэн батлах явцад Засгийн газар нь санал болгосон зарим үүрэг амлалтын хамрах хүрээнд иргэний нийгэмтэй зөвлөлдөлдөггүйгээр өөрчлөлт оруулсан байна.³ Өмнөх Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөтэй харьцуулбал энэ удаагийн үйл явцад иргэний нийгмийн илүү олон талт бүлэг (жишээ нь хэвлэлийн эрх чөлөөний чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг шинээр байгуулагдсан ИНБ гэх мэт) хамрагджээ.⁴ Иргэний нийгэмтэй байнга хэлэлцэж байх зорилгоор Үйл ажиллагааны үндэсний төлөвлөгөө боловсруулах Ажлын хэсэг нь цаашид байнга хуралдаж, хэрэгжилтийн асуудлаар хамтран хэлэлцэж, төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд гарч буй ахицын талаар шинэчилсэн мэдээлэл гарган, тулгарсан асуудлыг хамтран шийдэж байх нь зөв юм.

Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд Засгийн газрын оролцоог цаашид улам сайжруулах боломжтой.⁵ 2021 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн дараагаас үүссэн улс төрийн тогтворгүй байдал нь хамтын оролцоотой боловсруулах үйл явц дахь төрийн манлайлалд сөрөг нөлөө үзүүлжээ. Түүнчлэн үүрэг амлалтуудад хамаарах яамдын ажилтнууд солигдсон нь институцын мэдлэгийг дамжуулах, үйл явцын тасралтгүй байдлыг хангахад саад учруулжээ. НЗТ-д хамаарах чиг үүргийг ЗГХЭГ-аас салган Эдийн засгийн хөгжлийн яаманд шилжүүлэхийн тухайд иргэний нийгмийн байгууллагууд үүнийг НЗТ-ийн тэргүүлэх ач холбогдлыг алдагдуулж буй хэрэг хэмээн үзэж байна. Тодорхой үр нөлөөлөл гаргахын тулд Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд тусгагдсан санаачилгуудыг төрийн байгууллагууд бүрэн өөриймшүүлэх, мөн хэрэгжилтийн төлөвлөлт, үйл ажиллагаа, мониторинг, үнэлгээнд иргэний нийгмийн оролцоог үргэлжлүүлэн хангах шаардлагатай. Ажлын хэсэг нь зорилтот уулзалтуудыг Засгийн газрыг төлөөлөх оролцогч талуудтай хийх, улмаар НЗТ-ийн үйл явцыг Монгол улсын нөхцөл байдалд нийцүүлэн хэрэгжүүлэх талаар мемо бэлтгэх замаар энэхүү оролцоог дэмжин ажиллах боломжтой юм. Хэрэгжилтийн хугацаанд хамаарах яамд болон төрийн өндөр тушаалын төлөөлөл нь байнга уулзаж, хэрэгжилтэд гарч буй ахиц, саад тотгор, сорилтуудын шийдэх боломжуудын талаар хэлэлцэж байх нь зөв.

Үйл ажиллагааны төлөвлөгөө нь олборлох үйлдвэрлэлийн салбар болон төрийн худалдан авах ажиллагааны ил тод байдал, мөн эвлэлдэн нэгдэх эрх, хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө зэрэг хэрэгжих магадлал бүхий үүрэг амлалтуудыг багтаажээ. Үүрэг амлалт 1 нь олборлох

Үйлдвэрлэлийн салбарын ил тод байдалд чухал ач холбогдол бүхий Эрдэс баялгийн салбарын ил тод байдлын тухай хуулийг батлуулах ажлыг үргэлжлүүлэхээр тусгажээ. Үүрэг амлалт 3-ын хүрээнд төрийн худалдан авах ажиллагааг нээлттэй болгох зорилтыг олон нийтийн хяналттай хослуулан хэрэгжүүлнэ. Үүрэг амлалт 4-ийн хүрээнд Үйл ажиллагааны төлөвлөгөө нь иргэний нийгмийн эрх зүйн орчныг хамгаалах, Эвсэл холбооны тухай хууль болон Сангийн тухай хуулийн төслүүдэд тусгагдаад буй хязгаарлалтуудыг зогсоох үүргийг хүлээжээ. Үүний нэгэн адил Үүрэг амлалт 2 болон 8 нь эх сурвалжаа нууцлах, мэдээллийн хүртээмжийг хангах чиглэлээр хэвлэл мэдээллийн орчныг сайжруулахаар төлөвлөжээ.

Нийтэд нь шинжлэн үзвэл илүү бодитой, амбицтай зорилт бүхий үүрэг амлалтууд нь төлөвлөгөөний хэрэгжилтээс гарах үр нөлөөллийг улам нэмэгдүүлэх юм. Төлөвлөгөөний дизайны хувьд зарим үүрэг амлалт нь хууль тогтоомжид үнэлгээ хийхээр төлөвлөсөн ч эрх зүйн шинэтгэлээс гарах зөвлөмжүүдийг хэрэгжүүлэхээр төлөвлөөгүй байна (Үүрэг амлалт 2 болон 5). Шилэн дансны портал (Үүрэг амлалт 6) болон e-Mongolia платформуыг (Үүрэг амлалт 9) шинэчлэх зарим үүрэг амлалтууд нь хэрэглэгчдийн тоо бага буйд анхаарч, онлайн болон оффлайн байдлаар иргэдийн оролцоог хангах замаар үр дүн гаргах боломжтой. Үүрэг амлалт 7 нь олон нийтийн оролцоог хангах замаар, Монгол улсын Үйл ажиллагааны үндэсний 2 дугаар төлөвлөгөөний ижил төстэй үүрэг амлалтаас гарсан сургамжуудад үндэслэн эм, эмнэлгийн хэрэгслийн худалдан авалт, чанар, аюулгүй байдал, ханган нийлүүлэлтийг нээлттэй засгийн үүднээс сайжруулна. Хэрэгжих үйл явц эсвэл нь үүрэг амлалтад дурдсан үйл ажиллагаа бодлогын асуудлыг тодорхой тусгаагүй амлалтуудын хувьд хэрэгжилтийн хугацаа болон үзүүлэлтүүдийг илүүтэй сайжруулах зорилгоор хэрэгжүүлэгч байгууллагууд нь оролцогч талуудтай хамтран ажиллаж болно. Цаашдын үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнүүдэд харилцан давхцаж буй үйл ажиллагаа бүхий үүрэг амлалтуудыг нэг амлалт болгон нэгтгэж, улмаар хэрэгжүүлэгч талуудын үйл ажиллагааны уялдаа холбоо, төлөвлөлтийг нэгтгэн уялдуулж болно.

¹ НЗТ, “Процедурын хяналт” (2021 оны 4 дүгээр сарын байдлаар), <https://www.opengovpartnership.org/procedural-review/>.

² НЗТ, “НЗТ, Монгол улс – Хяналтад хамруулах 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/>.

³ Г.Ундрал (Ардчиллын боловсрол төв), ХБТМ-ын судлаачийн хийсэн ярилцлага, 2022 оны 2 дугаар сарын 16.

⁴ Н.Баярсайхан (Хил хязгааргүй алхам ТББ), ХБТМ-ын судлаачийн хийсэн ярилцлага, 2022 оны 2 дугаар сарын 14.

⁵ Мөн тэнд.

Хэсэг II: Монгол улсын 2021- 2023 оны Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд тусгагдсан үр дүнд хүрэх өндөр магадлалтай үүрэг амлалтууд

Дараах шинжилгээ нь ХБТМ-ын зүгээс хамгийн боломжит өндөр үр дүнд хүрэхүйц хэмээн тодорхойлсон 5 үүрэг амлалтыг судлан үзсэн. Шинжилгээ нь мөн Үр дүнгийн тайлангийн хэрэгжилтэд үнэлгээ хийхэд ХБТМ-ын баримтлах судалгааны арга аргачлалын талаарх мэдээллийг мөн багтаасан. ХБТМ-ын Үр дүнгийн тайлан нь энэхүү шинжилгээний хүрээнд боломжит үр дүнг эрт илрүүлэн тогтоож, үүнийг Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн хугацааны дараа гарах үр дүнтэй харьцуулсны үндсэн дээр бэлтгэгдэн гарна. Энэхүү шинжилгээ нь Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилт, суралцах үйл явцад хувь нэмэр оруулахуйц байдлаар сорилт, боломж, зөвлөмжүүдийг тодорхойлон гаргадаг.

Хүснэгт 1. Үр дүнд хүрэх магадлал өндөр үүрэг амлалтууд

Үр дүнд хүрэх өндөр магадлал бүхий үүрэг амлалтууд

1. Эрдэс баялгийн салбарын ил тод байдал: Энэхүү үүрэг амлалтын хүрээнд Эрдэс баялгийн салбарын ил тод байдлын тухай хуулийг батлан гаргах зорилтыг дэвшүүлсэн. Тухайн хуулиар ОУИТБС-ын олон улсын стандартыг заавал даган мөрдөх, Монголын ОУИТБС-ын Үндэсний зөвлөл болон Ажлын албыг албан ёсоор байгуулах, эрдэс баялгийн салбарын нээлттэй мэдээллийг, үүнд эцсийн өмчлөгчийн мэдээллийг ил тод болгох зэрэг үүргийг хуульчилна.

2 болон 8. Мэдээлэл авах эрх болон хэвлэлийн эрх чөлөөг хангах хууль тогтоомж: Энэхүү бүлэг үүрэг амлалт нь Шүгэл үлээгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль болон Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах замаар мэдээллийн эх сурвалжаа нууцлах эрхийг сэтгүүлчдэд олгохоор зорьжээ. Үүрэг амлалт нь мөн Төрийн нууцын тухай хууль болон Байгууллагын нууцын тухай хуулиудад нэмэлт өөрчлөлт оруулж, төрийн нууцын жагсаалтыг гаргах явцад өөрчлөлт оруулах замаар мэдээллийн хүртээмжийг хангана.

