



УДИРДЛАГЫН
АКАДЕМИ

**ТӨРИЙН ЗАХИРГААНЫ БАЙГУУЛЛАГЫН
СТРАТЕГИ ТӨЛӨВЛӨГӨӨ, ТҮҮНИЙ
ХЭРЭГЖИЛТЭД ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ**

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН
015

Улаанбаатар хот
2019 он

ТӨРИЙН ЗАХИРГААНЫ БАЙГУУЛЛАГЫН СТРАТЕГИЙН ТӨЛӨВЛӨГӨӨ, ТҮҮНИЙ ХЭРЭГЖИЛТЭД ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ

Энэхүү бүтээлийн зохиогчийн эрхийг хуулийн дагуу хамгаалсан болно. Бүтээлийг бүтнээр буюу хэсэгчлэн хувилах, нийтлэх, микрофильм хийх, электрон системд оруулах болон бусад ямар нэг хэлбэрээр олшруулахыг хориглоно.

СУДАЛГААНЫ БАГ

Судалгааны багийн ахлагч

Т.Түмэнцогтоо Доктор, Төрийн захиргааны тэнхмийн дэд профессор

Зөвлөх

Я.Бямбасүрэн Доктор, дэд профессор, Удирдахуйн ухааны сургуулийн захирал

Гишүүд

М.Амартүвшин Доктор, Төрийн захиргааны тэнхмийн дэд профессор

Ц.Дэлгэржаргал Доктор, Төрийн захиргааны тэнхмийн ахлах багш

М.Энхтуул Докторант, Төрийн захиргааны тэнхмийн туслах ажилтан

Б.Ууганцэцэг Магистрант, Удирдлага, сэтгэл зүйн тэнхмийн туслах ажилтан

“Мөнхийн Үсэг” ХХК-д эхийг бэлтгэж хэвлэв.

АГУУЛГЫН ТОВЪЁОГ

ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ	IV
ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ	V
ӨМНӨХ ҮГ	VI
НЭГ. СУДАЛГААНЫ ДИЗАЙН	1
1.1. Удиртгал	1
1.2. Судлагдсан байдлын тойм	4
1.3. Судалгааны арга зүй	15
ХОЁР. СУДАЛГААНЫ ҮР ДҮН	20
2.1. Баримт бичгийн судалгааны үр дүн	20
2.1.1. Төрийн салбарт стратегийн төлөвлөгөө боловсруулж, хэрэгжүүлсэн түүхэн баримт бичгийн шинжилгээ	20
2.1.2. Яам, агентлагийн стратегийн баримт бичигт хийсэн шинжилгээ	39
2.2. Асуулгын судалгааны үр дүн.....	47
2.3. Сурвалжлагын судалгааны үр дүн	57
ДҮГНЭЛТ	67
САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ	72
ХАВСРАЛТ	74

ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1.	Судалгааны хувьсагч, хэмжих үзүүлэлт.....	18
Хүснэгт 2.	1948-1990 он дуустал хугацаанд хэрэгжүүлсэн найман таван жилийн төлөвлөгөөг баталсан шийдвэр.....	22
Хүснэгт 4.	3-р таван жилийн төлөвлөгөөнд ХАА-н талаар дэвшүүлсэн зорилт, түүний хяналтын тоо (1961-1965)	24
Хүснэгт 4.	Өргөн хэрэгцээний үндсэн бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлийн төлөвлөгөө (Анхдугаар 5 жилд).....	24
Хүснэгт 5.	МАХН-ын их хуралд “таван жилийн төлөвлөгөө”-г танилцуулсан илтгэл, түүнийг хэвлэсэн хувь (1948-1990 он).....	25
Хүснэгт 6.	Улсын төлөвлөгөөний комиссын нэрний өөрчлөлт	29
Хүснэгт 7.	2002-2011 онд хуулиуд болон тушаал зааварт тусгагдсан стратегийн төлөвлөгөөг илэрхийлэх “нэр томъёо”	35
Хүснэгт 8.	Төрийн байгууллага стратегийн төлөвлөгөөтэй байх тухай зохицуулсан эрх зүйн актууд (2012-2018 он)	37
Хүснэгт 9.	Яам, агентлагт илгээсэн албан бичгийн хариу (мэдээлэл хүсч)	39
Хүснэгт 10.	Яам, агентлагаас албан бичгээр ирүүлсэн стратегийн төлөвлөгөөний нэр, хэрэгжүүлсэн хугацаа (2003-2018 он)	40
Хүснэгт 11.	Судалгааны багийн баримт бичигт нь нарийвчилсан шинжилгээг хийсэн байгууллага	42
Хүснэгт 12.	2002-2011 онд мөрдөж байсан эрх зүйн актууд, түүнд нийцүүлэн боловсруулсан яам, агентлагийн төлөвлөгөөний нэр	43
Хүснэгт 13.	2012-2018 онд мөрдөж байсан эрх зүйн актууд, түүнд нийцүүлэн боловсруулсан яам, агентлагийн төлөвлөгөөний нэр	44
Хүснэгт 14.	Стратегийн төлөвлөгөөний чанарт шинжилгээ хийхэд ашигласан үзүүлэлт	45
Хүснэгт 15.	Яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөний боловсруулалт чанарт хийсэн шинжилгээний үр дүн	45
Хүснэгт 16.	Төрийн байгууллагын жилийн төлөвлөгөөний үлгэрчилсэн загварын хэсгээс.....	46
Хүснэгт 17.	Судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын ерөнхий төлөв байдал.....	47

ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ

Зураг 1.	Төрийн байгууллагын стратегийн удирдлагын үйл явц.....	7
Зураг 2.	Судалгааны үзэл баримтлалын хүрээ.....	14
Зураг 3.	Монгол улсын төрийн салбарт дунд хугацааны стратегийн төлөвлөгөө боловсруулж, хэрэгжүүлж ирсэн үечлэл (1948 оноос).....	21
Зураг 4.	Урт, дунд, богино хугацааны бодлогын уялдаа холбоо.....	32
Зураг 5.	Төрөөс баримтлах бодлого, төсвийн удирдлага болон стратеги төлөвлөлтийн уялдаа (2003-2011он).....	34
Зураг 6.	Төрөөс баримтлах бодлого, төсвийн удирдлага болон стратеги төлөвлөлтийн уялдаа (2019 оноос хойш).....	39
Зураг 7.	Баримт бичгийн нарийвчилсан шинжилгээг хийсэн ерөнхий мэдээлэл.....	43
Зураг 8.	Яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөлтийн өнөөгийн байдалд өгсөн үнэлгээ.....	49
Зураг 9.	Яам, агентлагийн хүний нөөцийн чадавхийн түвшинг үнэлсэн үнэлгээний үр дүн.....	49
Зураг 10.	Мэдээллийн нөөцийн өнөөгийн байдалд өгсөн үнэлгээний үр дүн.....	50
Зураг 11.	Стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахад шаардагдах цаг хугацааны хангалттай байдалд өгсөн үнэлгээний үр дүн.....	51
Зураг 12.	Стратегийн төлөвлөгөөний агуулга, чанарт өгсөн үнэлгээний үр дүн.....	52
Зураг 13.	Яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд өгсөн үнэлгээний үр дүн.....	53
Зураг 14.	Яам, агентлагийн хувьд сул хэрэгжүүлдэг үйл ажиллагаа.....	54
Зураг 15.	Пат шинжилгээний үр дүн.....	55
Зураг 16.	Регрессийн шинжилгээний үр дүн.....	55
Зураг 17.	Шулуун шугаман регрессийн шинжилгээний үр дүн.....	56
Зураг 18.	Стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахтай холбоотой сургалт, зөвлөгөө авдаг байдал.....	58
Зураг 19.	Стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахдаа ямар баримт бичгийг үндэслэл болгодог вэ?.....	60
Зураг 20.	Байгууллагын нөхцөл байдлыг стратегийн төлөвлөгөөнд хэрхэн тусгадаг вэ?.....	60
Зураг 21.	Стратегийн төлөвлөгөөний талаарх мэдээлэл.....	62
Зураг 22.	Стратегийн ба гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөний уялдаа.....	63
Зураг 23.	Стратегийн төлөвлөлтийн хүндрэл, бэрхшээл.....	63
Зураг 24.	Стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн хүндрэл, бэрхшээл.....	64

ӨМНӨХ ҮГ

Төрийн албаны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга 2017 онд батлагдаж төрийн байгууллага дөрвөн жилийн хугацаатай стратегийн төлөвлөгөө боловсруулж, хэрэгжүүлэх эрх зүйн үндсийг улам тодорхой болгож өгсөн. Энэхүү хуулийн хэрэгжилтийг хангаж, үйл ажиллагаагаа үр дүнтэй төлөвлөн, зохион байгуулахад өмнөх туршлага, сургамжаасаа суралцаж, алдаа дутагдлаа засаж сайжруулах шаардлага бидэнд байгаа нь тодорхой. Ялангуяа, төрийн салбарт стратегийн төлөвлөлтийн гүйцэтгэх үүрэг, түүний ач холбогдлыг зөвөөр ойлгож, үр дүнтэй хэрэгжүүлж чадвал байгууллагын гүйцэтгэл, цаашлаад салбар, улс орны хөгжилд үнэтэй хувь нэмэр оруулах нь дамжиггүй юм.

Иймд төрийн захиргааны байгууллагын стратегийн төлөвлөгөө, түүний хэрэгжилтийн талаарх судалгааны үр дүнг нэгтгэн та бүхэнд толилуулж байна. Уг судалгаа нь яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөө, түүний хэрэгжилтийн байдлыг судлахдаа стратегийн удирдлагын үйл явцыг бүхэлд нь авч үзэхийг зорьсон. Ингэхдээ яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөлт, стратегийн төлөвлөгөө, стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хамаарах асуудлуудыг нарийвчлан судлан, шинжилсний үндсэн дээр стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг сайжруулахтай холбогдох санал, зөвлөмжийг боловсруулан гаргалаа.

Энэхүү судалгааны тайлан нь эрдэмтэд, судлаачдад судалгааны материал, багш, суралцагчдад сургалтын хэрэглэгдэхүүн, бодлого боловсруулагч, шийдвэр гаргагч, практик ажилтнуудад санаа авч ажил хэрэгт ашиглах эх сурвалж болно гэдэгт итгэж байна.

Судалгааны ажлыг гүйцэтгэх нөхцөл, боломжийг олгож дэмжсэн Удирдлагын академийн Захиргааны зөвлөл, Эрдмийн зөвлөлийн гишүүд, багш, профессорууд, ялангуяа хэлэлцүүлэг бүрт албан ёсны санал, шүүмж өгч ажилласан эрдмийн зөвлөлийн гишүүн профессор Д.Ганбаатар, эрдмийн зөвлөлийн гишүүн дэд профессор Д.Байгал нарт судалгааны багаас тусгайлан талархаж байна. Мөн судалгаанд шаардлагатай өгөгдөл, мэдээллийг цуглуулахад дэмжлэг үзүүлж тусалсан, яам, агентлагийн удирдлага, ажилтнуудад судалгааны багийн зүгээс талархал илэрхийлж байна.

Судалгааны багийн ахлагч
Доктор, Т.Түмэнцогтоо

1. СУДАЛГААНЫ ДИЗАЙН

Энэхүү хэсэгт “төрийн захиргааны байгууллагын стратегийн төлөвлөгөө, түүний хэрэгжилтэд хийсэн шинжилгээ” сэдэвт судалгааны дизайныг хураангуйлан хүргэж байна. Судалгааны дизайн нь “судалгааны асуултыг төсөл болгон хувиргах үйл ажиллагаа бөгөөд энэ нь юуг, хэзээ, хэрхэн, ямар зорилгоор судлах тухай төлөвлөгөө (Баатартогтох, 2012, хууд. 39)” юм. Уг судалгааны дизайн нь удиртгал, судлагдсан байдлын тойм, судалгааны арга зүй гэсэн гурван бүрэлдэхүүн хэсгийн хүрээнд боловсруулагдаж, судалгааг хийх ерөнхий удирдамж болгон ашигласан.

1.1. Удиртгал

Монгол улсад нийгэм эдийн засгийн өөрчлөлт шинэчлэлт явагдаж, социализмаас ардчилсан нийгмийн тогтолцоонд шилжээд нилээд олон жилийг үдлээ. Өөрөөр хэлбэл, Монгол улсын 20-р зууны түүхийн ихэнх цаг хугацаа төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн харилцаатай нэг намын тогтолцоотой үе байсан. Тиймээс стратегийн удирдлагын хөгжил сорилтыг энэ үеийн түүхэн сургаж, туршлагыг зайлшгүй судлах шаардлагатай байна. Түүхийн баримтаас үзвэл стратегийн удирдлагад хамаарах анхны нотолгоо нь 1923 онд Засгийн газраас батласан “Эдийн засгийн үндсэн бодлого” (МАХН-ын төв хорооны дэргэдэх Намын түүхийн институт, 1996, хуудсд. 94-101) гэсэн улс орны эдийн засгийг урт хугацаанд удирдах үндсэн чиглэлийг тодорхойлсон баримт бичиг байна.

Харин монгол улс ардчилсан нийгэмд шилжсэнээр төрийн захиргааны шинэтгэлийг хэрэгжүүлсэн бөгөөд УИХ-ын 1996 оны 38 дугаар тогтоолоор төрийн захиргааны төв байгууллагын түвшинд стратеги төлөвлөлт, бодлогын удирдамжаар хангаж ажиллах үүргийг тусгажээ. Ингээд 2002 онд УИХ-аас “Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль”-ийг баталсан бөгөөд энэ нь төрийн байгууллагын хувьд стратеги төлөвлөлтийн арга зүйг үйл ажиллагаандаа нэвтрүүлж, хэрэглэх эрх зүйн үндсэн суурийг бий болгосон. Өөрөөр хэлбэл, төрийн салбарт шинэ удирдлагын зарчмыг нэвтрүүлж орц, үйл явцад суурилсан арга барилаас гүйцэтгэлийн үр дүнд суурилсан тогтолцоонд шилжсэн. Энэ үеэс эхлэн төсвийн байгууллага бүр үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөөг зорилго, үр дүнд чиглүүлэн боловсруулж байсан бөгөөд энэ нь тухайн байгууллагын төсөв боловсруулах үндэслэл болдог байв.

Гэхдээ 2012 онд Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль хүчингүй болсоноор төрийн байгууллагуудын хувьд стратегийн



төлөвлөгөө боловсруулж, түүний хэрэгжилтийг хангаж ажиллах эрх зүйн зохицуулалт үндсэндээ бүдгэрсэн юм. Хэдийгээр манай улсын хувьд төрийн байгууллага бүр стратегийн төлөвлөгөө боловсруулж, түүний хэрэгжилтийг зохион байгуулж ирсэнтуршлага байдаг боловч бодитамьдралдэнэ нь хэрхэн биелэлээ олж байгааг тодорхойлсон судалгаа хомс байна. Төрийн байгууллагыг стратегийн төлөвлөгөө боловсруулж, түүний хэрэгжилтийг хангахыг шаарддаг хэдийч үүнийг практикт хэрхэн хийх нь тодорхойгүй байдаг гэж зарим судлаач (Poister & Van Slyke, 2002)-д дурдсан байдгийн адилаар манай улсын өнөөгийн практикт төрийн байгууллагын стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулах, түүний хэрэгжилтийг хангах ажил төдийлөн сайн хийгдэхгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, манай улсын хувьд төрийн байгууллагууд стратегийн төлөвлөгөө боловсруулж, түүний хэрэгжилтийг хангаж ирсэн туршлагатай хэдий ч энэ нь практикт үр дүнгээ сайн өгч чадахгүй байна. Тухайлбал, стратегийн төлөвлөгөө нь хэт ерөнхий, тунхагийн шинжтэй, стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулахдаа судалгаа, шинжилгээнд тулгуурлахгүй, ач холбогдолыг нь ойлгохгүй, төлөвлөгөө боловсруулдаг ч, түүний хэрэгжилтийг анхаарахгүй, стратегийн төлөвлөгөө нь байгууллагын үйл ажиллагааны жилийн төлөвлөгөөтэй уялдахгүй, стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хяналт-шинжилгээ хийхгүй, биелэлт, үр дүнг үнэлж дүгнэхгүй байх зэрэг дутагдал байсаар байна.

Харин 2017 онд “Төрийн албаны тухай хууль”-ийг шинэчлэн найруулсан бөгөөд уг хуулийн 53 дугаар зүйлд “Стратегийн төлөвлөгөө” гэсэн шинэ бүлэг тусгагдаж “Төсвийн ерөнхийлөн захирагч хууль тогтоожид нийцүүлэн харьяа байгууллагын дөрвөн жилийн стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулан баталж, хэрэгжилтийг хариуцан зохион байгуулна” гэж заасан. Энэ нь өнөөдөр төрийн байгууллага дөрвөн жилийн хугацаатай стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах эрх зүйн үндсийг улам баталгаажуулж өгсөн. Тус хуулийн хэрэгжилтийг хангахтай холбогдуулан 2019 онд “Стратегитөлөвлөгөөболовсруулах, батлах, хэрэгжилтийг хангах журам”-ыг Монгол улсын Засгийн газар 36 дугаар тогтоолоор батлаж хэрэгжүүлэхээр болсон. Гэхдээ төрийн байгууллагын стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулах, түүний хэрэгжилтийг хангах талаар аргачлал, гарын авлага болон судалгааны ажил дутмаг байна.

Иймд төрийн албаны өөрчлөлт, шинэчлэлийн хүрээнд захиргааны байгууллагын стратегийн төлөвлөгөө, түүний хэрэгжилтийн өнөөгийн бодит байдлыг тодорхойлох зорилгоор суурь судалгааг хийх хэрэгцээ, шаардлага тулгарч байна.

Дээрх нөхцөл байдлаас үүдэн өнөөдөр “Төрийн захиргааны байгууллагын стратеги төлөвлөгөө, түүний хэрэгжилт ямар түвшинд байна вэ?” гэсэн **судалгааны үндсэн асуулт** урган гарч байна.

Монгол улсын яамны болон агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд зааснаар яам, агентлаг нь өөрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд хэтийн

болон дунд хугацааны стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах, мөн чиг үүрэг, эрхэм зорилго, стратегийн зорилтоо хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөөтэй ажиллахаар тусгасан байдаг. Иймээс уг судалгаагаар “яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөө, түүний хэрэгжилтэд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг тодорхойлохыг **зорьсон**. Уг зорилгын хүрээнд дараах **зорилтуудыг** дэвшүүлэн ажилласан. Үүнд:

- Судалгааны үзэл баримтлалын хүрээг тодорхойлох
- Монгол улсын төрийн салбарын дунд хугацааны төлөвлөлтийн түүхэн туршлага, ололт амжилтыг нэгтгэн дүгнэх
- Яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах үйл явц, үр дүн, хэрэгжилтийн түвшинг тодорхойлох
- Стратегийн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл учруулж буй хүчин зүйлсийг тодорхойлох

Судалгааны хамрах хүрээ

Судалгаа нь төрийн захиргааны төв буюу яам, засгийн газрын агентлагийн хүрээнд хийгдсэн. Мөн яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг тодорхойлохдоо байгууллагын дотоод орчны хүчин зүйлсийг судлан үзлээ. Учир нь стратегийн чиглэлийн судлаач, эрдэмтдийн бүтээлээс үзэхэд стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг байгууллагын дотоод орчинтой түлхүү холбон авч үзсэн байна. Тухайлбал, Басел Шахин (2011)-ы тэмдэглэснээр “стратегийн төлөвлөлт, хэрэгжилтэд хүндрэл учруулдаг зүйл нь гадаад орчноос илүү дотоод орчинтой холбоотой байдаг (Basel Shahin, 2011)” гэжээ. Энэ нь байгууллагын стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд гадаад орчны нөлөө байдаг хэдий ч байгууллагын дотоод орчин илүү чухал нөлөөтэй болохыг онцлон харуулсаныг илтгэж байна.

Судалгааны шинэлэг тал

Судалгаа нь төрийн захиргааны байгууллагын стратегийн төлөвлөлт ба хэрэгжилтийн хоорондын хамаарлыг судлахын зэрэгцээ стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд түлхүү анхаарал хандуулсан нь энэ чиглэлийн өмнөх судалгаануудаас ялгаатай байж чадлаа. Ялангуяа, стратегийн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг тодорхойлж өгсөн нь цаашид яам, агентлагийн түвшинд стратегийн төлөвлөгөөг илүү үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжийг харуулсан юм.

Түүнчлэн уг судалгаагаар гадаад улс орнуудын эрдэмтэн, судлаачдын бүтээлийг судлахын сацуу монгол улсын төрийн удирдлагын салбарт дунд хугацааны төлөвлөгөө боловсруулж, хэрэгжүүлж ирсэн түүхэн туршлага,

сургамжийг өнөөгийн нөхцөл байдалтай харьцуулан судлан үзсэн нь ихээхэн онцлогтой байлаа.

Нэр томъёоны тайлбар

Энэ судалгаанд голлон хэрэглэгдэх нэр томъёог дараах агуулгын хүрээнд авч үзсэн. Үүнд:

Стратеги. Байгууллагын үйл ажиллагааг төлөвлөх, удирдан чиглүүлэх урлаг, арга ухаан юм (Blackerby Phillip, 1994).

Стратегийн удирдлага. “Байгууллага гадаад орчиндоо хамгийн сайн өрсөлдөх чадварыг бий болгож, тавьсан зорилгодоо дээд зэргээр хүрэх ажиллагааг хангах стратегиа томъёолж, түүнийг хэрэгжүүлэх шийдэл болон үйл ажиллагааны цогц нэгдэл” (Ганбаатар, Д., Шуурав, Я., Сэржамц, Д, 2017, хууд. 54).

Стратегийн төлөвлөлт. “Дэвшүүлсэн зорилгыг хангах стратеги, түүнийг хэрэгжүүлэхийн тулд авч явуулах үйл ажиллагаа, шаардлагатай нөөцийг тодорхойлох, хуваарилах үйл явц” (Доржсүрэн, П., Бүжин, Ц, 2005).

Стратегийн төлөвлөгөө. Стратегийн төлөвлөгөө нь “зорилго, зорилтод хүрэх стратеги, түүнийг хэрэгжүүлэхийн тулд юу хийхийг системчлэн харуулсан баримт бичиг” (Доржсүрэн, П., Бүжин, Ц, 2005).

Стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилт. “Хэрэгжилтийн үйл явц бол стратегийн төлөвлөгөөг бодит ажил болгон цогцлооход чиглэдэг” (Ганбаатар, Д., Шуурав, Я., Сэржамц, Д, 2017).

1.2. Судлагдсан байдлын тойм

Уг судалгааны судлагдсан байдлын тоймыг стратеги ба стратегийн удирдлагын тодорхойлолт, онолын үзэл баримтлал болон эмпирик судалгааны хүрээнд хийж гүйцэтгэсэн болно.

Эхний хэсэгт, стратеги, стратегийн удирдлага, стратегийн төлөвлөгөө гэдэг нэр томъёог хэрхэн ойлгодог, судлаач эрдэмтэд ямар агуулгын хүрээнд авч үзсэнийг товч судлан үзэх нь судалгааны ажлыг оновчтой зохион байгуулахад дөхөмтэй гэж үзлээ.

Стратегийн удирдлагын талаар сонирхон судалдаг ихэнх судлаачдын үзсэнээр стратеги хэмээх нэр томъёо нь эртний Грекийн цэрэг (stratos), ялах (ago) гэсэн үгсийн нийлэмж “strategos” буюу “генералын урлаг” хэмээх утгатай гэж тайлбарладаг. Энэ нь цэрэг дайны үйл ажиллагааг төлөвлөх, удирдан чиглүүлэх урлаг, арга ухаан гэсэн утга санааг агуулдаг байна (Blackerby Phillip, 1994).

Өнөөдрийн бидний мэдэх стратеги хэмээх нэр томъёо нь менежмент, байгууллагын удирдахуйн ухааны салбарт хэрэглэгдснээр маш олон утгыг

өөртөө агуулах болсон (Brain, K. & Elke Reuning-Elliott Boyd, 1998). Тухайлбал, Карл Вейк (1979)-ийн тэмдэглэснээр “стратеги бол үйл явдал нэгэнтээ болж өнгөрсний дараа байгууллага юу хийж ирсэн тухай дээд удирдлагын санал бодол” (Тони Бовэйрд, Элке Лейффлер, 2014, хууд. 57) гэж тодорхойлсон нь бусад судлаачдын тодорхойлолтуудыг үгүйсгэсэн утга санааг агуулсан гэж үздэг.

Харин 1980-аад онд стратегийн удирдлагын талаар нэлээд өөр үзэл баримтлал дэвшигдэх болсон бөгөөд 1987 онд Америкийн эрдэмтэн Хэнри Минцберг стратегийг таван өөр утгаар буюу байгууллагыг үр дүнтэй удирдахад гүйцэтгэх үүргээр нь “5P” хэмээх ойлголтыг дэвшүүлсэн нь төлөвлөгөө (Plan), арга ухаан (Ploy), бүтэц загвар (Pattern), байрлал (Position), хэтийн төлөв (Perspective) гэж тодорхойлсон (Mintzberg Henry, 1987) байна. Стратегийн эдгээр утга санаа ихэд нэрд гарсан тул тэдгээрийн зөвхөн нэг нь л хамгийн утга төгөлдөр гэж мэтгэх нь зохисгүй” (Тони Бовэйрд, Элке Лейффлер, 2014) юм.

Стратегийг тодорхойлсон бусад эрдэмтдийн тодорхойлолтуудад үндэслэвэл “Стратеги нь дээрх 5P ба байгууллагын онцгой мэдлэг чадварыг “дээшлүүлэх” буюу байгууллагын одоо сайн хийдэг зүйлийг нь улам бүр сайн хийлгэдэг болгох арга зам юм.

Харин Рики У.Гриффен өмнөх эрдэмтдээс арай өөрөөр зорилгод хүрэх арга хэрэгсэл, өрсөлдөөнд давуу тал олж авах арга зам, байр сууриа өөрчлөх арга хэрэгсэл, ажил хэрэгч, овсгоотой сэтгэлгээний илэрхийлэл хэмээн илүү нарийвчлан авч үзжээ (Шуурав, Я., Ганбаатар, Д., 2005, хууд. 9). Ийнхүү эрдэмтэд стратегийг олон янзаар тодорхойлох болсноор өнөөг хүртэл түүний тухай нэгдмэл тодорхойлолт гараагүй байна.

Харин манай судлаач, эрдэмтэд стратегийн мөн чанар, агуулгыг тодорхойлохдоо стратеги бол урт хугацааны, ирээдүйд чиглэсэн, зорилгод хүрэхийн тулд нөөц бололцоонд тулгуурлан боловсруулсан том хэмжээний төлөвлөгөө (Лхаашид, Д., Бадралмаа, Р., 1996, хуудсд. 6-8), орчны хувьсал, өөрчлөлтөнд зохицуулан байгууллагынхаа холч давуу талыг хадгалах хамгийн гол нэгдмэл, иж бүрэн, цогцолбор зорилго (Лхаашид, Д., Бадралмаа, Р., 1996), байгууллага өөрийн эрхэм зорилгодоо хүрэхийн тулд зорилгуудыг хангах бүх талыг хамарсан иж бүрэн урт хугацааны төлөвлөгөө (Цэнд, Н., Шуурав, Я., 2000, хууд. 109) гэж тодорхойлсон байдаг.

Гэхдээ стратегийн өргөн хэрэглэгддэг нийтлэг гурван тодорхойлолт байдаг байна. “Нэгд, Ерөнхий зорилгод хүргэх үйл ажиллагааны буюу нөөцийг бүрдүүлэх хөтөлбөр Хоёрт, байгууллагын зорилтын хөтөлбөр, тэдгээрийн өөрчлөлт, зорилтод хүрэхэд хэрэглэх нөөц, тэрхүү нөөцийг олж авах, ашиглах, зарцуулах талаарх бодлого, Гуравт, урт хугацааны үндсэн зорилтыг тодорхойлох, үйл ажиллагааны чигийг тогтоох, шаардагдах нөөцийг хуваарилах үйл явц, стратегийн гэж урт хугацааны зорилтод хүрэх ерөнхий,



иж бүрэн төлөвлөгөөг хэлнэ хэмээн хоёр өөр байр сууринаас тодорхойлсон (Шуурав, Я., Ганбаатар, Д, 2005, хууд. 10)” байна.