3. Төрийн худалдан авах ажиллагаа дахь олон нийтийн оролцоо: Энэхүү үүрэг амлалтын хүрээнд төрийн худалдан авах ажиллагааг бүрэн цахимжуулж, авлигын эрсдэл өндөр компаниудад тендер өгөхийг хязгаарлах шинэ арга хэмжээг нэвтрүүлнэ. Үүний хүрээнд мөн тендерийн үнэлгээний үйл явцад иргэдийн оролцоог хангах боломжуудыг нэвтрүүлнэ.

4. Иргэний орон зайг хамгаалах эрх зүйн шинэчлэл: ИНБ-уудын үйл ажиллагааг хязгаарлана хэмээн үзэж буй Эвсэл холбооны тухай хуулийн төсөл, Сангийн тухай хуулийн төслийн хүрээнд энэхүү үүрэг амлалт нь тухайн хуулийн төслүүдийг эргэн харах, төр болон иргэний нийгмийн түншлэлийн бодлогыг боловсруулах, ИНБ-ыг бүртгэх үйл явцыг хялбаршуулах, ИНБ-уудын цахим бүртгэлийг бий болгох зэрэг үйл ажиллагааг тусгасан.

Үүрэг амлалт 1: Эрдэс баялгийн салбарын ил тод байдал

Тухайн үүрэг амлалтыг бүрэн эхээр нь үзэхийг хүсвэл [Монгол улсын 2021-2023 оны Үйл ажиллагааны үндэсний төлөвлөгөөний](#) Зорилт 1 дээр үзнэ үү.

Нөхцөл байдал, зорилтууд:

Монгол улсад эрдэс баялгийн салбар нь нийт эдийн засгийн үндсэн хэсгийг бүрдүүлдэг ба 2019 оны байдлаар ДНБ-ний 24%-ийг бүрдүүлж байжээ.¹ Монгол улс нь 2006 оноос эхлэн Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилгад (ОУИТБС) оролцож, 2018 онд ОУИТБС-ын стандартуудыг хангалттай хэмжээнд биелүүлсэн хоёр дахь орноор тодорсон.² Энэ удаагийн үүрэг амлалт нь Эрдэс баялгийн салбарын ил тод байдлын тухай хуулийг батлан гаргах замаар эрдэс баялгийн мэдээллийн нэгдсэн системийг бий болгох зорилготой. Тус үүрэг амлалт нь НЗТ-ийн ил тод байдлыг хангах үнэт зүйлд бүрэн нийцэж, эрдэс баялгийн салбарын талаарх өгөгдөл мэдээллийг байнга ил тодоор нийтэлж байхаар төлөвлөж байна.

Өмнөх хугацаанд хэрэгжсэн Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хүрээнд Эрдэс баялгийн салбарын ил тод байдлын тухай хуулийн төслийг УУХҮЯ-ны зүгээс 2020 оны эхэнд анх боловсруулж, улмаар 2021 оны 6 дугаар сард Азийн хөгжлийн банкны зөвлөмжийн дагуу дахин өөрчлөлт оруулжээ. Гэвч энэхүү хуулийн төслийг хэлэлцэн батлах үйл явц өнөөг хүртэл саатаад байна.³ УИХ-ын зүгээс энэхүү хуулийн төсөлд болгоомжтой хандаж буй шалтгаан нь энэхүү хууль нь олборлох бүхий л салбарт (газрын тос, байгалийн хий, ашигт малтмал гэх мэт) хамрах тул зөвхөн уул уурхайн салбарт хамаарах бусад хууль тогтоомжийн хуулийн төслүүдийг батлагдахыг хүлээж буй байдалтай байна.⁴

Үр дүнд хүрэх боломж: Өндөр

Энэхүү үүрэг амлалтыг авахаас өмнө ОУИТБС-ын тайлан л Монгол улс дахь аж ахуйн нэгжүүдийн эцсийн өмчлөгчийн мэдээллийн цорын ганц нээлттэй эх сурвалж байжээ. Гэвч Монголын ОУИТБС-ын 2019 оны тайланд мэдээллээ ирүүлсэн 2,093 компаниас 291 компани өөрийн эцсийн эзэмшигчийн мэдээллийг ирүүлсэн ч⁵ ихэнх нь хууль ёсны өмчлөгчийн мэдээллийг л ирүүлжээ (хууль ёсны өмчлөгч гэдэг нь өөрийн нэр дээр компанийг эзэмшиж буй эрхийг хэлж буй бол эцсийн өмчлөгч гэдэг нь өөр хүний нэрээр бүртгүүлсэн ч эзэмшлийн үр өгөөжийг хүртэж буй хувь хүнийг хэлнэ). Өнөөгийн байдлаар олборлох үйлдвэрлэлийн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй компаниудын (700 компани) тал нь 2021 оны 1 дүгээр сард багтаан өөрийн эцсийн өмчлөгчийн мэдээллийг Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн газарт бүртгүүлэх шаардлагыг тавьсан Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хууль болон Мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулийн 2018 оны нэмэлт өөрчлөлтүүдийг даган биелүүлээгүй байна.⁶ Энэхүү тайлагнасан мэдээлэл нь харахан олон нийтэд нээлттэй бус, тайлагнаагүй буй компаниудын хувьд өөрт тулгарах үр дагаврыг багасгахын тулд эрх бүхий байгууллагатай хэлэлцэн тохирох боломжтой хэвээр байна.

Хуулийн төсөл болон санал болгож буй Эрдэс баялгийн нэгдсэн мэдээллийн систем нь онолын хувьд эдгээр асуудлуудыг шийднэ хэмээн үзэж болно. Монголын ОУИТБС-ын үзэж буйгаар энэхүү хууль нь олон улсад мөрдөгддөг ОУИТБС-ын стандартыг заавал даган мөрдөхөөр хуульчлахын зэрэгцээ ил тод мэдээлэх үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд оногдуулах хариуцлагыг тодорхойлж, Монголын ОУИТБС-ын Үндэсний зөвлөл, Ажлын албыг улсын төсвөөс санхүүжүүлж байхаар тусгажээ. Санал болгож энэхүү хуулийн төслийн хүрээнд Монгол улсад үйл ажиллагаа явуулах зөвшөөрөл авахын тулд эцсийн өмчлөгчийн мэдээллийг ил тод болгох үүргийг мөн оногдуулна. Тухайн хуулиар мөн ОУИТБС-ын Үндэсний хорооны иргэний нийгмийн төлөөллийг хуульчлан, тэдний оролцоог баталгаажуулна.⁷ Монголын ОУИТБС болон Хил хязгааргүй алхам ТББ-ын зүгээс энэхүү хуулийг батлан гаргах нь олборлох үйлдвэрлэлийн салбарын ил тод байдлыг хангах үндэс суурь болно хэмээн үзэж байна.⁸

Тухайн хууль нь мөн олборлох үйлдвэрлэлийн салбарын нээлттэй мэдээллийг (зарим мэдээлэл өмнө нь ил байгаагүй) байнга ил тод болгон мэдээлж байх үүргийг оногдуулна. Тухайн мэдээллийн тоонд ашигт малтмал, газрын тосны хайгуул болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл; газар болон ус ашиглах зөвшөөрөл; байгаль орчин, нийгмийн нөлөөллийн үнэлгээний тайлангууд; байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө болон тайлан; ашигт малтмалын нөөц, хайгуул, үйлдвэрлэл, борлуулалтын мэдээлэл, ашигт малтмалын үнэ болон орлогын мэдээлэл; төв болон орон нутгийн төсөвт төлсөн татвар, хураамж, АМНАТ-ын мэдээлэл; нөхөн сэргээсэн газар болон байгаль орчныг хамгаалах зардлын тайлан; газрын хэвлийн баялагтай холбоотой төрийн байгууллагаас хийсэн бүх гэрээ хэлэлцээр, ялангуяа төрийн өмчит компаниудын худалдан авах ажиллагаа болон борлуулалтын гэрээ, мэдээлэл; санхүүгийн шилжүүлгийн мэдээлэл болон төрийн байгууллагуудад хуваарилж буй төсвийн мэдээлэл; Ирээдүйн өв сангийн орлого, зарлага, үр ашигтай байдлын үнэлгээний мэдээлэл болон санхүүгийн тайлан зэрэг багтана.⁹ Засгийн газрын зүгээс автоматаар бүртгүүлэх явцыг хялбаршуулах, ил тод болгож буй компаниудыг зарлах, хамаарах Сайдын тушаал гаргах зэргээр компаниуд тухайн мэдээллээ ил тод болгохыг урамшуулах, нэмэгдүүлэхээр төлөвлөж байна.¹⁰ Гэвч хуулийн төсөлд ил тод болгож буй мэдээллийг шалган баталгаажуулж байх механизмыг заагаагүй байна. Энэхүү үүрэг амлалтын талаар тайлбар мэдээлэл өгөх хүсэлтэд УУХҮЯ-ны зүгээс хариу ирүүлээгүй.¹¹

Хэрэгжилтийн үеийн боломж, сорилт, зөвлөмж

Өмнөх жилүүдэд хэрэгжсэн Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хүрээнд Эрдэс баялгийн салбарын ил тод байдлын тухай хуулийг батлан гаргах явц УИХ дээр саатсан. Цаашид тухайн хуулийг батлан гаргахын тулд УИХ-д үүнийг батлуулах манлайлагч шаардлагатай ба учир нь эцсийн өмчлөгчийн ил тод байдал нь 2021 оны УИХ-ын гишүүд болон улс төрийн бүлэглэлүүдийн хувьд улс төрийн өндөр ач холбогдол бүхий асуудал байгаагүй ажээ.¹² Хуулиар шаардсаны дагуу олборлох үйлдвэрлэлийн салбарын мэдээлэл ил тод болж эхлэхэд тухайн мэдээллийн үнэн зөвийг шалган баталгаажуулах ажилд сорилтууд тулгарч эхлэх боломжтой. Тиймээс энэхүү үүрэг амлалтыг үр дүнтэйгээр хэрэгжүүлэхэд дараах зөвлөмжүүд түлхэц болно:

- Энэхүү үүрэг амлалтын хүрээнд олборлох үйлдвэрлэлийн салбарын ил тод байдлыг хангах арга хэмжээнд дэмжлэг үзүүлэхэд **Сангийн яамыг оролцуулж байх.**
- **Хэрэв Эрдэс баялгийн салбарын ил тод байдлын тухай хууль батлагдахгүй тохиолдолд,** нэмэлт өөрчлөлт хийгдэж буй Ашигт малтмалын хуулийн нэмэлт өөрчлөлт, Хүнд үйлдвэрлэлийн тухай хуулийн төсөл, Цөмийн энергийн тухай хуулийн нэмэлт өөрчлөлт, Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тухай хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөд салбарын ил тод байдлын тухай зүйл заалт нэмэлтээр оруулах.
- Олон нийтэд ил тод болгож буй **эрдэс баялгийн салбарын мэдээллийн үнэн зөвийг шалган баталгаажуулах механизмыг боловсруулах.** Ил тод болгож буй мэдээллийг үнэн зөв болохыг баталгаажуулах өгөгдлийн стандартыг төр болон иргэний нийгмийн оролцоотойгоор батлан гаргаж, мөрдөх. Төрийн аудитын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулан, ил тод болгосон мэдээлэл магадлан шинжилгээ хийж байх үүргийг Үндэсний аудитын газарт үүрэг болгох.
- **Хууль сахиулах байгууллагууд** нь тухайн мэдээллийн санг ашиглан санхүүгийн гэмт хэргийг олж тогтоох, мөрдөн шалгах, яллах боломжийн хангасан **механизмыг хөгжүүлэх.**

Бүлэг Үүрэг амлалт 2 болон 8: Мэдээллийн эрх чөлөө болон хэвлэл мэдээллийн талаарх хууль тогтоомж

Тухайн үүрэг амлалтыг бүрэн эхээр нь үзэхийг хүсвэл [Монгол улсын 2021-2023 оны Үйл ажиллагааны үндэсний төлөвлөгөөний](#) Зорилт 2 болон Зорилт 8 дээр үзнэ үү.

Нөхцөл байдал, зорилтууд:

Энэхүү бүлэг үүрэг амлалт нь Монгол улсын Үйл ажиллагааны үндэсний 2 дугаар төлөвлөгөөний хүрээнд 2019 онд батлагдсан Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулах чиглэлийн хүчин чармайлт дээр суурилан цаашид мэдээллийн эрх чөлөөг бэхжүүлэх, Монгол улс дах хэвлэл мэдээллийн байгууллагын үйл ажиллагаа явуулах орчныг сайжруулах зорилготой.¹³ Үүрэг амлалт 8 нь Шүгэл үлээгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль болон Хэвлэлийн эрх чөлөөний тухай хуулийн нэмэлт өөрчлөлтүүдийг хийх замаар сэтгүүлчид мэдээллийн эх сурвалжаа нууцлах боломжийг хамгаалахад чиглэсэн. Мэдээллийн хүртээмжийг сайжруулахын тулд Үүрэг амлалт 2 болон 8 дээр давтан хийгдэх Төрийн нууцын тухай хууль болон Байгууллагын нууцын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулан төрийн нууцын жагсаалтыг гаргах эрхийг Засгийн газар эсвэл агентлагуудын үзэмжээр бус харин тусгайлсан журмаар зохицуулахаар төлөвлөж байна.

Үр дүнд хүрэх боломж: Өндөр

Ардчиллын боловсрол төвийн зүгээс энэхүү санаачилга хэвлэлийн эрх чөлөөнд дорвитой бодит нөлөөлөл үзүүлэхүйц үүрэг амлалт хэмээн үзэж байна.¹⁴ Хил хязгааргүй сэтгүүлчид байгууллагын үзэж буйгаар төрийн ил тод байдал, хэвлэл мэдээллийн тухай хууль тогтоомжийн асуудлаас шалтгаалан “хоточ нохойн” чиг үүргийн хэрэгжилт хязгаарлагдмал байна.¹⁵

Мэдээллийн эх сурвалжийн нууцлал нь сэтгүүлчдэд тулгарч буй гол санаа зовних асуудал байна. Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хууль нь эх сурвалжаа нууцлах боломжийг хамгаалсан цорын ганц хууль байна. Сэтгүүл зүйн бусад салбарын хувьд энэ төрлийн хамгаалалт байхгүй. Шүүмжлэлтэй нийтлэл гаргасан тохиолдолд эрэн сурвалжлах сэтгүүлчдээс өөрийн мэдээллийн эх сурвалжийг ил болгохыг шаардах тохиолдол элбэг байна. Глоб Интернейшнл төв ТББ-ын үзэж буйгаар эх сурвалжаа ил болгохыг шаардсан тохиолдол 2020 онд түгээмэл гарчээ. Жишээ нь Архангай аймгийн нэгэн сэтгүүлчид тус аймгийн Цагдаагийн газраас албан бичиг явуулан тухайн нийлүүлсэн өгүүллийн мэдээллийн эх сурвалж болох ажилтны талаар мэдээлэл өгөхийг шаардсан тохиолдол гарчээ. Үүний нэгэн адил zarig.mn сайт мөн Цагдаагийн ерөнхий газраас дээрхийн ижил шаардлага бүхий албан бичиг хүлээн авчээ.¹⁶ Шүгэл үлээгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль болон Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулснаар эх сурвалжаа нууцлах боломжуудыг илүү өргөтгөж, хуулийн цоорхойг арилгах юм. Хил хязгааргүй сурвалжлагчид байгууллагын зүгээс мэдээллийн эх сурвалжаа нууцлах нь хэвлэл мэдээллийн салбарын шинэтгэлийн чухал чиглэл болохын цохон тэмдэглэж байна.¹⁷

Сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн ажилтан 81 хүний дунд хийсэн судалгаагаар 95% нь мэдээллийн хүртээмж нь чөлөөт хэвлэл мэдээлэлд тулгарч буй гол саад тотгор хэмээн хариулжээ. Ямар нэгэн мэдээлэл хүсэхэд төрийн байгууллагуудын зүгээс хариу өгдөггүй, төрийн албан хаагч нар хүнд сурталтай байдаг талаар оролцогчид голлон дурдсан байна. Судалгаанд хамрагдсан сэтгүүлчдэд мэдээлэл гарган өгөхөөс татгалздаг төрийн байгууллагуудын хувьд тухайн мэдээллийг төрийн, байгууллагын эсвэл хувь хүний нууц хэмээх ангилалд оруулан нууцалдаг байна.¹⁸ Төрийн болон албаны нууцын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах, ялангуяа үүний 13.2 болон 14.1 дүгээр заалтыг тухайн хуулиас хасах нь Засгийн газрын тогтоолоор эсвэл төрийн агентлагийн шийдвэрээр алив мэдээллийг

өөрийн үзэмжээр нууцын зэрэглэлд оруулахыг хязгаарлах боломжийг нээж өгнө. Тухайн нэмэлт өөрчлөлт нь мэдээлэл авах эрхийг хязгаарлалтуудыг, жишээ нь хуульд заасан ашиг сонирхолд хамаарах мэдээлэл байх, задруулсан тохиолдолд учрах материаллаг хохирлын үнэлгээ, тухайн хохирол нь олон нийтийн ашиг сонирхлоос илүүд үзэх үндэслэл зэргийг илүүтэй тодруулан гаргана.

Үүрэг амлалт 2 дээр багтсан өөр нэгэн үйл ажиллагаа нь үр дүн гаргах боломж хязгаарлагдмал, зарим нь бусад үүрэг амлалттай хамааралтай байна. Үүрэг амлалт нь өөрийн нийтлэг зорилттой бүрэн нийцээгүй санаачилга болох авлигын эсрэг тэмцэлд иргэдийн оролцоог хангалттай бүрэн тодорхойлоогүй байна. Энд мөн цар тахалтай холбоотой мэдээллийн ил байдал, эрдэс баялгийн салбараас байгаль орчинд үзүүлж буй нөлөөллийн талаар мэдээлэл авах эрхийг хангах хууль зүйн өөрчлөлт зэрэг зорилтот үйл ажиллагааг тусгаагүй байна. Үйл ажиллагааны нэг нь Хууль тогтоомжийн тухай хууль, Нийтийн сонсголын тухай хууль, Захиргааны ерөнхий хуульд үнэлгээ хийх үйл ажиллагааг давтан дурдсан ч хууль эрх зүйн шинэчлэлээс гарах зөвлөмжүүдийн хэрэгжилтийн талаар ямар нэгэн үйл ажиллагаа төлөвлөөгүй. Үйл ажиллагаанууд хоорондоо нийцэл тааруу, тэдгээрийг баталгаажуулахад хийдэлтэй буй энэхүү Үүрэг амлалтаас үзүүлэх боломжит нөлөөллийг хязгаарлахаар байна.

Хэрэгжилтийн үеийн боломж, сорилт, зөвлөмж

Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний чиглэлээр төлөвлөж буй эрх зүйн өөрчлөлтүүдийг хийхийн тулд энэхүү санаачилга нь улс төрийн өндөр түвшний дэмжлэгийг авч, НЗТ-ийн үйл явцад шинээр оролцож буй Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл болон Монголын хэвлэлийн хүрээлэнгийн оролцоог зайлшгүй хангах шаардлагатай.¹⁹ Гэвч төлөвлөж буй хууль зүйн шинэтгэлийн үр ашигтай байдлын хувьд хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай өнөөгийн хууль тогтоомжийн хэрэгжилт сул байсан²⁰ нь төрөл бүрийн сорилтуудыг үргэлжлүүлэн учруулахаар байна. Тиймээс ХБТМ-ын зүгээс дараах зөвлөмжийг өгч байна:

- Ирээдүйн хэрэгжилтийг нь улам сайжруулах зорилгоор Шүгэл үлээгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль, Төрийн болон албаны нууцын тухай хуульд оруулах нэмэлт өөрчлөлтүүдэд **хэрэгжилтийн механизмуудыг сайтар тусгаж өгөх.**
- Мэдээлэл шаардахаас өмнө өөрсдөө идэвх санаачилгатайгаар ил тод болгож байх соёлыг бүрдүүлэх зорилгоор **хамаарах төрийн байгууллагуудын ажилтнуудыг сургах.**
- Үүрэг амлалт 2 дээр буй тодорхой зорилт тусгаагүй үйл ажиллагаануудыг, хамтын оролцоотойгоор, тэр дундаа иргэний нийгмийн талуудын оролцоотойгоор **бодит үзүүлэлтүүдтэй болгон сайжруулах.** Ингэснээр авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцоо, цар тахалтай холбоотой мэдээллийн ил тод байдал, ашигт малтмалын олборлолтоос байгаль орчинд үзүүлж буй сөрөг нөлөөллийн талаарх иргэдийн мэдээлэл авах эрхийг хангах эрх зүйн нэмэлт өөрчлөлт зэрэг олон санаачилгыг хэрэгжүүлэх цаашдын үр өгөөжийг бий болгох юм.
- **Давхцаж буй ижил үйл ажиллагаануудыг цаашдын үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнүүдэд нэгтгэн** нэг үүрэг амлалт болгох замаар төлөвлөгөөг боловсруулж буй талуудын үйл ажиллагааны уялдаа зохицуулалт, хэрэгжилтийг зохистой байдлаар хангах. Үүрэг амлалт бүрд зөвхөн зорилтдоо хүрэхэд нь хувь нэмэр оруулах үйл ажиллагааг л тусгаж байх.