Эрдэмтдийн дээрх тодорхойлолтуудад ижил болон ялгаатай тал байгаа хэдий ч гадны болон манай эрдэмтдийн дийлэнх нь стратегийн мөн чанар, агуулгыг иж бүрэн, цогц зүйл гэдгийг хэлж байгаа бөгөөд энэ нь бүх талыг хамарсан төлөвлөгөө гэдэгтэй санал нэг байгаа нь харагдана. Эндээс дүгнэн үзвэл стратеги бол тодорхой зорилго, ирээдүй рүү удирдан чиглүүлэх арга ухаан, цогц төлөвлөгөө юм.

Ер нь хүмүүс “стратеги” гэж хэлмэгц стратеги төлөвлөгөөний тухай боддог. Стратеги төлөвлөгөө бол нэлээд эртний түүхтэй зүйл бөгөөд үүний үүсэл гарал нь 19-р зууны хот, мужийн төлөвлөгөө хийх хөдөлгөөн (Оуэн, Кэдбюри, Солт, Гел нарын “ажилчдын колони”, “Ховардын цэцэрлэг хотууд”, Ле Корбюзерын “хотын амьдралын машин” зэрэг), хожмоо 1920-иод онд Зөвлөлт Орост эхэлж, 1945 оноос хойш коммунист болон бусад оронд дэлгэрсэн аж үйлдвэрийн төлөвлөлтөөс улбаатай. Эдгээр болон Барууны орнуудад бол хувийн салбараас гаралтай улсын салбарт нэвтэрсэн төлөвлөлтөд төсвийн болон хүн хүчний асуудлыг голлон тусгаж байв. Эцэстээ, нийт байгууллагын нэгдсэн төлөвлөгөө, нэгж хэсгүүдийн бизнес төлөвлөгөө (эсвэл үйлчилгээний төлөвлөгөө) нь төр, бизнесийн салбарын аль алинд түгэн дэлгэрчээ (Тони Бовэйрд, Элке Лөйффлер, 2014).

Өөрөөр хэлбэл, стратегийн төлөвлөгөө нь нэг ёсны шийдвэр юм. Энэ ч утгаараа “стратеги нь байгууллагын зорилго, үйл ажиллагааны чиглэлийг тодорхойлох удирдлагын шийдвэрийн нэгдэл” гэж зарим судлаачид (Рей С. Рист, Мари-Хелен Бойли, Фредерик Мартин, 2014) үзсэн байдаг. Мөн АНУ-ын эрдэмтэн Брайсон (2004)-ны тэмдэглэснээр “төрийн байгууллагын стратеги төлөвлөгөө нь байгууллагын бүтэц зохион байгуулалтыг тогтоож, үндсэн шийдвэр гаргалт, үйл ажиллагааг нь боловсруулах удирдамж болдог (Byrson, J. M, 2004, pp. 21-53)” гэж үзсэн байна. Тиймээс стратегийн төлөвлөгөө нь байгууллагын хүсэн эрмэлзэж буй өмнөө тавьсан зорилгод хүрэх чиг замыг зааж өгдөг байна.

Гэхдээ стратегич арга барилаар байгууллагыг удирдан чиглүүлэх нь стратегийн төлөвлөгөө боловсруулж, хэрэгжүүлэхээс илүү өргөн цар хүрээтэй ойлголт юм. Стратегийн удирдлага нь зорилгоо тодорхойлчихоод ажилчдаа түүнд хүрч ажилла гэж зүгээр нэг шаардахаас илүү удирдахуйн ухаан, ур чадвар, урлаг шаардсан төвөгтэй ажил байдаг. Хэдийгээр судлаач, эрдэмтэд стратегийн удирдлагыг өөр өөрийн өнцгөөс ойлгож, тайлбарлан тодорхойлдог ч, энэ нь үйл ажиллагааны цогц систем гэдэгтэй эрдэмтэд санал нийлдэг байна. Тухайлбал, “стратегийн удирдлага нь аливаа байгууллага стратегиа зөв тодорхойлж, байгууллагын хэмжээнд түүний төлөө ажиллах явдлыг хангаж байдаг систем” (Рей С. Рист, Мари-Хелен Бойли, Фредерик Мартин, 2014, хууд. 58)”, мөн “байгууллага гадаад орчиндоо хамгийн сайн өрсөлдөх чадварыг бий

болгож, тавьсан зорилгодоо дээд зэргээр хүрэх ажиллагааг хангах стратегиа томъёолж, түүнийг хэрэгжүүлэх шийдэл болон үйл ажиллагааны цогц нэгдэл (Ганбаатар, Д., Шуурав, Я., Сэржамц, Д, 2017)” юм.

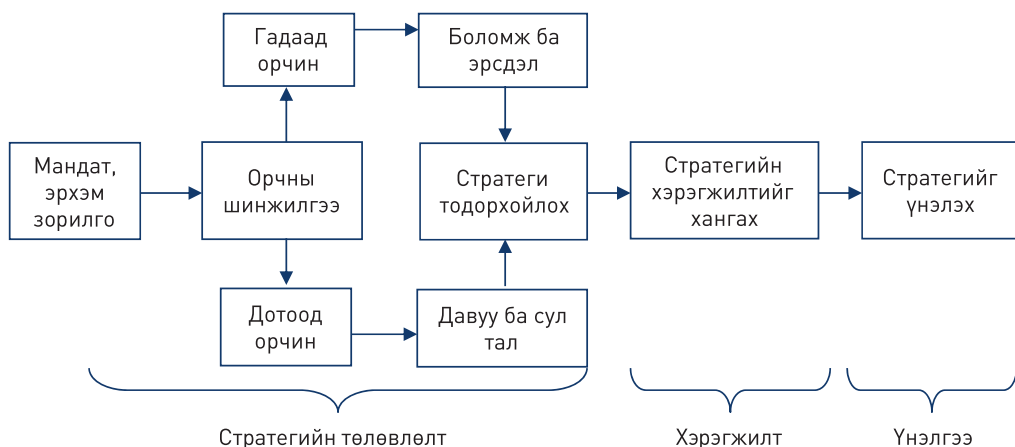
Удаах хэсэгт, стратегийн удирдлагын талаар онолын олон урсгал, чиглэл байдаг ч тэдгээрийн дотроос суурь онол нь Хенри Минцберг, Игор Ансофф нарын тодорхойлсон 10 сургуулийн үзэл баримтлал юм. Энэ талаар судлаач Д.Ганбаатар, Я.Шуурав нар (2005) өөрийн бүтээлдээ дэлгэрэнгүй дурдсан байдаг. Эдгээр 10 сургуульд бүтцийн, төлөвлөлтийн, байршлын, ажил хэргийн, танин мэдэхүйн, суралцах, эрх мэдлийн, соёлын, орчны, нэгдсэн сургуулиуд багтдаг байна. Тухайлбал, Бүтцийн, Төлөвлөлтийн, Байршуулах сургуулиуд нь стратегийг хэрхэн боловсруулах мөн чанарын хувьд зааварчлах шинжтэй урсгал юм. Харин Ажил хэргийн, Танин мэдэхүйн, Суралцах, Эрх мэдлийн, Соёлын, Орчны сургуулиуд нь бодит нөөцийг стратегийн хэрэгжилтэд хуваарилахад голлон анхаардаг ажээ. Нэгдсэн сургуулийн хувьд бүх сургуулиудын үзэл баримтлалыг нэгтгэн авч үздэг, стратеги төлөвлөлтөд голлон анхаардаг урсгал юм. Өөрөөр хэлбэл, стратегийг байгууллагын бүтэц, орчин, хөгжлийн бүхий л үе шатуудтай нь холбон авч үздэг.

Өмнө дурдсанчлан стратегийн удирдлага нь үйл ажиллагааны цогц нэгдэл бөгөөд энэ нь “...байгууллагын ирээдүйн төрхийг бүтээн байгуулж, түүнийг хэрэгжүүлэх зорилго, зорилтуудыг урьдчилан шийдвэрлэж, байгууллагыг хэтэд нь чиглүүлэн удирдах явдал (Said Elbanna, Rhys Andrews, Raili Pollanen, 2016)” юм. Стратегийн удирдлага нь “стратегийн төлөвлөгөө боловсруулж, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаагаар дамжин хангагддаг” (Альберт, Х., Майкл, М. 1992, хууд.5) байна. Өөрөөр хэлбэл, стратегийн удирдлагын үйл явц нь стратегийн төлөвлөлт, стратегийн хэрэгжилт, стратегийн хяналт, үнэлгээ гэсэн гурван үндсэн үе шатаас бүрддэг. Тухайлбал, судлаач Петер, Чарлез нар (1992) стратегийн удирдлага нь “гадаад, дотоод орчныг шинжлэх, эрхэм зорилго, зорилтуудыг тодорхойлох, стратегийг боловсруулж томъёолох, төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэх, хэрэгжилтийг хянах, үнэлэх гэсэн 5 үе шаттай үйл явц (Wright, P. L., Pringle, C. D., & Kroll., M. J., 1992, p. 56)” хэмээн тодорхойлсон байдаг. Үүний нэгэн адил судлаач Постер “стратегийн удирдлага нь байгууллагын стратегийг тодорхойлон, түүний хэрэгжилтийг зохион байгуулж, удирдах, үнэлэх үйл ажиллагаа (Theodore, H. Poister, 2010)”-г багтааж ойлгоно гэжээ. Товчхондоо, стратегийн удирдлагыг том зургаар нь харвал байгууллагын удирдлагын бүхий л үйл ажиллагааг хамарсан нэгэн бүхэл систем юм.

Эндээс үзвэл төрийн захиргааны байгууллага дахь стратегийн удирдлагын үйл явцыг бүхэлд авч үзэх хэрэгцээ шаардлага гарч байгаа бөгөөд энэ нь уг судалгааг системийн онолд үндэслэх нэгэн шалтгааныг илтгэж байна. Австрийн эрдэмтэн Людвигпон Берталанфи эх дэлхий дээрх амьдралын эх сурвалж нь амьд организм бөгөөд хүний нийгмийн үндэс угсаа нь биологийн системээс улбаатай гэдгийг өөрийн боловсруулсан “Системийн тухай онол”

бүтээлдээ тэмдэглэсэн байдаг. Энэ онолын гол үзэл санаа нь “нэгдмэл нэг зорилго руу тэмүүлж байдаг олон тооны элемент, нэгж хэсгийг өөртөө багтаасан бөгөөд тэдгээрийн шинж чанараар тухайн бүхэллэгийн ерөнхий шинж илэрхийлэгдэж байдаг төгс бүтцийг систем гэнэ. Системийн элемент, нэгж хэсгүүд нь харилцан хамааралтай орших ба хэрэв тэдгээрийн аль нэг нь байхгүй эсвэл доголдож эхэлбэл систем бүхэлдээ сааталд орох буюу доголдоход хүрнэ (Ганбаатар, Д., Шуурав, Я., Сэржамц, Д., 2017)” гэж үздэг. Системийн онолоор байгууллагын үйл ажиллагаа нь орж буй нөөцүүд, тэдгээрийг хувирган боловсруулах процесс, гарц, буцах холбоо, гадаад орчин гэдэг ойлголтуудаар илэрхийлэгддэг. Энэ агуулгын хүрээнд америкийн эрдэмтэн Брайсон (2004) төрийн байгууллагын стратегийн удирдлагын үйл явцыг зураглан үзүүлсэн байдаг (Зураг 1).

Зураг 1. Төрийн байгууллагын стратегийн удирдлагын үйл явц



Эх сурвалж: АНУ-ын эрдэмтэн М.Брайсоны стратегийн удирдлагын үйл явцын зураглалаас иш татав. Bryson, J.M. (2004). *Strategic Planning for Public Service and Non-Profit Organizations* (3rd ed). San Francisco: Jossey-bass. p 16.

Дээрх зургаас үзэхэд төрийн байгууллагын стратегийн удирдлага нь “стратеги тодорхойлох буюу стратеги төлөвлөлт, стратегийн хэрэгжилтийг хангах, стратегийн хяналт, үнэлгээ (Bryson, J. M, 2004)” гэсэн гурван үндсэн үе шатаас бүрдэж байна. Өөрөөр хэлбэл, уг судалгааны хүрээнд төрийн захиргааны байгууллагын стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн өнөөгийн байдлыг тодорхойлохдоо системийн нэг элементийг механик байдлаар салган авч судлах нь учир дутагдалтай юм. Иймээс төрийн захиргааны байгууллагын стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг, төлөвлөлтийн үйл явц, цаашлаад стратегийн удирдлага хэмээх системийн бусад элементүүдтэй холбон авч үзэх шаардлага тулгарч байна.

Учир нь стратегийн төлөвлөлтийн үр дүнд стратегийн төлөвлөгөө бий болдог бөгөөд үүнийг манай судлаач эрдэмтэд (Доржсүрэн, П., Бүжин, Ц, 2005) “стратегийн зорилго, зорилтод хүрэх стратеги, түүнийг хэрэгжүүлэхийн тулд юу хийхийг системчлэн харуулсан баримт бичиг” гэж тодорхойлжээ. Харин 2019 оны Засгийн газрын 36 дугаар тогтоол “Стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах, батлах, хэрэгжилтийг хангах журам”-ын 1.3.1-д стратегийн төлөвлөгөө гэдэг нь алсын хараа, эрхэм зорилго, стратегийн зорилго, зорилт, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг тодорхойлсон баримт бичиг гэсэн байна. Нэгэнт стратегийн төлөвлөгөө бэлэн болсон тохиолдолд түүнийг хэрэгжүүлэх үе шат эхэлдэг. “Стратегийн хэрэгжилт гэдэг нь удирдлага зохион байгуулалтын арга хэрэгсэл, нөөцүүдийг ашиглан тодорхой үр дүнг бий болгоно гэсэн үг. Хэрэгжилтийн үйл явц бол стратегийн төлөвлөгөөг бодит ажил болгон цогцлооход чиглэдэг (Ганбаатар, Д., Шуурав, Я., Сэржамц, Д, 2017)”.