Үүрэг амлалт 3: Төрийн худалдан авах ажиллагаанд иргэд, ИНБ-уудын оролцоог хангах

Тухайн үүрэг амлалтыг бүрэн эхээр нь үзэхийг хүсвэл [Монгол улсын 2021-2023 оны Үйл ажиллагааны үндэсний төлөвлөгөөний](#) Зорилт 3 дээр үзнэ үү.

Нөхцөл байдал, зорилтууд:

GAN Integrity (комплајнс болон эрсдэлийн удирдлагын платформ) платформ дээрх мэдээллээс үзвэл Монгол улс дах төрийн худалдан авах ажиллагаа нь авлига, хэвийн бус хахуулийн төлбөр, ашиг сонирхлын зөрчлийн өндөр эрсдэлтэй байна.²¹ Сүүлийн жилүүдэд Авлигатай тэмцэх газар, сэтгүүлчид, иргэний нийгмийн идэвхтнүүдийн зүгээс төрийн худалдан авах ажиллагааны журам зөрчигдөж буй олон тохиолдлын талаар мэдээлж иржээ.²² Энэхүү үүрэг амлалтыг Төрийн худалдан авах ажиллагааны газар манлайлан хэрэгжүүлэх ба энэ нь төрийн байгууллагын зүгээс санаачлан Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд тусгасан цорын ганц үүрэг амлалт юм.²³ Энэхүү үүрэг амлалт нь өмнө хэрэгжсэн төлөвлөгөө болох худалдан авах ажиллагааны онлайн мэдээллийн хүртээмжийг сайжруулах зорилт дээр үндэслэгдсэн байна. Тус үүрэг амлалт нь ил тод байдлыг хангах НЗТ-ийн үнэт зүйлийн хүрээнд багтаж буй нь Төсвийн болон орон нутгийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулан нээлттэй өгөгдлийн зарчмыг нэвтрүүлэхээр зорьж буйгаар нотлогдож байна. Үүрэг амлалт нь төрийн худалдан авах үйл ажиллагааг бүрэн цахимжуулах болон авлигын эрсдэл өндөртэй аж ахуйн нэгжүүдийг тендерт шалгаруулахыг хязгаарлах шинэ арга хэмжээг хэрэгжүүлэхээр зорьж байна. Иргэний оролцоог хангах үнэт зүйлийн хүрээнд тухайн амлалт нь тендерийн үнэлгээнд иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх замаар олон нийтийн хяналтыг сайжруулах зорилготой байна.

Үр дүнд хүрэх боломж: Өндөр

Төсвийн хөрөнгийг буруу зарцуулах явдлыг бууруулахын тулд энэхүү үүрэг амлалт нь төрийн худалдан авах үйл ажиллагаанд иргэний оролцоо хомс буй асуудлыг шийдэх юм. Энэхүү үүрэг амлалтыг санал болгохоос өмнө гэрээний ил тод байдлыг вэбсайт дээр тендерүүдийг олон нийтэд нээлттэй нийтэлж, тендер саналыг онлайн хэлбэрээр хүлээн авч, шалгарсан компаниудын нэр болон тэдэнтэй байгуулсан гэрээг ил тодоор нийтэлж иржээ.²⁴ Үүний зэрэгцээ зарим тендерийн материал цаасан хэлбэрээр ирж, эдгээрийн сканердаж оруулж байсан ч машинд уншигдах формат байх шаардлагыг хангахгүй байв. Тендер шалгаруулах үйл явцад иргэдийг оролцуулдаггүй, тендер оролцож буй компаниудыг АТГ-ын зүгээс гаргасан шалгуур үзүүлэлтийн дагуу харьцуулан шалгахуйц хэмжээнд тухайн үйл явц нь бүрэн цахимжаагүй байжээ. Үүний үр дүнд шаардлага хангахгүй зарим компаниуд тендерт шалгарах тохиолдлууд гарч байв. Гэрээний үүргийн биелэлтийн хувьд гэрээний ил тод байдлын вэбсайт дээр энэхүү мэдээлэл ил тод тавигддаггүй байна.²⁵

Эдгээр асуудлуудыг шийдэхээр тухайн үүрэг амлалт нь Монгол улсын төрийн худалдан авах ажиллагааг системчлэх, олон нийтийн хяналт хийх боломжуудыг өргөжүүлэхээр төлөвлөжээ. ХБТМ-ын хийсэн ярилцлагаар Төрийн худалдан авах ажиллагааны газрын зүгээс тендерийн баримт бичгийг цаасан хэлбэрээр хүлээн авахаа болихоор төлөвлөж буйг дурдсан. Тендер оролцохоор ирүүлж буй бүх баримт бичгийг машинд уншигдахуйц форматад шилжүүлснээр энэхүү үүрэг амлалт нь “улаан дарцаг” бүхий эрсдэлтэй тендерийн саналыг тодорхой үзүүлэлтүүдийн дагуу систем автоматаар илрүүлэх боломжийг хангахаар зорьжээ. Тухайн үзүүлэлтүүд нь АТГ-ын тогтоосон шалгуурыг тендер оролцогчид хангаж буй эсэхийг тодорхойлно. Эдгээр нь төрийн байгууллагуудын тайлан, эцсийн өмчлөгчийн

тухай мэдээлэл, төрийн аудитын гаргасан тайлан болон мэдээллийн бусад эх сурвалжуудаас авлигын эрсдэлийг харуулсан өгөгдөл мэдээллийг татан авч ашиглана. Ийнхүү тендерийн үнэлгээг системчилснээр төсвийн хөрөнгийг буруу зарцуулах явдлыг бууруулна. Энэхүү үүрэг амлалтын хүрээнд Төрийн худалдан авах ажиллагааны газар нь тендерийн үнэлгээнд хамтран оролцох иргэдийн бүлгийг үүсгэн ажиллуулж, улмаар худалдан авах ажиллагааны эгэх хариуцлагыг нэмэгдүүлэх төлөвлөгөөтэй байна (гэвч үүнийг үүрэг амлалтын тайлбар текст дээр тодорхой заагаагүй). Түүнчлэн энэхүү үүрэг амлалт нь тухайн хамаарах гэрээний биелэлтийн талаарх мэдээллийг гэрээний ил тод байдлын вэбсайт²⁶ дээр Нээлттэй гэрээний өгөгдлийн стандартын²⁷ дагуу ил тод болгосноор худалдан авалтын төслүүдэд төр болон олон нийтийн хяналт, мониторингийг хангах боломжтой. Эдгээр арга хэмжээнд худалдан авах ажиллагааны талаарх хууль тогтоомжид оруулахаар төлөвлөсөн ил тод байдал, нээлттэй өгөгдлийн зарчмуудыг нэвтрүүлэх нэмэлт өөрчлөлт дэмжлэг болно.

Хэрэгжилтийн үеийн боломж, сорилт, зөвлөмж

Нээлттэй засгийн үйл явц дахь Төрийн худалдан авах ажиллагааны газрын эерэг, идэвхтэй оролцоо нь энэхүү үүрэг амлалтыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжийг нээн өгч байна. Гэвч Төрийн худалдан авах ажиллагааны газар нь энэхүү амлалтын хэрэгжилтэд хамтран оролцох иргэний нийгмийн түншлэгч талуудыг хараахан тодруулаагүй байна. Түүнчлэн Монгол улс дахь интернэтийн хүртээмжийн хомсдолоос шалтгаалан цаасан хэлбэрээр тендерийн баримт бичгийг ирүүлж байхыг төрийн худалдан авах ажиллагаанд бүрэн зогсоох нь хүндрэлтэй байна. Төрийн худалдан авах үйл ажиллагаанд үр нөлөө үзүүлэх энэхүү амлалтыг хангахад зориулан ХБТМ-ын зүгээс дараах зөвлөмжүүдийг өгч байна:

- Үүрэг амлалтын төлөвлөлт, хэрэгжилтэд **иргэний нийгмийн түншлэгч талуудыг оролцуулах**. Төрийн худалдан авах ажиллагааны газар болон хамаарах иргэний нийгмийн байгууллагууд хооронд албан ёсны түншлэл бий болгох.
- Тендерийн үнэлгээ хийх үйл явцад иргэдээс гадна иргэдийн ажиллуулж буй **ИНБ-уудыг оролцуулах**.
- **Хэрэв тендерийн баримт бичгийг цаасан хэлбэрээр үргэлжлүүлэн хүлээн авах тохиолдолд** Төрийн худалдан авах ажиллагааны газар нь зөвхөн сканердах бус харин нээлттэй өгөгдлийн форматаар машинд уншигдахуйцаар цахим хэлбэрт хөрвүүлж байх.

Үүрэг амлалт 4: Иргэний орон зайг хамгаалсан эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх

Тухайн үүрэг амлалтыг бүрэн эхээр нь үзэхийг хүсвэл [Монгол улсын 2021-2023 оны Үйл ажиллагааны үндэсний төлөвлөгөөний](#) Зорилт 4 дээр үзнэ үү.

Нөхцөл байдал, зорилтууд:

2021 оны 11 дүгээр сард Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны зүгээс Сангийн эрх зүйн байдлын тухай болон Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслүүдийг УИХ-д өргөн мэдүүлжээ. Хил хязгааргүй алхам ТББ-ын үзэж буйгаар 1997 оноос хойш ИНБ-уудын бүртгэлийн үйл явцыг илүү чангаруулж, хязгаарлаж ирсэн хандлага энэхүү хуулийн төслүүдэд хэвээр туссан байна.²⁸ Хуулийн төслүүдийг боловсруулах үйл явцад ИНБ-уудыг оролцуулаагүй бөгөөд энэ нь эвлэлдэн нэгдэх болон байгууллага үүсгэн байгуулж, үйл ажиллагаа явуулах эрхийг хязгаарлана хэмээн үзэж байна.²⁹ Иргэний оролцооны үнэт зүйлийг баримтлан энэхүү үүрэг амлалтын хүрээнд хуулийн төслүүдийг боловсруулах үйл явцад иргэний нийгмийн оролцогч талуудыг хамруулан оролцуулахаар төлөвлөжээ. Тус үүрэг амлалт нь мөн төр болон иргэний нийгмийн түншлэлийн бодлогыг боловсруулах, ИНБ-ыг бүртгэх үйл явц, журам дүрмийг хөнгөвчлөх, ИНБ-ын цахим бүртгэлийн системийг хөгжүүлэхээр зорьжээ.

Үр дүнд хүрэх боломж: Дунд

Энэхүү үүрэг амлалтын хүрээнд ИНБ-ууд нь Эвсэл холбооны тухай хуулийн төсөл болон Сангийн тухай хуулийн төслүүдэд өөрийн саналуудыг тусгахын тулд нээлттэй засгийн үйл явцыг ашиглах сонирхолтой буйгаа мэдэгдсэн.³⁰ ИНБ-ууд нь тухайн хуулийн төслүүдийн буцаан татуулж, иргэний нийгмийн хэрэгцээнд нийцсэн хуулийг шинээр боловсруулан батлуулахыг зорьж байна. Гэвч үүрэг амлалтын бичигдсэн байдлаас үзэхэд энэ нь хуулийн төслүүдийг шууд заагаагүй, ИНБ-ууд нь эдгээрт хэрхэн нөлөөлөх талаар тодорхой зүйлсийг тусгаагүй байна. Үүрэг амлалтын хүрээнд төлөвлөгдсөн үйл ажиллагаа нь “иргэний нийгмийн орон зай, төлөвшил, эвлэлдэн нэгдэх эрхийг дэмжиж, хараат бусаар бие даан, өөрийгөө удирдан явуулах боломжийг бүрдүүлсэн эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох” хэмээх өргөн хүрээтэй төлөвлөгджээ. Хуулийн төслүүдэд оруулах зорилтот тодорхой өөрчлөлтүүдийг бүрэн тодорхойлох нь энэхүү санаачилгыг баталгаажуулахад чухал үүрэгтэй байх юм.

Эвсэл холбооны тухай болон Сангийн тухай хуулийн төслүүдтэй холбоотойгоор энэхүү үүрэг амлалт нь нээлттэй засгийн үйл явцад хамрагдаж буй иргэний нийгмийн оролцогч талуудын хувьд тэргүүлэх чиглэл болж байна.³¹ Монголын эмэгтэйчүүдийн хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих сангийн үзэж буйгаар хэрэв хуулийн төсөл энэ хэвээр батлагдвал жижиг ИНБ-уудын үйл ажиллагаа зогсоход хүргэнэ. Улсын бүртгэлд хамрагдахын тулд ИНБ-ууд нь шаардлагатай баримт бичгүүдийг бэлтгэж, нийслэлд биечлэн ирж, багадаа 10 сая төгрөгтэй (3,450,39 ам.доллар) банкны данс нээлгэх зэрэг шаардлагуудыг хангах шаардлага үүснэ. Санхүүжилт багатай жижиг, албан бус ИНБ-ууд тухайн шаардлагуудыг хангах боломжгүй, санал болгож буй хуулийн төслүүдээр бүртгүүлэх боломжгүй ИНБ-уудад эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр зохицуулжээ.³² Иргэний нийгмийн үйл ажиллагааны орчинд тулгарч буй эрсдэлүүд нь тухайн төслүүдийг эргүүлэн татуулах кампанит ажил явуулахад хүргэж, үүнийг Ардчиллын боловсрол төв, Эмнести интернейшнл Монгол, Хэвлэлийн зөвлөл, Хүний эрхийн форум болон 57 ИНБ-ын эвсэл тэргүүлэн ажиллаж байна.³³

Үүрэг амлалтад багтаж буй бусад үйл ажиллагааны хувьд төр болон иргэний нийгмийн түншлэлийн бодлогыг бий болгон нэвтрүүлэх нь олон арван жилийн туршид зогсонги байсан бодлого боловсруулах үйл ажиллагааг амжилтад хүргэнэ. Бодлого боловсруулах үйл явцыг анх 2012 оноос санаачлан хэрэгжүүлсэн ч тухайн жил болсон сонгуулийн дараанаас уг ажил 2019 оныг хүртэл зогсонги байдалд орж, улмаар 2020 оноос ахиц дэвшил нь удааширч иржээ.³⁴ ИНБ-уудын бүртгэлтэй холбоотой асуудлаар Засгийн газрын зүгээс энэ бүрэлдэхүүн хэсгийг санал болгон оруулж, иргэний нийгмийн зүгээс ямар нэгэн санал бодол илэрхийлээгүй. Бүртгэл нь хяналт хийх зорилгоор Монгол улсад үйл ажиллагаа явуулж буй ИНБ-уудын мэдээллийг цуглуулах боломжийг мөн нээх юм.³⁵

Хэрэгжилтийн үеийн боломж, сорилт, зөвлөмж

Энэхүү үүрэг амлалт нь иргэний нийгмийн хэрэгцээнд бүрэн нийцсэн хуулийн төслийг шинээр боловсруулахад иргэний нийгмийг оролцуулах чухал боломжийг нээн өгч байна. ИНБ-уудыг хязгаарлалт бүхий дүрэм журмуудаас хамгаалахаас гадна энэхүү үйл явц нь ИНБ-уудын өөрийн удирдлага, эргэн тайлагнал, санхүүгийн болон бусад эх сурвалжуудыг дэмжих юм.³⁶ Гэвч энэхүү оролцооны үйл явц үр дүн гаргах эсэх нь УИХ-д, ялангуяа Төрийн байгуулалтын байнгын хороонд тухайн асуудлыг дэмжих манлайлагч байх эсэхээс хамааралтай. Үүрэг амлалтын зорилгыг хангахын тулд ХБТМ-ын зүгээс дараах зөвлөмжүүдийг өгч байна:

- **Оролцоот зөвлөлдөх үйл явцыг ханган баталгаажуулахын тулд** Төрийн байгуулалтын байнгын хороо нь Эвсэл холбооны тухай хууль болон Сангийн тухай хуулийн төслүүдэд багтаад буй зүйл заалтуудын үзүүлэх нөлөөллийг тодорхойлох, үнэлэх чиглэлээр иргэний нийгмийн байгууллагуудыг хамруулсан нийтийн сонгол зохион байгуулах шаардлагатай. Зөвлөлдөх арга хэмжээнд бүтцийн болон санхүүгийн хязгаарлалтад өртөөд буй ИНБ-уудыг оролцуулах нь илүү тэгш хүртээмжтэй журам дүрмийг боловсруулахад түлхэц болно.
- Эвсэл холбооны тухай хууль болон Сангийн тухай хуулийн төслүүдэд хийгдэх **зорилтот нэмэлт өөрчлөлтүүдийг тодорхой болгох.** Олон улсын стандартад тулгуурлан Олон улсын ашгийн бус байгууллагын эрх зүйн байгууллага (International Center for Not-for-Profit Law), Сивикус (CIVICUS) эсвэл Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (OECD) зэрэг түншүүдээс техникийн туслалцааг авах боломжтой.
- ИНБ-уудын бүртгэлтэй холбоотой бүхий л мэдээллийг **олон нийтэд нээлттэй болгох.**

¹ ОУИТБС, “Монгол улс” *Монголын ОУИТБС* (2022 оны 1 дүгээр сарын 26), <https://eiti.org/countries/mongolia>.

² ХБТМ-ын ажилтнууд, *Хараат бус тайлагналын механизм (ХБТМ): Монгол улсын төлөвлөлтийн дизайны тайлан 2019–2021* (2021 оны 11 дүгээр сарын 3), 39, <https://www.opengovpartnership.org/documents/mongolia-design-report-2019-2021/>.

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

⁴ Ш.Цолмон (Монголын ОУИТБС), ХБТМ-ын судлаачийн хийсэн ярилцлага, 2021 оны 12 дугаар сарын 5 болон 2022 оны 2 дугаар сарын 2.

⁵ Грант Торнтон Аудит ХХК, *Монголын ОУИТБС-ын нэгтгэл тайлан 2019* (ОУИТБС, 2020), <https://www.eitimongolia.mn/p/68?locale=en>.

⁶ Монгол өмгөөлөгч хуулийн фирм <https://advocate.mn/en/news/133/single/137>.

⁷ Ш.Цолмонтой хийсэн ярилцлага.

⁸ Мөн тэнд, Н.Баярсайхан (Хил хязгааргүй алхам ТББ), ХБТМ-ын судлаачийн хийсэн ярилцлага, 2022 оны 2 дугаар сарын 14.

⁹ Н.Баярсайхантай хийсэн ярилцлага.

¹⁰ Ш.Цолмонтой хийсэн ярилцлага.

¹¹ ХБТМ-ын судлаачдын зүгээс УУХҮЯ-ны гурван ажилтантай 2022 оны 2 дугаар сарын 7-ны өдөр холбоо барьсан ч тэдний зүгээс хариу ирүүлээгүй.