Төгсгөл хэсэгт, Төрийн байгууллагын стратеги төлөвлөлт, стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн талаар манай улсын хувьд эмпирик судалгаа, шинжилгээний ажил ховор байна. Харин энэ чиглэлээр гадны улс орны эрдэмтэн, судлаачдын бүтээл, судалгаа шинжилгээний ажил элбэг, олдоц сайтай байгаа нь уг судалгааны зорилгын хүрээнд холбогдох мэдээллийг цуглуулж, гүнзгийрүүлэн судлах боломж олдсон юм.

Төрийн байгууллагын стратегийн төлөвлөлтийн талаар Р.Бадралмаа (2011), М.Мөнхбаяр (2017) нар судлан үзжээ. Тухайлбал, судлаач Р.Бадралмаа (2011) “Эрүүл мэндийн салбарын стратегийн удирдлагын шинжилгээ: төлөвлөлт, хэрэгжилт” гэсэн сэдвээр докторын судалгааны ажил бичиж хамгаалсан байна. Энэхүү судалгааны ажил нь “Эрүүл мэндийн салбарын стратегийн удирдлагын өнөөгийн байдалд шинжилгээ, дүгнэлт хийж, салбарын стратегийн удирдлагын үр дүнг дээшлүүлэхэд тус дөхөм үзүүлж болох шийдлийн санал боловсруулах” (Бадралмаа, 2011, хууд. 143)-д голлон чиглэсэн байна. Судалгааны гол үр дүн нь төлөвлөлт, хэрэгжилтийн хооронд зөрүүх байгааг баримт бичгийн шинжилгээнд тулгуурлан тодорхойлсон байна. Учир нь стратегийн зорилго, зорилт нь оновчтой бус, хэмжигдэх боломжгүй, үйл ажиллагааны төлөвлөгөөтэй уялдахгүй байх зэрэг дутагдлуудыг дурдсан байна. Жишээлбэл, “эрүүл мэндийн салбарын мастер төлөвлөгөө (2006-2015)-нд дэвшүүлсэн эрхэм зорилго, хэтийн зорилго, стратегийн зорилтуудыг тодорхойлсон байдал ... чанарын шаардлага хангахуйц хэмжээнд хүрээгүй, мөн ... мастер төлөвлөгөө нь үйл ажиллагааны хэтийн, дунд хугацааны, жилийн төлөвлөгөөнүүдтэй сайн уялдахгүй байна” (Бадралмаа, 2011) гэж үзжээ. Энэхүү судалгаа нь төлөвлөлт, хэрэгжилтийн хоорондын уялдааг авч үзсэн боловч эрүүл мэндийн салбарын мастер төлөвлөгөө, түүний агуулга болон төлөвлөгөө хоорондын уялдааг чухалчлан авч үзсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, эндээс стратегийн төлөвлөгөө нь чанарын шаардлага хангахуйц, бусад төлөвлөгөөтэй уялдаа муутай байдаг гэж дүгнэж болохоор байна.



Харин судлаач М.Мөнхбаяр (2017) төрийн захиргааны байгууллагын стратеги төлөвлөлт, түүнд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг тодорхойлох судалгааг хийсэн байна. Уг судалгаанд засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг, түүний харьяа байгууллагын нийт 427 албан хаагчдыг хамруулсан байна. Төрийн байгууллагын стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах талаар албан хаагчдын мэдлэг хангалттай түвшинд байгааг судалгааны дүн илтгэсэн боловч “стратегийн төлөвлөгөө нь байгууллагын үйл ажиллагааны төлөвлөгөөтэй уялдаа муу, тунхаглалын шинжтэй боловсруулдаг (Мөнхбаяр, 2017, хууд. 180)” байна. Тухайлбал, стратегийн төлөвлөгөө ба байгууллагын үйл ажиллагааны жилийн төлөвлөгөөг хоёр тусдаа зүйл мэт ойлгон, уялдаа муутай боловсруулдаг нь стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг бүрэн хангах боломжгүйг харуулж байна. Энэ нь эрүүл мэндийн салбарын мастер төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хийсэн дээрх судалгааны үр дүнтэй мөн тохирч байна. Учир нь төрийн байгууллагын хувьд стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулахад “хамт олны оролцоо сул, стратегийн талаарх мэдлэг, мэдээлэл дутмаг (Мөнхбаяр, 2017)” байдаг ажээ. Мөн тэрбээр стратеги төлөвлөлтийн үйл явцад удирдах ажилтны үүрэг оролцоо чухал байдгийг онцлон тэмдэглэсэн байна. Ерөнхийдөө уг судалгаа нь стратеги төлөвлөлтийн үйл явцад түлхүү анхаарсан байна.

Аливаа байгууллага дэвшүүлсэн зорилгодоо хүрэхийн тулд үйл ажиллагааг оновчтой төлөвлөж, хэрэгжүүлэх шаардлагатай болдог. Энэ ч утгаараа “стратеги төлөвлөлт нь байгууллагын гүйцэтгэлийг сайжруулахад чиглэх ёстой (Wouter Van Dooren, Geert Bouckaert, John Halligan, 2015) гэж судлаач эрдэмтэд үздэг (Мөнхбаяр, 2017)” байна. Эндээс үзвэл стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилт нь гүйцэтгэлийн удирдлагатай салшгүй холбоотой болох нь харагдаж байна.

Тухайлбал, “Төрийн захиргааны байгууллага дахь гүйцэтгэлийн удирдлагын хэрэгжилт”-ийн судалгааг удирдлагын академийн судалгааны баг 2017 онд гүйцэтгэсэн байдаг. Уг судалгаанд төрийн захиргааны төв байгууллага буюу яам, засгийн газрын агентлаг, нутгийн захиргааны байгууллагын төлөөллийг хамруулсан байна. Судалгааны зорилго нь “төрийн захиргааны байгууллага дахь гүйцэтгэлийн удирдлагын хэрэгжилтийн өнөөгийн байдлыг гүйцэтгэлийн удирдлагын циклийн үе шат бүрээр нь судлан ололттой сайн талууд болон тулгамдсан асуудлууд түүнийг шийдвэрлэх боломжтой хувилбаруудыг тодорхойлоход чиглэсэн байна” (Байгал, Д., Амартүвшин, М., Цацралт, Б., Энхмандах, Ц., Мөнхбаяр, М, 2017). Судалгааны үр дүнгээс үзэхэд төрийн захиргааны байгууллагын хувьд гүйцэтгэлийн удирдлагын хэрэгжилт дунд түвшинд байна. Хэдийгээр төрийн захиргааны байгууллагын хувьд байгууллага, нэгж, ажилтны төлөвлөгөөг хооронд нь уялдаатай боловсруулахыг чухалчилдаг ч энэ нь практикт бодитой хэрэгжиж чадахгүй байгааг судалгааны үр дүн илтгэн харуулсан. Тухайлбал, судалгаанд хамрагдсан байгууллагуудын хувьд “үр дүнгийн гэрээг хэлбэр төдий хийдэг

(Байгал, Д., Амартүвшин, М., Цацралт, Б., Энхмандах, Ц., Мөнхбаяр, М, 2017)” болох нь судалгааны үр дүнгээр тайлбарлагдаж байна.

Дээрх судалгааны үр дүн нь “Монгол улсын Засгийн газрын агентлагийн судалгаа (2017)”-ны үр дүнгээр мөн нотлогдож байна. Тухайлбал, “үр дүнгийн гэрээ нь Засгийн газрын агентлагийн хууль, журам хэрэгжүүлж хийдэг нэг ажил бөгөөд хэлбэрийн хувьд уг дүрэм, журамд нийцэх нь чухал болохоос биш, агуулгын хувьд агентлагийн үр нөлөө, үр дүнг дээшлүүлэхэд чиглэгдэж чадахгүй байна. Мөн “гэрээнд тусгагдсан хүрэх үр дүн, гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлт нь хэмжих боломжгүй, хэт ерөнхий, бодит бус бөгөөд жил бүр давтагдсан шинжтэй тодорхойлогдсон нь гэрээний хэрэгжилтэд хяналт-шинжилгээ хийх, гэрээний биелэлтийг бодитой үнэлж, дүгнэх боломжийг хязгаарлаж байгаа (Цэдэв, Д., Байгал, Д., Бямбаяр, Я, 2017)” талаар судалгааны үр дүн харуулж байна. Гэхдээ уг судалгааны үр дүнгээс үзвэл үр дүнгийн гэрээ байгуулж ажиллах нь агентлагийн гүйцэтгэлийг сайжруулахад чухал нөлөөтэй, мөн гэрээ нь агентлагийн нэгж, ажилтнуудын төлөвлөгөөний нэгтгэл болж чадсан талаар судалгаанд оролцогчид дурдсан байна. Эндээс үзвэл манай улсын төрийн байгууллагууд төлөвлөгөөний агуулгад бус хэлбэрт анхаардаг дүр зураг харагдаж байна. Энэ нь стратеги болон гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөний уялдаа хангагдахгүй байх нэг нөхцөл болохыг үгүйсгэх аргагүй юм.

Мөн төрийн захиргааны байгууллагуудын менежментийн чадамжийг тодорхойлох судалгааг судлаач Ч.Чулуунцэцэг, Я.Шуурав, Д.Ганбаатар (2010) болон Ц.Өнөржаргал (2011) нар хийсэн байдаг. Эдгээр судлаачдын бүтээлээс үзэхэд төрийн захиргааны байгууллагын менежментийн чадамжийг сайжруулах шаардлага тулгарч байгааг судалгааны үр дүн илэрхийлсэн байдаг бөгөөд судалгаанд яам, засгийн газрын агентлаг, нутгийн захиргааны байгууллагын төлөөллийг хамруулсан байна. Судлаачид менежментийн чадамжийг зорилго, манлайлал, бүтэц зохион байгуулалт, идэвхжүүлэлт, харилцаа хамтын ажиллагаа, зан үйл соёл, нөөцийн ашиглалт, мэдлэг инноваци, бүтээмж чанар гэх мэт шалгуур үзүүлэлтээр нарийвчлан судлан үзсэн байна. Тухайлбал, судалгаанд хамрагдсан байгууллагын онцлогоос хамааран судалгааны үр дүн харилцан адилгүй байгаа хэдий ч ерөнхий дүнгээрээ эдгээр байгууллагуудын менежментийн чадамж дундаж үнэлгээтэй байна. Гэхдээ менежментийн чадамжийг илэрхийлэх үзүүлэлтүүдээс хамгийн бага үнэлгээ авсан хүчин зүйлс нь “үйл ажиллагааны гүйцэтгэл, албан хаагчдын мэдлэг чадвар (Чулуунцэцэг, Ч., Шуурав, Я., Ганбаатар, Д, 2010)”, “харилцаа, хамтын ажиллагаа (Өнөржаргал, 2011, хуудсд. 107-115)” зэрэг байна. Харин байгууллагын манлайлах ур чадварын үнэлгээ харьцангуй өндөр үнэлгээ авсан талаар судлаач Ц.Өнөржаргал (2011) дурдсан байна. Иймд төрийн байгууллагын стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах, түүний хэрэгжилтийг хангах ажлын хүрээнд албан хаагчдын мэдлэг чадвар, гүйцэтгэл, хамтын ажиллагааг сайжруулах шаардлага байгаа нь харагдаж

байна. Стратегийн удирдлага нь менежментийн чухал бүрэлдэхүүн хэсэг бөгөөд төрийн захиргааны байгууллагад стратегийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх чадавх нөөц, бололцоо ямар түвшинд байгааг энэхүү судалгааны үр дүн илтгэж байна.

Үүнээс гадна гадаадын улс орнуудад хийгдсэн зарим судалгааны үр дүнгээс дараах хэсэгт тоймлон хүргэе. Тухайлбал, АНУ-ын эрдэмтэн Кофе Обенг, Исайх Угборо (2006:14) нар төрийн байгууллагын стратеги төлөвлөлтийг байгууллагын дотоод орчны хүчин зүйлстэй холбон судласан байна. Уг судалгаанд нийт 54 төрийн байгууллагыг хамруулжээ. Тэдний тодорхойлсоноор “стратеги төлөвлөлт нь байгууллагын гадаад ба дотоод орчны нөхцөл байдлыг танин мэдэх, байгууллагын алсын хараа, стратегийг тодорхойлох, нөөц хуваарилах үйл явц (Kofi Obeng & Isaiah Ugboro, 2006)” гэжээ. Тэд мөн стратеги төлөвлөлт нь байгууллагын үйл ажиллагааг орчны нөхцөл байдалтай уялдуулах үйл явц бөгөөд энэ нь гүйцэтгэлийг сайжруулахад чухал нөлөөтэй болохыг дурджээ. Судалгааны үр дүнгээс үзвэл байгууллагын стратеги төлөвлөлтөд албан хаагчдын мэдлэг чадвар, удирдлагын шийдвэр гаргах үйл явц, хамт олны оролцоо чухал нөлөөтэй болохыг харуулжээ. Өөрөөр хэлбэл, байгууллагын албан хаагчид стратеги төлөвлөлтийн үйл явцыг сайтар мэддэг байх, орчны нөхцөл байдлыг зөв танин мэдэх мэдлэг чадвартай байхаас гадна төлөвлөлтийн үйл явцад хамт олны оролцоог хангахдаа доороос дээш чиглэсэн хэлбэрээр ажиллах нь байгууллагын стратеги төлөвлөлтийн үр дүнг сайжруулдаг байна. Ялангуяа, “байгууллагын удирдлага стратеги төлөвлөлтийн үйл явцад оролцсоноор албан хаагчдыг чиглүүлэх, цаашлаад стратегийг хэрэгжүүлэхэд хамт олны дунд эерэг уур амьсгал бүрдүүлэх, нөөц хуваарилалтыг оновчтой болгох сайн талтай (Kofi Obeng & Isaiah Ugboro, 2006)” байдаг. Стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахад “...доод шатны албан хаагчдын оролцоог хангаж чадвал тэд өөрсдийн ажлын төлөвлөгөөгөө байгууллагын төлөвлөгөөтэй уялдуулахад хялбар байдаг (Kofi Obeng & Isaiah Ugboro, 2006)”. Мөн стратеги төлөвлөлтийн үйл явцын хүрээнд байгууллагын орчны нөхцөл байдлыг тодорхойлохдоо иргэдийн хэрэгцээ, шаардлагыг оновчтой тодорхойлж, стратегийн төлөвлөгөөндөө тусган хэрэгжүүлсэн тохиолдолд энэ нь эргээд нийгэмд эерэг үр дүн авчирдаг талаар судлаачид дурдсан байна. Энэхүү судалгааны хувьд төрийн байгууллагын стратеги төлөвлөлтөд илүү ач холбогдол өгч судласан нь харагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, стратеги төлөвлөлтийг үйл явцын дагуу сайн хэрэгжүүлсэн тохиолдолд энэ нь стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг дэмжих чухал хүчин зүйл болдог.

Үүний нэгэн адил стратеги төлөвлөлт ба гүйцэтгэлийн хоорондын хамаарлыг тодорхойлсон судалгаа нилээдгүй байдаг боловч эдгээрийн үр дүн харилцан адилгүй байна. Тухайлбал, Петер Гиоффрей, Жулиус Майёо (2016) нар боловсролын байгууллагын стратегийн төлөвлөгөө нь

байгууллагын гүйцэтгэлийг хэрхэн сайжруулж байгааг судласан байна. Уг судалгаанд Кения улсын 28 сургуулийн 112 төлөөллийг хамруулсан бөгөөд стратегийн төлөвлөгөө нь байгууллагын гүйцэтгэлд эерэг нөлөө үзүүлсэн үр дүн гарчээ. Тухайлбал, “байгууллагын стратегийн төлөвлөгөөнд туссан эрхэм зорилго, алсын хараа, стратегийн зорилгууд нь тодорхой ойлгомжтой байсан бөгөөд энэ нь байгууллагын гүйцэтгэлд эерэг нөлөө үзүүлсэн (Peter Geoffrey Kariuki, Julius Maiyo, Judah M. Ndiku, 2016)” байна. Гэхдээ судлаачид стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг үр дүнтэй зохион байгуулахад байгууллагын удирдлага, ажилтнуудын үүрэг, оролцоо чухал байгааг онцлон дурдаж, стратегийн талаарх мэдээллийн ил тод, нээлттэй байдлыг хангах нь байгууллагын гүйцэтгэлд эерэг өөрчлөлт авчирдаг.

Ялангуяа, стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах үйл явцад байгууллагын удирдлага, хамт олны оролцоо чухал болохыг Обаре Гесаре (2006)-гийн судалгааны үр дүн мөн нотлож байна. Уг судалгаанд төрийн байгууллагын удирдах болон дунд шатны менежерүүд хамрагдсан бөгөөд үр дүнд нь “стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хамт олны оролцоо хамгийн чухал нөлөө үзүүлдэг (Obare J. Gesare, 2006)” гэжээ. Төрийн байгууллагын хувьд стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулах үйл явцад оролцоогүй хүмүүс түүнийг хүлээн зөвшөөрөхгүй, хэрэгжилтийг нь дэмжихгүй байх тохиолдол гардаг ажээ. Мөн стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд улс төрийн нөлөө, санхүүгийн нөөц, мэдээллийн нээлттэй байдал нөлөөлдөг байна.

Энд мөн Канад улсын төрийн үйлчилгээний байгууллагын стратеги төлөвлөлт, хэрэгжилтийн байдлыг тодорхойлсон судалгааны үр дүнг дурдаж болно. Уг судалгаанд 150 төрийн үйлчилгээний байгууллагыг хамруулсан байна. Үр дүнд нь стратеги төлөвлөлтийг сайн хийснээр стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд эерэг нөлөө үзүүлдэг болохыг нотлон харуулжээ. Ингэхдээ судлаач Сайд Элбанна, Рхус Андрей, Райли Полланен (2016) нар стратегийн төлөвлөлтийн үйл явцыг байгууллагын алсын хараа, эрхэм зорилго, гадаад ба дотоод орчны нөхцөл байдлын шинжилгээ, стратеги, стратегийн төлөвлөлтийн үйл явц зэргээр тодорхойлон авч үзжээ. Харин стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг стратегийн төлөвлөгөөнд туссан зорилго, зорилтын биелэлтээр хэмжсэн байна. Судалгаа нь гурван гол үр дүнг илэрхийлсэн байна. Үүнд:

“Бюрократ тогтолцоо бүхий төрийн захиргааны байгууллагын хувьд стратеги төлөвлөлтийн үйл явцыг чанд мөрдөх нь стратегийн хэрэгжилтэд эерэг нөлөө үзүүлдэг (Said Elbanna, Rhys Andrews, Raili Pollanen, 2016)”.

“Стратеги төлөвлөлт ба хэрэгжилтийн хоорондын уялдааг сайн ойлгох нь стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд чухал нөлөө үзүүлдэг. Стратеги төлөвлөлт бол стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд шууд бусаар нөлөөлдөг (Said Elbanna, Rhys Andrews, Raili Pollanen, 2016)”.

“Стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд холбогдогч талуудын үүрэг,

оролцоо чухал нөлөөтэй байдаг (Said Elbanna, Rhys Andrews, Raili Pollanen, 2016)”

Эндээс үзвэл уг судалгаа нь стратеги төлөвлөлт, хэрэгжилтийн хоорондын хамаарлыг судлан үзэж, стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд нөлөөлж буй хүчин зүйлийг холбогдогч талуудын үүрэг, оролцоотой түлхүү холбон тайлбарласан байна.

Өөр нэгэн судалгааны үр дүнг авч үзвэл “төрийн байгууллагын шаталсан бүтэц нь албан хаагчдын идэвх санаачилгыг хязгаарлах, хайрцаглах шинжтэй байдаг нь байгууллагын соёлд сөргөөр нөлөөлж улмаар энэ нь байгууллагын стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хүндрэл учруулдаг (Kenneth Mwaki Magiri, Thomas Katua Ngui, Paul Mathenge, 2018, pp. 63-75)” байна. Энэ нь өмнөх судалгааны “бюрократ хэв шинж нь стратегийн хэрэгжилтэд эерэг нөлөө үзүүлдэг (Said Elbanna, Rhys Andrews, Raili Pollanen, 2016)” гэсэн үр дүнгээс зөрүүтэй байна. Өөрөөр хэлбэл, М.Веберийн үзсэнээр бюрократ тогтолцоо нь дүрэм журмаар зохицуулагддаг, эмх цэгцтэй байдлыг илэрхийлдэг ба үүнийг байгууллагын хамгийн үр ашигтай тогтолцооны хэлбэр гэдэг. Гэхдээ бюрократ тогтолцоонд сул тал байгааг ч мөн эдгээр судалгааны үр дүн харуулж байна.

Түүнчлэн төрийн байгууллагын стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн талаар сонирхолтой судалгааны үр дүн олдсон нь судлаач Абдуллах Алхарти, Хамад Рашид (2017) нарын төрийн байгууллагын стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн судалгаа юм. Уг судалгаа нь барууны улс орнуудад хийгдсэн 47 судалгааны ажилд шинжилгээ хийж, үр дүнг нэгтгэн нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг нийтлэг шинж байдлаар ангилан тодорхойлсон явдал нь уг судалгааны хувьд олзуурхууштай үр дүн байлаа. Судалгааны үр дүнг үзвэл стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд “байгууллагын зорилго, стратеги, байгууллага доторх харилцаа буюу мэдээлэл солилцох үйл явц, албан хаагчдын үүрэг хариуцлага, оролцоо, нөөц, үйл ажиллагааны нэгдмэл байдал, эрсдлийн удирдлага, хяналт-шинжилгээ, удирдах ажилтны манлайлал, идэвхжүүлэлт, шагнал урамшуулал (Abdullah H. Alharthy, Hamad Rashid, Romano Pagliari, Faisal Khan, 2017)” гэх мэт 25 хүчин зүйлс нөлөөлж байгааг тодорхойлсон байна. Гэхдээ эдгээр хүчин зүйлс нь стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд харилцан адилгүй нөлөөлөл үзүүлж байгааг судлаачид дурдсан. Тухайлбал, эдгээр хүчин зүйлсээс “удирдах ажилтны манлайлал, албан хаагчдын гүйцэтгэх үүрэг, оролцоо, байгууллагын нөөц, зорилго ба стратегийн тодорхой байдал, үйл ажиллагааны нэгдмэл байдал, байгууллага доторх албан хаагчдын харилцаа, мэдээлэл солилцох үйл явц (Abdullah H. Alharthy, Hamad Rashid, Romano Pagliari, Faisal Khan, 2017)” зэрэг нь стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хамгийн хүчтэй нөлөөлсөн үр дүн гарчээ. Харин стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хяналт-шинжилгээ, шагнал урамшуулал, эрсдлийн удирдлага зэрэг нь сул нөлөөтэй байгааг судлаачид тэмдэглэсэн байна. Мөн судлаачдын тэмдэглэсэнээр байгууллагын

“стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилт 60-80 хувьтай (Abdullah H. Alharthy, Hamad Rashid, Romano Pagliari, Faisal Khan, 2017)” байгаа бөгөөд үүнд дээр дурдсан хүчин зүйлс чухал нөлөө үзүүлсэн гэж судалгааны үр дүнг илтгэсэн байна.

Эдгээр судлаачдын бүтээлийг нэгтгэн харвал стратегийн хэрэгжилтэд нөлөөлж буй хүчин зүйлс нь Гийрт Девос, Марк Буэлэнс, Дэви Боикэноогхэ (2007) нарын дурдсанчлан агуулга (content), нөхцөл байдал (context), үйл явц (process) гэсэн гурван ангилалд хуваагдаж болохоор байна. Тухайлбал, “1) агуулгын гэх ангилалд хамаарах хүчин зүйлс нь стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах үйл явц дахь холбогдогч талуудын оролцоо, стратегийн төлөвлөгөөний чанар, 2) нөхцөл байдлыг илэрхийлэгч хүчин зүйлс нь байгууллагын бүтэц, соёл, удирдах ажилтны манлайлал, 3) үйл явцын хүчин зүйлс нь байгууллагын үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, хяналт-шинжилгээ, нөөц хуваарилалт, мэдээллийн нөөц, ажилтнуудын харилцаа, хамтын ажиллагаа (Hilary Kipchirchir Kandie & Abraham Kipkorir Koech, 2015)” зэрэг багтдаг. Ерөнхийдөө агуулгын хүчин зүйл нь ЮУ, нөхцөл байдлын хүчин зүйл нь ЯАГААД, үйл явцын хүчин зүйл нь ХЭРХЭН гэсэн асуултад хариулахад чиглэдэг.

“Стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилт нь стратеги тодорхойлохоос илүү хэцүү байдаг(Rose Murugi Mbaka and Fred Mugambi, 2014)” байна. Тухайлбал, “байгууллагын стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг хангахад хамгийн их хүндрэл учруулдаг зүйл нь байгууллага, нэгжийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөө байдаг (Rose Murugi Mbaka and Fred Mugambi, 2014)”. Учир нь байгууллагын стратегийн ба үйл ажиллагааны төлөвлөгөө нь хоорондоо уялдаа муутай байгаа талаар судлаачид дурдсан байдаг. Өөрөөр хэлбэл, байгууллагын стратегийн төлөвлөлтийн явцад ажилтнуудын оролцоог хангаагүйн улмаас тэд стратегийн талаарх ойлголт, мэдээлэл дутмаг байх тохиолдол гардаг ба энэ нь стратегитэй уялдаагүй ажлыг төлөвлөх гол шалтгаан болдог байна.

Иймээс стратегийн төлөвлөгөөг амжилттай хэрэгжүүлэхийн тулд түүнийг боловсруулах үйл явцад хамт олны оролцоог хангаж, стратегийн төлөвлөгөөг чанартай боловсруулах хэрэгтэй юм. Судлаач Стерлинг (2003)-ийн үзсэнээр “стратеги тодорхойлох үйл явцад байгууллагын ажилтнуудын оролцоог хангаснаар түүний хэрэгжилтийг дэмжих сайн талтай, харин ажилтнуудын стратегийн талаар ойлголт, мэдээлэл дутмаг тохиолдолд стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд сөрөг нөлөөтэй” гэжээ.

Мөн судлаач Миллер (2004) байгууллагын стратегид нийцээгүй бүтэц, зохион байгуулалт нь түүний хэрэгжилтэд сөрөг нөлөө үзүүлдэг байна. Тиймээс байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалт ба стратегийн хооронд зөв зохицол байх учиртай. Өөрөөр хэлбэл, байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалт нь стратегийг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн байх хэрэгтэй бөгөөд үүнтэй уялдан нэгж, ажилтнуудын чиг үүрэг ч мөн тодорхой болдог байна.

Үүнээс гадна байгууллагын соёл, удирдах ажилтны манлайлал нь стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд чухал нөлөөтэй болохыг олон судлаачид (Ahlstrand, Lampel, Mintzberg, 1999; Graham, 2007) дурдсан байна. Ялангуяа, байгууллагын удирдах ажилтны үүрэг оролцоо нь стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд чухал нөлөөтэй болохыг судлаачид (Brauer, Schmidt 2006; Schaap 2006) онцлон тэмдэглэжээ. Байгууллагын удирдлага хамт олноо нэг зорилгод чиглүүлэн удирдаж, хамтран ажиллах соёлыг бий болгосноор стратегийн төлөвлөгөөг амжилттай хэрэгжүүлэх нөхцөл болдог байна.