¹² Майкл Баррон болон бусад., “Монгол улс дахь эцсийн өмчлөл: Цаашдын зам” (Бруукинс, 2021 оны 9 сарын 23), <https://www.brookings.edu/research/beneficial-ownership-in-mongolia-a-way-forward/>.

¹³ З.Батболд, “Монгол улсын төслийн эцсийн тайлан 2016-2018,” *НЗТ ХБТМ* (2020 оны 8 дугаар сарын 20), <https://www.opengovpartnership.org/documents/mongolia-end-of-term-report-2016-2018/>; Т.Балжмаа, “Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хууль батлагдлаа,” *МОНЦАМЭ* (2019 оны 12 дугаар сарын 12), <https://montsame.mn/en/read/209738#:~:text=Ulaanbaatar%20%2FMONTSAME%2F.,contents%20and%20promoti ng%20media%20independence> (2022 оны 3 дугаар сарын 25-ны байдлаар).

¹⁴ Г.Ундралтай хийсэн ярилцлага.

¹⁵ “Монгол улс,” *Хил хязгааргүй сэтгүүлчид* (2022 оны 3 дугаар сарын байдлаар), <https://rsf.org/en/mongolia>.

¹⁶ Б.Пүрэвсүрэн болон бусад., “Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тайлан 2020,” Глоб интернейшнл төв (2021 оны 5 дугаар сарын 3), https://www.gic.mn/public/docs/freedom_report/media_freedom_report_2020_en.pdf

¹⁷ “НҮБ-ын зүгээс Монгол улсад хийсэн хүний эрхийг хяналт шинжилгээ: Хил хязгааргүй сэтгүүлчид байгууллагын зүгээс хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний шинэтгэлд нэгдэхийг уриалж байна,” *Хил хязгааргүй сэтгүүлчид* (2020 оны 10 дугаар сарын 28), <https://rsf.org/en/news/un-human-rights-review-mongolia-rsf-urges-members-join-its-call-press-freedom-reforms>

¹⁸ Б.Пүрэвсүрэн болон бусад et al., “Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тайлан 2020.

¹⁹ Г.Ундралтай хийсэн ярилцлага.

²⁰ “Монгол улсад хэрэгжиж буй төсөл нь цахим эринд хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг бэхжүүлж, мэдээллийн хүртээмжийг сайжруулж байна,” *НҮБ-ын Ардчиллын сан* (2021), (2022 оны 3 дугаар сарын 21-ний байдлаар)

<https://www.un.org/democracyfund/news/mongolia-project-strengthens-media-freedom-and-access-quality-information-digital-age>

²¹ “Монгол улс дах авлигын тайлан,” *GAN Integrity* (2020 оны 5 дугаар сар),

<https://www.ganintegrity.com/portal/country-profiles/mongolia/>

²² “Монгол улс дах үйл ажиллагааны тайлан 2022,” *Bertelsmann Stiftung* (2022), [https://bti-](https://bti-project.org/en/reports/country-report/MNG)

[project.org/en/reports/country-report/MNG](https://bti-project.org/en/reports/country-report/MNG)

²³ Г.Ундралтай (Ардчиллын боловсрол төв) хийсэн ярилцлага, 2022 оны 2 дугаар сарын 16.

²⁴ ТЕНДЕРИЙН УРИЛГА ХАЙХ, <https://www.tender.gov.mn/mn/index/> (2022 оны 4 сарын байдлаар)

²⁵ Н.Цэрэнсамбуу (Төрийн худалдан авах ажиллагааны газар), ХБТМ-ын судлаачийн хийсэн ярилцлага, 2022 оны 2 дугаар сарын 22.

²⁶ Н.Цэрэнсамбуутай хийсэн ярилцлага.

²⁷ Нээлттэй гэрээний түншлэл, Нээлттэй гэрээний өгөгдлийн стандарт, [https://standard.open-](https://standard.open-contracting.org/latest/en/)

[contracting.org/latest/en/](https://standard.open-contracting.org/latest/en/).

²⁸ Н.Баярсайхантай хийсэн ярилцлага.

²⁹ “Монголын эрх баригчдын зүгээс ИН-ийн идэвхтнүүдийг баривчилж, илүү хязгаарлалт тогтоосон ТББ-ын тухай хуулийг өргөн мэдүүлж байна,” *CIVICUS* (2022 оны 3 дугаар сарын 9),

<https://monitor.civicus.org/country/mongolia/>; “Монгол улс,” *Ашгийн төлөө бус эрх зүйн олон улсын төв* (2022

оны 4 дүгээр сарын 3), <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/mongolia>

³⁰ Ш.Ариунаа (Монголын эмэгтэйчүүдийн хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих холбоо), ХБТМ-ын судлаачийн хийсэн ярилцлага, 2022 оны 2 дугаар сарын 17.

³¹ Г.Ундралтай хийсэн ярилцлага.

³² Ш.Ариунаатай хийсэн ярилцлага.

³³ “Монгол улс,” *Ашгийн төлөө бус эрх зүйн олон улсын төв*.

³⁴ Мөн тэнд.

³⁵ Ш.Ариунаа хийсэн ярилцлага.

³⁶ “Монгол улс,” *Ашгийн төлөө бус эрх зүйн олон улсын төв*.

Хэсэг III. Арга зүй болон ХБТМ-ын үзүүлэлтүүд

Энэхүү магадлан шинжилгээний зорилго нь хуучин бэлтгэж байсан ХБТМ-ын тайлангуудын нэгэн адил үнэлгээ хийх явдал бус юм. Харин энэхүү шинжилгээ нь Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний ерөнхий шинж байдал техникийн түргэвчилсэн тойм шинжилгээг хийж, ХБТМ-ын зүгээс давуу талууд, сорилтуудыг тодорхойлон гаргаснаар цаашдын хэрэгжилтийн үйл явцыг илүү сайжруулдаг. Тухайн арга зүй нь ХБТМ-д үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд тусгагдсан хамгийн бодит, хамгийн хэрэгжих боломж өндөртэй үүрэг амлалтуудыг ХБТМ-ын үзүүлэлт нэг бүрээр үнэлгээ хийн тодорхойлж, улмаар үр дүн гаргах хамгийн өндөр боломжтой амлалтууд, оролцогч талуудын хувьд тэргүүлэх ач холбогдол өгөхүйц амлалтууд, үндэсний хэмжээний нээлттэй засаглалын тэргүүлэх чиглэлүүд зэргийг тодорхойлон гаргадаг.

ХБТМ-ын зүгээс аль шинэтгэл эсвэл үүрэг амлалт нь хэрэгжих магадлал өндөртэй болохыг тодорхойлон гаргахын тулд шүүн үзэх болон бүлэглэх дараах алхмуудыг авч хэрэгжүүлдэг:

Алхам 1: Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд бичигдсэн байдлаар нь үүрэг амлалтуудыг судлан ямар зүйлсийг нь судлан шинжлэх боломжтой, аль нь баталгаажуулах боломжгүй эсэхийг тодорхойлох.

Алхам 2: Тухайн үүрэг амлалтуудыг нээлттэй засгийн үүднээс судлан боловсруулсан эсэхийг тодорхойлох. Эдгээр нь НЗТ-ийн үнэт зүйлсэд нийцэж байна уу?

Алхам 3: Хэрэгжилтийг нь баталгаажуулах боломжтой, нээлттэй засгийн үүднээс боловсруулсан үүрэг амлалтуудыг шинжлэн үзэж, тодорхой амлалтуудыг нэгтгэн бүлэглэх шаардлагатай эсэхийг тодорхойлох. Бодлогын нэг ижил зорилтод хамаарах эсвэл нэг ижил шинэчлэл, бодлогын асуудлыг шийдэхэд хувь нэмэр оруулах үүрэг амлалтуудыг нэгтгэн "бүлэглэж" (кластер), эдгээрийн үр дүнд хүрэх боломжийг нь нэгдсэн байдлаар судлан үзнэ. Бүлэглэх үйл ажиллагааг доорх алхмуудын дагуу ХБТМ-ын ажилтнууд гүйцэтгэдэг:

- a. Нийтлэг ерөнхий сэдвийг олж тогтоох. Эдгээрийг Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд заасан эсвэл төлөвлөгөөг сэдвээр нь бүлэглээгүй буй бол ХБТМ-ын ажилтнууд нь НЗТ-ийн хийдэг зарчмын дагуу сэдэвчлэн бүлэглэж болно.
- b. Бодлогын нэг ижил асуудлын шийдэхээр санал болгож буй эсвэл нэг ижил өргөн хүрээний бодлого эсвэл Засгийн газрын шинэчлэлийг дэмжиж буй үүрэг амлалтуудыг тодорхойлохын тулд үүрэг амлалтуудын зорилтуудыг судлан үзэх.
- c. Шаардлагатай бол үүрэг амлалтуудыг бүлэглэн зохион байгуулалтад оруулах. Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд үүрэг амлалтуудыг тодорхой нэг бодлогын эсвэл Засгийн газрын шинэтгэлийн дагуу бүлэглэн оруулсан эсвэл бүлэглэх шаардлагагүй дангаар бие даасан байж болно.

Алхам 4: Бүлэг эсвэл бие даасан үүрэг амлалтын үр дүн гаргах боломжийг үнэлэх.

Хянах шүүх үйл явц нь дотоодод хийгдэх ба үүрэг амлалт нэг бүрийн хамаарах мэдээлэл өгөгдлийг доорх Хүснэгт 1 дээр харуулсан. Түүнчлэн бүтээгдэхүүнийг хянан шинжлэх дотоод үйл ажиллагааны хүрээнд ХБТМ нь өөрийн үр дүнгийн үнэн бодит байдлыг үнэлж, ижил төстэй материалын судалгаа, НЗТ-ийн Дэмжих нэгжийн санал, ярилцлага, оролцогч талуудаар баталгаажуулах, ХБТМ-ын Бие даасан экспертийн бүлэг (IEP) ажиллуулах зэргээр дахин шаардлагатай мэдээлэл цуглуулдаг.

Дээр шүүлтийн үйл явцад дурдсанчлан ХБТМ нь энэхүү шинжилгээг **гурван гол үзүүлэлт** дээр үндэслэн хийдэг:

I. Баталгаажуулах боломжит байдал

- “Тийм”: Судлан үзэж, үнэлэн шинжлэхэд хангалттай тодорхой болсон. Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд бичигдсэн зорилт болон үйл ажиллагаа нь хангалттай тодорхой, хэрэгжилтийг нь үнэлэх боломжийг нь объектив байдлаар үнэлэн баталгаажуулах боломжтой хэмжээнд байх.
- “Үгүй”: Судлан үзэж, үнэлэн шинжлэхэд хангалттай тодорхой бус. Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд бичигдсэн зорилт болон үйл ажиллагаа нь хангалттай тодорхой бус, хэрэгжилтийг нь үнэлэх боломжийг нь үнэлэн шууд баталгаажуулах боломжтой үйл ажиллагааг багтаагаагүй байх.

*Үнэлэн баталгаажуулах боломжгүй үүрэг амлалтуудыг “баталгаажуулах боломжгүй” хэмээн ангилж, цаашид үнэлгээ хийхгүй.

II. Үүрэг амлалтуудыг нээлттэй засгийн зарчимд тулгуурлан боловсруулсан уу? (Хамааралтай байдал)

Энэхүү үзүүлэлт нь тухайн үүрэг амлалт нь *Нээлттэй засаглалын тунхаг* болон *НЗТ-ийн Засаглалын дүрэмд* заасан ил тод байдал, иргэний оролцоо эсвэл төрийн эгэх хариуцлагын үнэт зүйлсэд хамааралтай эсэхийг дараах чиглүүлэх асуултуудын хүрээнд тодорхойлон гаргадаг. Үүрэг амлалтыг анхааралтай уншин судалсны үндсэн дээр ХБТМ нь тухайн үүрэг амлалтыг нээлттэй засгийн нүдээр харж боловсруулсан эсэхийг юуны өмнө тодорхойлно:

- **Тийм/Үгүй:** Үүрэг амлалтуудыг бодлогын чиглэл, институцууд эсвэл шийдвэр гаргах үйл явцыг илүү ил тод, оролцоотой, олон нийтийн өмнө хариуцан эргэн тайлагнадаг болгохуйцаар боловсруулан гаргасан уу?

ХБТМ нь *НЗТ-ийн Засаглалын дүрэмд* заасан үнэт зүйлсийг тухайн тодорхойлсон байдлаар нь баримтлан ашигладаг. Түүнчлэн НЗТ-ийн үнэт зүйл нэг бүрд хамаарах дараах асуултуудыг ашиглан үүрэг амлалт бүрийг нээлттэй засгийн үүднээс боловсруулсан эсэхэд дүн шинжилгээ хийдэг:

- **Ил тод байдал:** Засгийн газар нь илүү их мэдээлэл ил тод болгох, мэдээлэл авах эрхийг баталгаажуулах эрх зүй эсвэл институцын орчныг сайжруулах, олон нийтэд нээлттэй болгож буй мэдээллийн чанарыг сайжруулах эсвэл төрийн шийдвэр гаргах үйл явц болон институцуудын ил тод байдлыг сайжруулах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх үү?
- **Иргэний оролцоо:** Засгийн газар нь олон нийтийн зүгээс шийдвэр гаргалтад мэдээлэл өгөх эсвэл нөлөөлөх боломжийг бий болгох эсвэл сайжруулах уу? Засгийн газар нь цөөнх болон хязгаарлагдмал төлөөлөл бүхий бүлгийн оролцооны механизмыг сайжруулах эсвэл бий болгох арга хэмжээг авах уу? Засгийн газар нь эвлэлдэн нэгдэх, эвсэл холбоо байгуулах, тайван замаар эсэргүүцэл илэрхийлэх эрх чөлөөг баталгаажуулсан эрх зүйн орчныг бий болгох уу?
- **Төрийн эгэх хариуцлага:** Засгийн газар нь төрийн албан хаагчдын өөрийн хийж буй үйлдлийг эргэн тайлагнах, хариуцах боломжийг бүрдүүлж эсвэл сайжруулах уу? Төрийн албан тушаалтнуудын хариуцлагатай, эргэн тайлагнах байдлыг хангах эрх зүй, бодлого эсвэл институцын орчныг бүрдүүлж байна уу?

III. Үр дүнд хүрэх боломж

Өмнө нь “боломжит үр нөлөөний” үзүүлэлт хэмээн нэрлэдэг байсан энэхүү үзүүлэлтийг НЗТ-ийн оролцогч талуудтай зөвлөлдөн ХБТМ-ын Шинэчилсэн тоймын хүрээнд гарсан саналуудыг үндэслэн өөрчлөлт оруулсан. ХБТМ-ын бүтээгдэхүүний шинэ стратегийн хүрээнд үр дүнд төвлөрөх болсноор энэхүү үзүүлэлтийг өөрчлөн, эхний үнэлгээгээр хүлээгдэж буй үр дүнг тогтоож, улмаар хэрэгжүүлсний дараагаар тухайн хүлээгдэж буй үр дүн нь ХБТМ-ын Үр дүнгийн тайланд баталгаажуулах боломжийг тодорхойлон гаргах болсон. Энэхүү Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний магадлан шинжилгээний зорилгын хувьд “боломжит үр дүнгийн” үнэлгээ нь тухайн үүрэг амлалт нь төлөвлөгөөнд бичигдсэн байдлаараа үр дүнд хүрэх боломжийг нь хамаарах бодлогын чиглэлд харьцуулан анхан шатанд нь эрт тогтоох зорилготой.

Үзүүлэлтүүдийн хамрах шатлалыг дараах байдлаар тодорхойлно:

- **Тодорхойгүй:** өнөөгийн хүчин төгөлдөр буй хууль тогтоомж, шаардлага болон бодлогын хүрээний үйл ажиллагааг үргэлжлүүлэх зорилготой, ямар нэгэн нэмүү үр өгөөж бий болгох эсвэл өнөөгийн нөхцөл байдалтай харьцуулбал нээлттэй засгийн арга хандлагыг сайжруулах ямар нэгэн шинж хомс буй үүрэг амлалт.
- **Дүнд хэмжээнд:** эерэг боловч үйл явц, арга ажиллагаа эсвэл бодлогод дагнасан өөрчлөлт гаргах санаачилга. Тодорхой нэг бодлогын чиглэлийг хамруулан үр дүнтэй эсвэл институцыг хамарсан өөрчлөлт үл гаргах үүрэг амлалтууд. Жишээ нь вэбсайт зэрэг аргачлал, мэдээлэл ил болгох, сургалт хийх, туршилтын төсөл гэх мэт.
- **Өндөр хэмжээнд:** бодлогын чиглэл, төрийн салбар болон/эсвэл иргэн болон төрийн хоорондын харилцааг зохицуулах арга ажиллагаа, бодлого эсвэл институцуудад тоглоомын дүрмийг өөрчлөх (эсвэл шинээр бий болгох) боломжтой байх. Үүрэг амлалт нь нийт төрийн үйл ажиллагааны хүрээнд тогтвортой, институцын хэмжээний өөрчлөлтийг авчрахуйц байх.

Энэхүү магадлан шинжилгээг ХБТМ-ын зүгээс Радио Патратай хамтран бэлтгэсэн ба Энди МакДевитт хянан тохиолдуулсан. ХБТМ-ын ашигладаг арга зүй, бүтээгдэхүүний чанар болон хянан магадлах үйл явцыг ХБТМ-ын Бие даасан олон улсын экспертийн бүлэг хянадаг.

ХБТМ-ын талаарх дэлгэрэнгүй мэдээллийг [энд](#) дарж **НЗТ-ийн вэбсайтын “ХБТМ-ын тухай” (About IRM)** хэсгээс үзнэ үү.

Хавсралт I. Үүрэг амлалт нэг бүрээрх өгөгдөл¹

Үүрэг амлалт 1: Эрдэс баялгийн салбарын ил тод байдлыг хангах

- Баталгаажуулах боломжтой эсэх: Тийм
- Нээлттэй засгийн үүднээс хэрэгжих үү? Тийм
- Үр дүн гаргах боломж: Өндөр

Үүрэг амлалт 2: Төрийн мэдээллийн хүртээмжийг сайжруулах

- Баталгаажуулах боломжтой эсэх: Тийм
- Нээлттэй засгийн үүднээс хэрэгжих үү? Тийм
- Энэхүү үүрэг амлалтыг дараах байдлаар бүлэглэсэн: Мэдээлэл, хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний хууль тогтоомж (Үүрэг амлалт 2 болон 8)
- Үр дүн гаргах боломж: Өндөр

Үүрэг амлалт 3: Төрийн худалдан авах ажиллагаанд иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх

- Баталгаажуулах боломжтой эсэх: Тийм
- Нээлттэй засгийн үүднээс хэрэгжих үү? Тийм
- Үр дүн гаргах боломж: Өндөр

Үүрэг амлалт 4: Иргэний орон зайг хамгаалсан хууль тогтоомж

- Баталгаажуулах боломжтой эсэх: Тийм
- Нээлттэй засгийн үүднээс хэрэгжих үү? Тийм
- Үр дүн гаргах боломж: Дунд

Үүрэг амлалт 5: Нийтийн сонголын тухай хууль, Захиргааны ерөнхий хууль, Хууль тогтоомжийн тухай хууль болон Хог хаягдлын удирдлагын тухай хууль олон нийтийн оролцооны талаар тусгах

- Баталгаажуулах боломжтой эсэх: Тийм
- Нээлттэй засгийн үүднээс хэрэгжих үү? Тийм
- Үр дүн гаргах боломж: Дунд

Үүрэг амлалт 6: Улсын төсөв болон төсвийн хөрөнгө оруулалтад олон нийтийн оролцоог хангах

- Баталгаажуулах боломжтой эсэх: Тийм
- Нээлттэй засгийн үүднээс хэрэгжих үү? Тийм
- Үр дүн гаргах боломж: Дунд

Үүрэг амлалт 7: Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн ил тод байдал