Түүнчлэн зарим судлаачид (Alghambi 1998, Corboy & Corrbui 1999, Raps 2005) байгууллагын үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд туссан зорилго, зорилт нь тодорхой бус, хэмжигдэх боломжгүй байдаг нь ажилтнуудын дунд тодорхойгүй нөхцөл байдлыг үүсгээд зогсохгүй улмаар стратегийн төлөвлөгөөг амжилттай хэрэгжих нөхцөл бүрдэхгүй гэжээ. Энэ нь өмнө дурдсан удирдлагын академийн судалгааны багийн “гүйцэтгэлийн удирдлагын хэрэгжилтэд хийсэн судалгаа”-ны үр дүнтэй төстэй байгаа юм. Учир нь манай улсын төрийн захиргааны байгууллагын хувьд үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд туссан зорилго, шалгуур үзүүлэлт хэт ерөнхий байна.

Мөн стратегийн төлөвлөгөөг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай нөөцийн бэлэн байдал чухал нөлөөтэй байна. Үүнийг судлаач Стерлинг (2003)-ийн судалгааны үр дүнгээс харж болох бөгөөд түүний тэмдэглэсэнээр стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилт хангалтгүй байдаг хүний нөөцийн мэдлэг чадвар, мэдээллийн ил тод нээлттэй байдал болон санхүүгийн нөөцөөс шууд хамаардаг гэжээ.

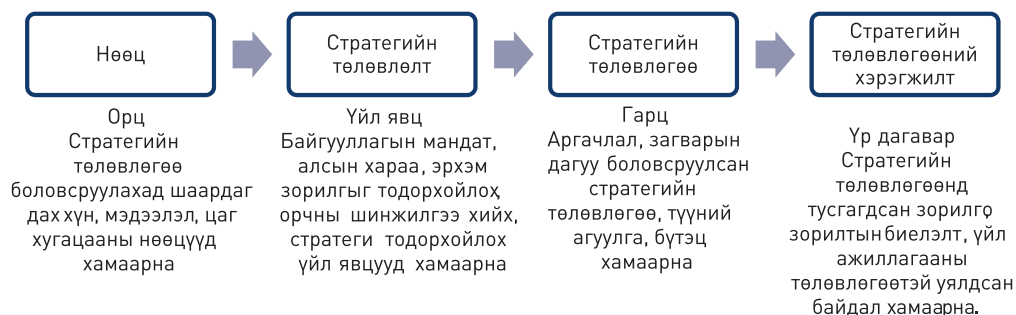
Энэ бүгдээс нэгтгэн дүгнэвэл манай улсын судлаачдын бүтээлийн зорилго, үр дүнгээс үзвэл стратеги төлөвлөлтөд түлхүү анхаарч, стратеги төлөвлөлт ба хэрэгжилтийн уялдаа холбоог ерөнхий байдлаар судлаж, стратегийн төлөвлөгөөний агуулга, чанарыг тодорхойлоход чиглэсэн байна. Харин гадны судлаач эрдэмтэд стратегийн төлөвлөлт, хэрэгжилтийн хоорондын хамаарал болон стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд байгууллагын дотоод орчны хүчин зүйлс хэрхэн нөлөөлж байгааг судлажээ. Гэхдээ эдгээр судлаачид төрийн салбар дахь стратеги төлөвлөлт ба хэрэгжилтийн байдлыг салангад судласан тохиолдол түгээмэл байгаа нь ажиглагдлаа. Харин энэхүү судалгааны хүрээнд стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд нөлөөлж буй хүчин зүйлийг судлахдаа стратегийн удирдлагын үйл явцыг бүхэлд авч үзэх шаардлага байна.

Судалгааны үзэл баримтлал

Судлагдсан байдлын тоймоос үзвэл стратегийн удирдлага нь үйл ажиллагааны цогц нэгдэл бүхий систем болж байна. Систем гэдэг нь бүхэл зүйлийг бүрдүүлж байгаа харилцан уялдаа холбоо бүхий хэсгүүд бөгөөд

эдгээр нь хоорондоо харилцан хамааралтай байдаг. Системийн онолоор байгууллага нь өмнөө тавьсан зорилгодоо хүрэхийн тулд тодорхой нөөцийг татан авч түүнийг гарц болгон хувирган өөрчлөх үйл ажиллагааг хэрэгжүүлдэг байна. Үүний нэгэн адил төрийн байгууллагын стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилт нь стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахад шаардлагатай нөөц, стратегийн төлөвлөлт, төлөвлөгөөнөөс хамааралтай байдаг талаар эрдэмтэн судлаачид өөрсдийн бүтээлдээ дурдсан байдаг. Тухайлбал, судлаач Брайсон (2004) төрийн байгууллагын стратегийн удирдлага нь “стратеги төлөвлөлт, стратегийн хэрэгжилт, стратегийн хяналт, үнэлгээ гэсэн ерөнхий гурван үе шатаар тодорхойлогдсон байсныг өмнө бид дурдсан. Иймд судалгааны үзэл баримтлалыг судлаач Брайсон (2004)-ы төрийн байгууллагын стратегийн удирдлагын үйл явцын зураглалд үндэслэн бусад судлаачдын судалгааны үр дүнтэй уялдуулан дараах хэсэгт тодорхойлж байна.

Зураг 2. Судалгааны үзэл баримтлалын хүрээ



Эх сурвалж: Судалгааны баг

Тухайлбал, өмнө дурдсан судалгаануудын үр дүнг энд эргэн харвал судлаач Сайд Элбанна, Рхус Андрей, Райли Полланен (2016) нарстратегийн төлөвлөлтийг сайн хийснээр стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд эерэг нөлөө үзүүлдэг болохыг судалгааны үр дүнгээр харуулжээ. Харин манай улсын судлаач Р.Бадралмаа (2011) эрүүл мэндийн салбарын стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд судалгаа хийж төлөвлөлт, хэрэгжилтийн хооронд зөрүү их байгааг баримт бичгийн шинжилгээнд тулгуурлан тодорхойлжээ. Ялангуяа, манай улсын төрийн байгууллагын хувьд стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулахад “хамт олны оролцоо сул, стратегийн талаарх мэдлэг, мэдээлэл дутмаг (Мөнхбаяр, 2017)” байдаг байна. Судлаач М.Мөнхбаяр (2017)-ын судалгааны үр дүнгээс үзвэл стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах талаар албан хаагчдын мэдлэг хангалттай түвшинд байгаа ч стратегийн төлөвлөгөө нь тунхаглалын шинжтэй боловсруулдаг (Мөнхбаяр, 2017, хууд. 180)” гэжээ. Стратегийн чиглэлийн судлаачдын бүтээлийг нэгтгэн үзвэл стратегийн

төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд “удирдах ажилтны манлайлал, албан хаагчдын гүйцэтгэх үүрэг, оролцоо, байгууллагын нөөц, зорилго ба стратегийн тодорхой байдал, үйл ажиллагааны нэгдмэл байдал, байгууллага доторх албан хаагчдын харилцаа, мэдээлэл солилцох үйл явц (Abdullah H. Alharthy, Hamad Rashid, Romano Pagliari, Faisal Khan, 2017)” зэрэг нь хамгийн хүчтэй нөлөөлсөн үр дүн гарчээ.

Иймд яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн өнөөгийн байдлыг тодорхойлохдоо стратегийн төлөвлөгөөний чанар, стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах үйл явц болон түүнд шаардлагатай нөөцийг бэлэн байдлыг судлан үзэх зайлшгүй шаардлага гарч байна.

Судалгааны таамаглал

Судалгааны үзэл баримтлалын хүрээнд тулгуурлан дараах таамаглалыг дэвшүүлэн ажилласан болно. Үүнд:

- Таамаглал 1. Стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилт нь стратегийн төлөвлөлтийн үйл явц, төлөвлөгөөний чанараас шууд эерэг хамааралтай.
- Таамаглал 2. Яам, агентлагийн стратеги төлөвлөлт нь тухайн байгууллагын мэдээлэл, цаг хугацаа, хүний нөөцийн чадавхаас хүчтэй хамаарч байна.
- Таамаглал 3. Стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд удирдлагын дэмжлэг, мэдээллийн нээлттэй байдал, албан хаагчдын оролцоо чухал нөлөөтэй байна.

1.3. Судалгааны арга зүй

Энэхүү судалгаа нь тайлбар судалгааны төрөлд хамаарч байгаа учраас түүнд тавигддаг судалгааны дизайны шаардлагыг мөрдлөг болгон ажилласан. Судалгаа нь төрийн захиргааны байгууллагын стратегийн төлөвлөгөө, түүний хэрэгжилтийн байдлыг тодорхойлоход чиглэсэн болно. Энэ судалгааны шинжилгээний нэгж нь байгууллага байна.

Судалгааны эх олонлог, түүвэр

Судалгааны үндсэн эх олонлог нь 13 яам, засгийн газрын 30 агентлаг болно. Монгол улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 3-т зааснаар Засгийн газрын бүтцэд ерөнхий чиг үүргийн 6 яам, чиглэлийн 7 яам ажиллахаар, УИХ-ын 2016 оны 07 дугаар сарын 21-ний өдрийн 12 тоот тогтоолоор батлагдсан “Төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо, бүтцийн ерөнхий бүдүүвч”-д Засгийн газрын тохируулагч агентлаг 10, хэрэгжүүлэгч агентлаг 20 байхаар тогтоосон юм. Гэхдээ судалгааны өгөгдлийг цуглуулахдаа

судалгааны арга тус бүрийн онцлогт тохируулан эх олонлог, түүврийн хэмжээг нарийвчлан тодорхойлсон. Үүнийг судалгааны өгөгдөл цуглуулах аргын хүрээнд доорх хэсэгт тайлбарласан болно.

Судалгааны өгөгдөл цуглуулах арга

Судалгаанд баримт бичиг судлах, асуулга асуух, сурвалжлага хийх аргыг ашиглан судалгааны өгөгдөл, мэдээллийг цуглуулж, боловсруулалт шинжилгээ хийн үр дүнг нэгтгэсэн болно.

Баримт бичгийн судалгааны арга нь хоёрдогч өгөгдөлд тулгуурлан мэдээлэл цуглуулах, түүнд шинжилгээ хийхэд голлон ашиглагдсан. Тухайлбал, баримт бичгийн судалгаагаар стратегийн удирдлагын үзэл баримтлал, тодорхойлолт, онолын урсгал, стратегийн чиглэлээр хийгдсэн монгол болон гадаад улсын судлаач эрдэмтдийн судалгааны бүтээл, социализмын үеийн дунд хугацааны төлөвлөгөө боловсруулж, хэрэгжүүлсэн ирсэн түүхэн эх сурвалж болон төрийн салбарын стратегийн төлөвлөгөөтэй холбогдох хууль, журмыг судлан яам, агентлагийн стратегийн баримт бичигт шинжилгээ хийсэн.

Яам, агентлагаас стратегийн төлөвлөгөөний талаар мэдээлэл ирүүлсэн 28 байгууллагын албан бичигт үндэслэн баримт бичгийн судалгааны түүврийг тодорхойлсон. Судалгааны хүрээнд 6 яам, 7 агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөг нарийвчлан судлаж, шинжилгээ хийсэн болно. Үүнд:

- Барилга, хот байгуулалтын яам
- Зам, тээврийн хөгжлийн яам
- Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам
- Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам
- Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, спортын яам
- Хөдөлмөр, халамж үйлчилгээний ерөнхий газар
- Нийгмийн даатгалын ерөнхий газар
- Газар зохион байгуулалт, геодези зураг зүйн газар
- Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар
- Цаг уур, орчны шинжилгээний газар
- Гадаадын иргэн, харьяатын газар
- Иргэний нисэхийн ерөнхий газар

Асуулгын судалгааны арга нь судалгааны үндсэн зорилгын хүрээнд анхдагч өгөгдөл цуглуулахад ашиглагдсан болно. Асуулгын хуудас нь стратеги төлөвлөгөө боловсруулахад шаардагдах нөөц, стратегийн төлөвлөлтийн үйл явц, стратегийн төлөвлөгөөний чанар, стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг тодорхойлоход чиглэсэн 5 багц бүхий 46 асуулт, судалгаанд оролцогчдын ерөнхий шинж байдалтай холбоотой 10 асуулт, нийт 56 асуултаас



бүрдсэн. Асуулгын хуудасны үнэлгээний түвшинг тодорхойлохдоо Лайкертын шкалын аргыг ашиглаж 5 багц асуултыг 1-5 онооны түвшингээр үнэлүүлсэн. Асуулгын судалгааны эх олонлог нь яам, агентлагийн төрийн захиргаа, бодлого төлөвлөлт, хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хариуцсан удирдах болон гүйцэтгэх, нийт 400 албан тушаалтан байв. Эндээс эрдэмтэн Яамане (1967)-гийн “түүвэр тодорхойлох томъёо”¹-ны дагуу 200 албан хаагчийг судалгаанд хамруулан өгөгдөл цуглуулсан. Тухайлбал, асуулга судалгаанд яамны төрийн захиргаа удирдлагын газрын дарга, агентлагийн тамгын газрын дарга, стратеги бодлого, төлөвлөлтийн газрын дарга болон яам, агентлагийн хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ болон стратеги, бодлого төлөвлөлт хариуцсан мэргэжилтнүүдийг хамруулсан.