- Баталгаажуулах боломжтой эсэх: Тийм
- Нээлттэй засгийн үүднээс хэрэгжих үү? Тийм
- Үр дүн гаргах боломж: Тодорхойгүй

Үүрэг амлалт 8: Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх

- Баталгаажуулах боломжтой эсэх: Тийм

- Нээлттэй засгийн үүднээс хэрэгжих үү? Тийм
- Энэхүү үүрэг амлалтыг дараах байдлаар бүлэглэсэн: Мэдээлэл болон хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний хууль тогтоомж (Үүрэг амлалт 2 болон 8)
- Үр дүн гаргах боломж: Өндөр

Үүрэг амлалт 9: Төрийн үйлчилгээг цахимжуулах, хүртээмжийг нэмэгдүүлэх

- Баталгаажуулах боломжтой эсэх: Тийм
- Нээлттэй засгийн үүднээс хэрэгжих үү? Тийм
- Үр дүн гаргах боломж: Дунд

¹ **Редакцын тэмдэглэл:**

1. Бүлэглэсэн үүрэг амлалтуудын хувьд: Боломжит үр дүн гаргах эсэх дээр хийх үнэлгээг дан үүрэг амлалт бус харин бүлэглэсэн үүрэг амлалтуудын (кластер) түвшинд хийгдэнэ.
2. Ойлгомжтой болгох үүднээс үүрэг амлалтуудыг богиносгон оруулсан байж болно. Үүрэг амлалтуудыг бүрэн эхээр нь үзэхийнх тулд [Монгол улсын 2021- 2023 оны Үйл ажиллагааны үндэсний төлөвлөгөө](#) дээр үзнэ үү.

Хавсралт 2: НЗТ-ийн үйл явцыг даган мөрдөж үйл ажиллагаа явуулах минимум шаардлагууд

НЗТ-ийн Процедурын хяналтын бодлогод заасны дагуу үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг боловсруулахдаа НЗТ-ийн оролцогч улсууд нь “Хамруулах” шатны олон нийтийн нөлөөллийг хангасан байх ба энэ нь ХБТМ-ын хамтын оролцоот үйл явцын үнэлгээнд хамаарна.

Тухайн улсад хийгдсэн үйл явц “Хамруулах” хэмээх шатлалд хамаарах эсэхийг тодорхойлохын тулд ХБТМ нь *НЗТ-ийн Оролцоо, хамтын оролцоот төлөвлөлтийн стандартад* заасан төрөл бүрийн элементүүдийг үнэлэн үздэг. ХБТМ нь тухайн улс нь Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөгөө боловсруулахдаа стандартын дараах хэсгүүд болох минимум босго шаардлагыг хангасан эсэх дээр үнэлгээ хийдэг:

1. **Форум байгуулагдан үйл ажиллагаа явуулж буй эсэх:** НЗТ-ийн үйл явцыг зохицуулах, хяналт тавих чиг үүрэг бүхий форум байгуулагдсан байх.
2. **Форум нь олон талын оролцоот байх:** Үүнд Засгийн газар болон иргэний нийгэм багтаж байх.
3. **Үндэслэл бүхий хариу өгсөн байх:** Засгийн газар эсвэл Олон талын оролцоот форум нь хамтын оролцоот төлөвлөлтийн үйл явцад хэрхэн эргэх холбоотой байсан, эргэн хариу өгч байсан эсэхээ батлан харуулах шаардлагатай. Үүнд төлөвлөгөөнд оруулах, нэмэлт өөрчлөлт хийлгэх, эсвэл хасуулахаар санал болгосон гол ангилал болон/эсвэл сэдвийг тойм мэдээлэл зэрэг багтаж болно.

Доорх хүснэгтэд процедурын хяналтад хамаарах гурван стандартын хэрэгжилтэд хийсэн үнэлгээг тоймлон харуулсан. Энэхүү тоймын зорилго нь процедурын хяналтын минимум шаардлагыг ханган биелүүлсэн эсэхийг баталгаажуулах явдал бөгөөд *НЗТ-ийн Оролцоо, хамтын оролцоот төлөвлөлтийн стандартыг* бүхлээр нь ханган биелүүлсэн эсэхийг бүрэн хэмжээнд үнэлдэггүй. НЗТ-ийн нийт мөчлөгийн хүрээнд хамтын оролцоотой төлөвлөх, оролцоог хангах талаарх бүрэн үнэлгээг Үр дүнгийн тайланд тусгадаг.

Хүснэгт 2. НЗТ-ийн үйл явцыг даган мөрдөж үйл ажиллагаа явуулах минимум шаардлагуудын тойм мэдээлэл

<i>НЗТ-ийн Стандарт</i>	<i>Стандартын биелэлт хангагдсан уу?</i>
Форум (Үндэсний зөвлөл) байгуулагдсан. Монгол улс дахь НЗТ-ийн албан ёсны форум болох Үндэсний зөвлөл нь 2014 онд байгуулагдсан ч 2016 оноос хойш хуралдаагүй. Хамтын оролцоотой боловсруулах үйл явц дахь Үндэсний зөвлөлийн чиг үүрэг нь Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг бэлтгэн гаргасны дараа цахим шуудангаар эцэслэн батлах байдлаар хязгаарлагдаж ирсэн. 2021 оны 9 дүгээр сард байгуулагдсан Үйл ажиллагааны	Ногоон

<p>үндэсний төлөвлөгөөг боловсруулах үүрэг бүхий Ажлын хэсэг нь хамтын оролцоотой боловсруулах үйл явцад идэвхтэй үүргийг гүйцэтгэсэн.¹</p>	
<p>Форум нь олон талын оролцоог хангасан. НЗТ-ийн Үндэсний зөвлөлд иргэний нийгмийн гурван төлөөллөөс гадна Засгийн газрын гишүүн сайд, агентлагуудын дарга нар зэрэг өндөр түвшний төрийн төлөөлөл олон тоогоор багтдаг. Төрийн болон иргэний нийгмийн зүгээс ХБТМ-д хандаж Үндэсний зөвлөлийн бүрэлдэхүүний талаар нарийн тодорхой тайлбар ирүүлээгүй. Үйл ажиллагааны үндэсний төлөвлөгөөг боловсруулах Ажлын хэсэгт төрийн байгууллагуудын 8, иргэний нийгмийн 13, хувийн хэвшлийн 5 төлөөлөл багтжээ.²</p>	<p>Ногоон</p>
<p>Хамтын оролцоотой боловсруулах үйл явцын үеэр гарсан саналуудыг төлөвлөгөөнд хэрхэн тусгасан тухай Засгийн газрын зүгээс үндэслэл бүхий хариу өгсөн: Засгийн газрын зүгээс төлөвлөгөө боловсруулах үеэр талуудаас ирүүлсэн саналыг хэрхэн тусгасан талаар аман хэлбэрээр хариу өгсөн энэ талаар үндэслэл бүхий хариуг бичгээр ирүүлээгүй.³</p>	<p>Шар</p>

Үйл ажиллагааны үндэсний төлөвлөгөөг боловсруулах шатанд Монгол улс нь ХБТМ-ын зүгээс хамтын оролцоот төлөвлөлтөд хийсэн үнэлгээгээр “Хамруулах” шатанд олон нийтийн нөлөөллийг хангасан байна. Өмнөх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөтэй харьцуулбал энэхүү нөхцөл байдал нь олон нийтийн зүгээс ирүүлсэн саналыг Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд хэрхэн тусгасан талаар үндэслэлтэйгээр эргэн мэдээлэх чиглэлээр ахиц гарсан байна. Өмнөх Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хүрээнд Монгол улс нь НЗТ-ийн үйл явцыг зөрчсөн үйлдэл гаргасан нь тогтоогдсон⁴ ба үүнд нэгдсэн мэдээллийн сан байгуулаагүй, *НЗТ-ийн Оролцоо, хамтын оролцоот төлөвлөлтийн стандартуудад*⁵ заасан Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг боловсруулах болон хэрэгжүүлэх шатанд олон нийтийн нөлөөллийг хангах минимум шаардлагуудыг бүрэн хангаагүй зэрэг багтаж байжээ. НЗТ-ийн стандартыг хэрэгжилтийн шатанд хангах байдлыг баталгаажуулахад зориулан ХБТМ-ын зүгээс дараах зөвлөмжүүдийг өгч байна:

- Нэвтрэхэд ямар нэгэн саадгүй, хамаарах баримт нотолгооны холбоос бүхий, байнга шинэчилж байдаг **мэдээллийн санг** [ХБТМ-ын зааварчилгааны](#) дагуу **онлайн хэлбэрээр үүсгэн ажиллуулах**.

- **Олон нийтийг Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн мэдээллээр хангах.** Иргэний нийгэмтэй байнгын хэлэлцүүлэг өрнүүлж байхын тулд Үйл ажиллагааны үндэсний төлөвлөгөө боловсруулах үүрэг бүхий Ажлын хэсэг нь хэрэгжилтийн талаар хамтран хэлэлцэх зорилгоор байнгын хуралдаж, үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн талаарх шинэчилсэн мэдээлэл хүргэж, тулгараад буй асуудлыг хамтран шийдэх боломжуудыг хэлэлцэж байх.

¹ Г.Ундрал (Ардчиллын боловсрол төв), ХБТМ-ын судлаачийн хийсэн ярилцлага, 2021 оны 11 дүгээр сарын 16 болон 2022 оны 2 дугаар сарын 16.

² Г.Ундралтай ярилцлага.

³ Мөн тэнд.

⁴ НЗТ, “Процедурын хяналт” (2021), <https://www.opengovpartnership.org/procedural-review/>.

⁵ Үйл явцыг зөрчсөн үйлдэл хийх: Тухайн улс нь (1) боловсруулах шатанд “хамруулах” эсвэл үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн шатанд “мэдээлэх” шаардлагыг ханган биелүүлээгүй, эсвэл (2) Засгийн газар нь ХБТМ-ын зааварчилгааны дагуу НЗТ-ийн үндэсний веб хуудас дээр мэдээллийн сан үүсгэж, мэдээлэл цуглуулж, баримтжуулж, түгээгээгүй.