Сурвалжлагын арга нь асуулгын судалгааны өгөгдөл мэдээллийг бататган чанарын шинжилгээ хийх, нөгөө талаас стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн өнөөгийн байдал, хүрсэн үр дүн, тулгамдаж буй бэрхшээл, тэдгээрт нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг тодорхойлоход чиглэсэн. Сурвалжлагын судалгааны түүвэр нь баримт бичгийн судалгааны түүвэрт тулгуурласан болно. Сурвалжлагын судалгааг хийхдээ урьдчилан бэлтгэсэн удирдамжийн дагуу 6 яам, 8 агентлагийн төлөөлөл бүхий 20 албан хаагчтай ганцаарчилсан ярилцлага хийж шаардлагатай өгөгдлийг цуглуулсан юм. Тухайлбал,

- Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, спортын яам
- Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам
- Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам
- Барилга, хот байгуулалтын яам
- Зам, тээврийн хөгжлийн яам
- Эрүүл мэндийн яам
- Хөдөлмөр, халамж үйлчилгээний ерөнхий газар
- Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар
- Гадаадын иргэн, харьяатын газар
- Нийгмийн даатгалын ерөнхий газар
- Цаг уур, орчны шинжилгээний газар
- Газар зохион байгуулалт, геодези зураг зүйн газар
- Иргэний нисэхийн ерөнхий газар
- Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар

Судалгааны оновчтой ба найдвартай байдал

Судалгааны оновчтой байдлыг нягтлахдаа 4 төрийн албан хаагч, 1 эксперттэй ярилцлага хийж асуулгынхуудасны ойлгомжтой, асуултын утга

1 Yamane (1967), $n=N/1+N$ (e)2

агуулга зөв илэрхийлэгдсэн эсэхийг тодруулан судалгаанд оролцогчдын зөвлөмжийн дагуу холбогдох засвар өөрчлөлтийг оруулсан. Өгөгдсөн зөвлөмжийн дагуу асуулгын хуудасны боловсруулалтыг сайжруулахдаа нэгдүгээрт, асуултын агуулга зөв илэрхийлэгдсэн байдал, хоёрдугаарт, асуулгын хуудсыг бөглөхөд зарцуулах хугацааны тохиромжтой байдлыг дахин нягталсан.

Ингээд судалгааны найдвартай байдлыг шалгах зорилгоор яам, агентлагийн стратеги, бодлого төлөвлөлт хариуцсан мэргэжилтэн 31 албан хаагчийг хамруулан туршилтын судалгаа хийсэн. Найдвартай байдлын түвшинг Кронбах Алфхагийн коэффициентээр тодорхойлоход хувьсагч тус бүрт хамаарах асуултуудын утга нь бүгд 0.7-оос дээш байсан. Энэ нь судалгааны найдвартай байдлыг хангаж байгааг харуулав. Тухайлбал, Кронбах Алфхагийн коэффициент нь стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахад шаардлагатай нөөц 0.886, стратегийн төлөвлөлтийн үйл явц 0.925, стратегийн төлөвлөгөө 0.946, стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилт 0.929 гэсэн утгыг илэрхийлж байна.

Мөн судалгааны найдвартай байдал (construct validity)-ыг Нийгмийн шинжлэх ухааны статистикийн судалгааны SPSS програмыг ашиглан фактор шинжилгээ (Factor analysis)-ний аргаар шалгаж үзсэн. Шинжилгээний үр дүн нь судалгааны үзэл баримтлалын хүрээнд зурагласны адил хувьсагчуудыг дөрвөн бүрэлдэхүүн буюу факторт хуваан гаргаж ирсэн. Энэ нь судалгааны хувьсагчууд бүрэлдэхүүнийхээ хувьд зөв төлөөлөл болж чадсаныг харуулж байна. Тухайлбал, фактор шинжилгээний үр дүн нь стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахад шаардагдах нөөц 0.685 (factor loading), стратегийн төлөвлөлтийн үйл явц 0.500 (factor loading), стратегийн төлөвлөгөө 0.540 (factor loading), стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилт 0.523 (factor loading) гэсэн утгыг илэрхийлсэн байна.

Хувьсагчийн тодорхойлолт, хэмжилт

Судалгааны үзэл баримтлалын хүрээнд зурагласны дагуу стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахад шаардагдах нөөц, стратегийн төлөвлөлт, стратегийн төлөвлөгөө, стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилт гэсэн дөрвөн хувьсагчийн хоорондын хамаарлыг тодорхойлж үзсэн. Судалгааны хамаарах хувьсагч нь стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилт, харин үл хамаарах хувьсагч нь стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахад шаардагдах нөөц, стратегийн төлөвлөлтийн үйл явц, стратегийн төлөвлөгөө болно. Иймд дараах хүснэгтэд судалгааны хувьсагчийн тодорхойлолт, түүнийг хэмжих үзүүлэлтийг харуулсан болно.



Хүснэгт 1. Судалгааны хувьсагч, хэмжих үзүүлэлт

№	Хувьсагч	Тодорхойлолт	Хэмжих үзүүлэлт
1	Стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахад шаардагдах нөөц	Байгууллагын үйл ажиллагаанд ашиглагдаж байгаа материаллаг болон материаллаг бус зүйлс (хүн, цаг хугацаа, мэдээлэл)	Хүний нөөцийн мэдлэг чадвар Мэдээллийн нээлттэй байдал Цаг хугацааны хүрэлцээтэй байдал
2	Стратегийн төлөвлөлт	Дэвшүүлсэн зорилгыг хангах стратеги, түүнийг хэрэгжүүлэхийн тулд авч явуулах үйл ажиллагаа, шаардлагатай нөөцийг тодорхойлох, хуваарилах үйл явц (Доржсүрэн, П., Бүжин, Ц, 2005)	Мандат, алсын хараа, эрхэм зорилго, орчны шинжилгээ, стратеги тодорхойлох арга зүйг баримталсан байдал
3	Стратегийн төлөвлөгөө	Стратегийн төлөвлөгөө нь “зорилго, зорилгод хүрэх стратеги, түүнийг хэрэгжүүлэхийн тулд юу хийхийг системчлэн харуулсан баримт бичиг” (Доржсүрэн, П., Бүжин, Ц, 2005).	Стратегийн төлөвлөгөөний агуулга шаардлага хангасан байдал
4	Стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилт	Стратегийг бодит ажил хэрэг болгох үйл ажиллагаа (Ганбаатар, 2017)	Стратегийн зорилгын биелэлт Стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний үр дүн

Өгөгдөлд шинжилгээ хийх үйл явц

Судалгааны өгөгдлийг гурван үе шаттайгаар цуглуулсан. Нэгдүгээр үе шатын хүрээнд баримт бичиг судлах аргыг ашиглан стратегитэй холбогдох баримт материал бүхий хоёрдогч өгөгдлийг, хоёрдугаар үе шатын хүрээнд асуулгын хуудас боловсруулан судалгааны үндсэн зорилгыг хангахад чиглэсэн анхдагч өгөгдлийг, гуравдугаар үе шатын хүрээнд сурвалжлагын аргыг ашиглан судалгаанд шаардлагатай анхдагч өгөгдлийг нэмэлт байдлаар цуглуулсан.

Дээрх гурван аргаар цуглуулсан өгөгдөлд шинжилгээ хийхдээ судалгааны зорилго, таамаглалын хүрээнд арга тус бүрийн онцлогт тохирсон шинжилгээний аргыг ашиглав. Тухайлбал,

Баримт бичгийн судалгааны өгөгдлийг контент шинжилгээний аргаар судлан, үр дүнг тодорхойлсон. Контент шинжилгээг хийхдээ нэгд, яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөний талаарх мэдээллийн бүртгэл, жагсаалт үйлдсэн, хоёрт, стратегийн төлөвлөгөөнд шинжилгээ хийх шалгуур үзүүлэлт боловсруулсан, гуравдугаарт, шалгуур үзүүлэлтүүдийн дагуу агуулгад шинжилгээ хийж, үр дүнг тоон хэлбэрт шилжүүлэн нэгтгэсэн.

Асуулгын судалгааны өгөгдлийг Нийгмийн шинжлэх ухааны судалгааны SPSS програмыг ашиглан дискрептив болон шулуун шугаман регрессийн шинжилгээний аргаар нэгтгэж, үр дүнг тайлбарласан. Өөрөөр хэлбэл, судалгааны оролцогчдын ерөнхий төлөв байдлыг дискрептив байдлаар тодорхойлж, судалгааны таамаглалыг шулуун шугаман регрессийн шинжилгээний аргаар шалгаж үр дүнг илтгэсэн. Ингэхдээ судалгааны хувьсагч хоорондын шууд ба шууд бус хамаарлыг пат шинжилгээний аргаар тодорхойлсон юм.

Сурвалжлагын аргаар цуглуулсан өгөгдлийг мөн контент шинжилгээний аргаар нэгтгэн дүгнэж, үр дүнг илтгэсэн. Энэ аргын хүрээнд контент шинжилгээг хийхдээ нэгд, цуглуулсан өгөгдлийг бичвэрт буулгасан, хоёрт, тухайн бичвэр буюу текстийн гол санаа, адил утгыг ерөнхий агуулга, түлхүүр үгийн давтамж, төсөөтэй байдлаар кодлон ангилсан, гуравт, шалгуур үзүүлэлтийн дагуу ерөнхий агуулгыг нэгтгэж, үр дүнг хувиар илэрхийлсэн.

2. СУДАЛГААНЫ ҮР ДҮН

2.1. Баримт бичгийн судалгааны үр дүн

Стратегийн удирдлага гэдгийг цэрэг захиргааны удирдлагын арга хэрэгсэл гэдэг агуулгаар авч үзвэл монгол улсын түүхийн бүхийл цаг хугацаанд төрийн салбарт хэрэглэгдэж ирсэн арвин баялаг туршлага, олон ололт сургамжийг энд хэлэлцэн авч үзэж болно. Энэхүү судалгааны хүрээнд монгол улсын төрийн салбарын стратегийн удирдлагын хөгжлийг 20, 21-р зууны монгол улсын түүхэн хөгжилтэй уялдуулан авч үзэх болно. Энэ цаг хугацаа нь стратегийн удирдлага шинжлэх ухааны судлагдахуун болсон буюу улс орнуудад төрийн байгууллагыг удирдах ажилд өргөн хэрэглэгдэж ирсэнтэй давхцаж байгаа юм.

2.1.1. Төрийн салбарт стратегийн төлөвлөгөө боловсруулж, хэрэгжүүлсэн түүхэн баримт бичгийн шинжилгээ

Түүхийн баримтаас үзвэл стратегийн удирдлагад хамаарах анхны нотолгоо нь 1923 онд Засгийн газраас батласан “Эдийн засгийн үндсэн бодлого” (МАХН-ын төв хорооны дэргэдэх Намын түүхийн институт, 1996, хуудсд. 94-101) гэсэн улс орны эдийн засгийг урт хугацаанд удирдах үндсэн чиглэлийг тодорхойлсон баримт бичиг байна. Энэхүү “Эдийн засгийн үндсэн бодлого” нь МАХН-ын Төв Хорооны бүгд хурал 1940 оны 12-р сард хуралдаж “БНМАУ-ын ард нийтийн аж ахуйн 1941 оны төлөвлөгөөний тухай” асуудлыг хэлэлцэх хүртэл хэрэгжиж ирсэн урт хугацааны улсын эдийн засгийн хөгжлийн стратегийг тодорхойлсон баримт бичиг байжээ. Харин стратегийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх институци бий болсон нь Монгол улсын анхдугаар үндсэн хуулийн Хорин есдүгээр зүйлд Эдийн засгийн зөвлөлийн тухай дараах заалтаар тодорхойлогдож байна. Үүнд:

Хорин есдүгээр зүйл. Тус улсын аливаа аж ахуй, эдийн засгийн бодлогыг ерөнхийлөн эрхлүүлэх тухай засгийн газрын дэргэд тусгай дүрмийн ёсоор эдийн засгийн зөвлөлийг байгуулбал зохино (Насанбалжир, 1954, хуудсд. 205-216).

Эдийн засгийн зөвлөл нь 1925 онд Засгийн газрын дэргэд байгуулагдсан бөгөөд зөвлөлийн дарга нь засгийн газрын гишүүн (Намжим, 2000, хууд. 295), бүрэлдэхүүнд сангийн яамны сайд, аж ахуйн яамны сайд нар ордог байсан бөгөөд стратегийн төлөвлөлтийн үндэс болсон бүртгэл статистикийн байгууллага болох Дотоод яамны харьяаны “Тоо бүртгэлийн хэлтэс”-ийг 1924

онд анхдугаар үндсэн хуулийн арван тавдугаар зүйлийг үндэслэн байгуулсан байна.

Монгол улсын хөгжлийн түүхээс харахад 1921-1940 онд УААА-г төлөвлөх урьдчилсан нөхцлийг бүрдүүлэх чиглэлээр тодорхой ажлуудыг хийсэн байх бөгөөд 1941 оноос УААА-г жилийн төлөвлөгөөний хяналтын тооны үндсэн дээр хөгжүүлэх алхмыг хийжээ (Ядамсүрэн, 1973, хууд. 11). 1921-1940 онд улс орны эдийн засгийг удирдах стратегийн удирдлагын арга нь урт хугацааны зорилгоор удирдах байсан бөгөөд дунд хугацааны төлөвлөлтийг, ялангуяа төрийн байгууллага бүр стратеги төлөвлөгөө боловсруулан хэрэгжүүлж ирсэн болохыг нотлох баримт судалгааны ажлын хүрээнд олоогүй болно. Харин 1941 оноос дунд хугацааны төлөвлөлтийн бэлтгэл ажлыг хийн 1948 оноос Монгол улсын хэмжээнд төвлөрсөн байдлаар таван жилийн хугацаатайгаар төлөвлөх ажлыг эхлүүлсэн байна. Иймээс бид Монгол улсын төрийн салбарт дунд хугацааны стратегийн төлөвлөгөө боловсруулж хэрэгжүүлж ирсэн түүхийг 1948 оноос эхлүүлэн судалсан бөгөөд судалгааны үр дүнд үндэслэн 5 үе шатанд хуваан үзлээ (Зураг 3-ыг харна уу).

Зураг 3. Монгол улсын төрийн салбарт дунд хугацааны стратегийн төлөвлөгөө боловсруулж, хэрэгжүүлж ирсэн үечлэл (1948 оноос)



Эх сурвалж: Судалгааны баг

Нэгдүгээр үе шат: Төвлөрсөн төлөвлөгөөт үе (1948-1989 он)

Энэ үед УААА-г таван жилийн хугацаатайгаар төвлөрүүлэн төлөвлөж байсны зэрэгцээ уг төлөвлөгөөнд тулгуурлан төрийн байгууллага бүр өөрийн таван жилийн төлөвлөгөөг боловсруулан, түүнийгээ нэг жилийн болон улирал, сарын төлөвлөгөө болгон задлан боловсруулж хэрэгжүүлдэг байжээ. Ийнхүү төлөвлөгөө нь улсын хэмжээнд таван жилээр төлөвлөгдөхөөс гадна байгууллага руу бууж төлөвлөгдөж байсныг дараах жишээнээс харж болно.

Жишээ нь: Зургаадугаар таван жилийн төлөвлөгөөний үед “Яам, тусгайгазар, аймаг, хотын гүйцэтгэх захиргаад нь аж үйлдвэр, ХАА-н газар, байгууллага бүрийн жил жилээр ангилан хуваасан таван жилийн төлөвлөгөөг цаг тухайд нь чанартай сайн зохиохыг үүрэгдэж” байв.

Монгол улс 1948 онд “улс ардын аж ахуй, соёлыг олон жилээр төлөвлөгөөтэй хөгжүүлэх” (Цэдэнбал, 1948, хууд. 6) анхны алхамыг хийж үүнийгээ “хөгжлийн шинэ үе” хэмээн нэрлэсэн байдаг. Анхдугаар таван жилийн төлөвлөгөө баталсан энэ үеэс 1990 оныг дуустал хугацаанд улсынхаа аж ахуй, соёлыг болон нийгэм, эдийн засгийг хөгжүүлэх төлөвлөгөөг таван жилээр буюу дунд² хугацаагаар боловсруулан баталж, тухайн таван жилийн төлөвлөгөөний биелэлтийг МАХН-ын их хуралд танилцуулан дараагийн таван жилийн төлөвлөгөөг батлах маягаар нийт найман таван жилийн (40 гаруй жилийг) төлөвлөгөөг хэрэгжүүлсэн байна (Хүснэгт 2-ыг харна уу).

1975 оныг дуустал хугацаанд таван жилийн төлөвлөгөө нь “улс ардын аж ахуй, соёлыг хөгжүүлэх **таван жилийн төлөвлөгөө**” гэсэн нэртэйгээр батлагдан хэрэгжиж байсан бол 1976-1985 оны хооронд уг төлөвлөгөө нь “улс ардын аж ахуй, соёлыг хөгжүүлэх **үндсэн чиглэл**” нэртэйгээр, 1986 оноос “**эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл**” нэртэйгээр батлагдан хэрэгжжээ.

Хүснэгт 2. 1948-1990 он дуустал хугацаанд хэрэгжүүлсэн найман таван жилийн төлөвлөгөөг баталсан шийдвэр

Он	Төлөвлөсөн хугацаа		Төлөвлөгөөг баталсан шийдвэр	Ямар нэртэй төлөвлөгөө
	Жил	Хэддүгээр 5 жил болох		
1948-1952	5 жил	анхдугаар 5 жил	МАХН-ын 11-р их хурлын тогтоол	1948-1952 онуудад БНМАУ-ын Ардын аж ахуй, соёлыг хөгжүүлэх таван жилийн төлөвлөгөө
1953-1957	5 жил	II 5 жил	МАХН-ын 12-р их хурлын удирдамж	БНМАУ-ыг 1953-1957 онд хөгжүүлэх 2-р таван жилийн төлөвлөгөө
1958-1960	3 жил	-	МАХН-ын 13-р их хурлын тогтоол	БНМАУ-ыг 1958-1960 онд хөгжүүлэх гурван жилийн төлөвлөгөө
1961-1965	5 жил	III 5 жил	МАХН-ын 14-р их хурлын тогтоол	БНМАУ-ын улс, ардын аж ахуй, соёлыг 1961-1965 онд хөгжүүлэх 3-р таван жилийн төлөвлөгөө
1966-1970	5 жил	IV 5 жил	МАХН-ын 15-р их хурлын тогтоол	БНМАУ-ын улс, ардын аж ахуй, соёлыг 1966-1970 онд хөгжүүлэх 4-р таван жилийн төлөвлөгөө
1971-1975	5 жил	V 5 жил	МАХН-ын 16-р их хурлын тогтоол	БНМАУ-ын улс, ардын аж ахуй, соёлыг 1971-1975 онд хөгжүүлэх 5-р таван жилийн төлөвлөгөө

2 Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тухай хуульд зааснаар таван жилийн төлөвлөгөө нь дунд хугацааны төлөвлөлтөд хамаарагдана.

1976-1980	5 жил	ҮI 5 жил	МАХН-ын 17-р хурлын тогтоол	БНМАУ-ын улс ардын аж ахуй, соёлыг 1976-1980 онд хөгжүүлэх үндсэн чиглэл
1981-1985	5 жил	ҮII 5 жил	МАХН-ын 18-р хурлын тогтоол	БНМАУ-ын улс ардын аж ахуй, соёлыг 1981-1985 онд хөгжүүлэх үндсэн чиглэл
1986-1990	5 жил	ҮIII 5 жил	МАХН-ын 19-р хурлын тогтоол	БНМАУ-ын эдийн засаг, нийгмийг 1986-1990 онд хөгжүүлэх үндсэн чиглэл

Эхсурвалж: Судалгааны багийн нэгтгэл

1948-1990 он хүртэлх үеийн төлөвлөлтийн онцлогийг дараах зургаан зүйлээр тоймлож тайлбарлав. Үүнд:

1. Төлөвлөгөөг боловсруулахад ашиглаж байсан арга
2. Төлөвлөгөөнд зорилго, зорилт, шалгуур үзүүлэлт, суурь болон хүрэх түвшинг тусгаж байсан нь
3. Төлөвлөгөөг танилцуулж байсан хэлбэр, арга зам
4. Төлөвлөгөөний биелэлтийг дүгнэх ажлын онцлог
5. Төлөвлөгөөг боловсруулж байсан субъект
6. Төлөвлөгөөний чиглэлээр ажиллах мэргэжилтний тусгайлсан бэлтгэл

• **Төлөвлөгөө боловсруулахад ашиглаж байсан арга:**

1948-1957 оныг хүртэлх хугацаанд буюу 1, 2-р таван жилд зорилгоор удирдах аргыг ашиглаж салбар тус бүрт зорилгыг тодорхойлон өгч түүнийг хэрэгжүүлэх үүргийг ажил болгон нутгийн захиргааны байгууллага, үйлдвэр аж ахуйн газарт хуваарилах байдлаар төлөвлөж байв. Энэ үед төлөвлөлт нь дээрээс доош чиглэлтэй байсан бөгөөд төрийн болон хувийн өмчит этгээдийг улсын хөгжлийн төлөө тодорхой зорилгод зорилгод уясан даалгавар өгч, гүйцэтгүүлэхийг зорьж байжээ.

Харин 1958-1960 оныг (3 жилийн төлөвлөгөө) ардын аж ахуйг хоршоолох хөдөлгөөн идэвхтэй өрнөж, атар газрыг эзэмших буюу өөрийн орны үр тарианы хэрэгцээг өөрсдөө хангадаг болоход анхаарсан шилжилтийн үе гэж нэрлэж болохоор байгаа бөгөөд энэ үеэс төлөвлөгөө боловсруулахад балансын аргыг³ ашиглах оролдлого хийгдэж эхэлсэн байна.

1960-аад оноос буюу 3-р таван жилийн төлөвлөгөөний үеэс эхлэн төлөвлөгөөг боловсруулдаг гол арга нь балансын арга болж, салбарын, салбар

3 Балансын арга гэдгийг Ж.Бямба-юу (1985) тайлбарлахдаа “Улс ардын аж ахуйн баланс гэдэг бол Египетийн пирамид шиг доороос нь суурь сайтай дээш нь тооцоолдог арга юм. Тухайлбал, үйлдвэрлэлийн үндсэн нэгжээс эхлээд удирдлагын бүх шатанд баланс нэгтгэгдэн улс ардын аж ахуйг бүхэлд нь хамарна.” (хууд. 103)



хоорондын, **бэлтгэл→үйлдвэрлэл→хэрэглээний** тэр байтугай Эдийн засгийн харилцан туслах зөвлөлийн орнуудын хэмжээнд баланслуулан төлөвлөгөөг боловсруулдаг болжээ (Цэнд, 1961, хууд. 16). Ийнхүү бүх зүйлийг баланслуулан төлөвлөж байсан учраас аль нэг салбарын үйлдвэрлэлийг нэмэгдүүлэхээр төлөвлөсөн бол түүний түүхий эдийн болон боловсон хүчний бэлтгэлийн асуудлыг давхар төлөвлөж, тухайн таван жилд хичнээн ямар мэргэжлийн ажилчин, албан хаагч хэрэгтэй байгааг судлан тодорхойлж, мэргэжилтэй ажилчин, албан хаагчийг бэлтгэх төлөвлөгөө, хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө бүгд иж бүрэн төлөвлөгддөг онцлогтой байв.

Мөн түүнчлэн таван жилийн төлөвлөгөөг *“оролцоонд тулгуурлан”* боловсруулж байсныг гэрчлэх тодорхой баримтууд МАХН-ын илтгэлүүдэд дурдагдсан байна. Тухайлбал *“3-р таван жилийн төлөвлөгөөний хяналтын тооны төслийг боловсруулахад улсын яам, газруудын зэрэгцээгээр аймгийн үйлдвэр, албан газрууд, ажилчид, албан хаагчид, ХАА-н нэгдлийн гишүүдийн хамт олон, ардын сэхээтнүүд өргөн оролцож ажиллав (Цэнд, 1961)”, “Таван жилийн төлөвлөгөөг зохиох ажилд ажилчин, инженер, техникийн ажилтан, албан хаагчид, ХАА-н нэгдлийн гишүүдийг өргөн оролцуулах (Цэдэнбал, Ю, 1971)”* гэх мэтээр дурджээ.

3-р таван жилээс 8-р таван жилийг хүртэлх хугацаанд төлөвлөх арга зүйг сайжруулахад ихээхэн анхаарч байсныг олон баримтаас харж болох төдийгүй төлөвлөлтийг таван жилээс илүү урт хугацаагаар буюу 10, 15, 20 жилээр хийх шаардлагатай гэж үзэж байв. Төлөвлөх арга зүйг сайжруулахын тулд *“ЗХУ болон бусад социалист улс орнуудад эдийн засгийг төлөвлөх, удирдан хөтлөх ажлыг улам боловсронгуй болгож байгаа туршлагыг судлан хэрэгжүүлэх”* (Цэдэнбал, Ю, 1971, хууд. 89), *“төлөвлөлтөд нормативын аргыг өргөн хэрэглэх”* (Хасбаатар, 1986, хууд. 112), *“үйлдвэрлэх хүчний хөгжил, байршлын ерөнхий схем, шинжлэх ухаан-техникийн дэвшлийн цогцолбор програм, зорилтот бус програмыг улсын төлөвлөгөө боловсруулахад харгалзан үзэх”* (Хасбаатар, 1986, хууд. 111), *“төлөвлөлтөд чанар, бүтээмжийг чухалчилах, шинжлэх ухааны ололтыг үйлдвэрлэлд нэвтрүүлэх асуудалд голлон анхаарсан төлөвлөлт хийх”* гэх мэт олон зүйлд анхаарч байв.

Төлөвлөгөөнд зорилго, зорилт, шалгуур үзүүлэлт, суурь болон хүрэх түвшинг тусгаж байсан нь:

Таван жилийн төлөвлөгөө бүр өөр өөрийн онцлогтой зорилгыг дэвшүүлэн тухайн зорилгодоо хүрэхийн тулд УААА-н салбар бүрээр тодорхой зорилтуудыг, хяналтын тооны⁴ хамтаар баталж байжээ. Өөрөөр хэлбэл төлөвлөсөн хугацаанд дэвшүүлэн тавьж буй зорилго, тухайн зорилго биелсэн эсэхийг тодорхойлох тоон шалгуур үзүүлэлт, мөн шалгуур үзүүлэлт бүрээрх хүрэх түвшинг тодорхой тусган төлөвлөж байв. Тухайлбал 1947 оны үзүүлэлтийг суурь болгон 1952 онд

4 Тухайн зорилго хэрэгжсэн эсэхийг тодорхойлох тоон үзүүлэлт.

хүрэх түвшинг, 1960 оны үзүүлэлтийг суурь болгон 1965 онд хүрэх түвшинг биет хэмжээний өсөлтөөр эсвэл өсөлтийн хувиар гэх мэтээр тооцон тусгасан байх жишээтэй.

Хүснэгт 4. Өргөн хэрэгцээний үндсэн бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлийн төлөвлөгөө (Анхдугаар 5 жилд)

д/д	Бүтээгдэхүүний төрөл	Хэмжүүрийн нэгж	1947 оны хүлээж байгаа биелэлт	1952 онд төлөвлөж байгаа нь	1952 оны төлөвлөгөөг 1947 оны байдалтай зэрэгцүүлсэн %
1	Төрөл бүрийн савхин гутал	Мянган хос	189.4	510.0	269.3
	Үүнээс: Үйлдвэрийн яамны талаар	Мянган хос	138.7	400.0	289.0
	Гар үйлдвэрийн талаар	Мянган хос	50.7	110.0	217.0
2	Гар үйлдвэрийн хийх монгол гутал	Мянган хос	40.0	70.0	175.0
3	Эсгий гутал	Мянган хос	211.2	371.0	175.7
	Үүнээс: Үйлдвэрийн яамны талаар	Мянган хос	191.2	335.0	175.3
	Гар үйлдвэрийн талаар	Мянган хос	20.0	36.0	180.0
4	Тэрлэг ба хөвөнтэй дээл (гар үйлдвэр)	Мянган ширхэг	69.4	150.0	216.2

Эх сурвалж: (Цэдэнбал, 1948, хууд 51)

Хүснэгт 4. 3-р таван жилийн төлөвлөгөөнд ХАА-н талаар дэвшүүлсэн зорилт, түүний хяналтын тоо (1961-1965)

д/д	Зорилт	Шалгуур үзүүлэлт (ШҮ)	Хүрэх түвшин
1	Хүн амыг хүнсний зүйлээр, аж үйлвэрийг ХАА-н түүхий эдээр хангах хэмжээ, шаардлага байнга өсөн нэмэгдэж байгаагийн дагуу МАА, газар тариаланг үлэмж өрнүүлэн хөгжүүлэх	ШҮ1. Малын өсөлтийн хувь (1960 онтой харьцуулсан хуввиар) Нийт мал Аймаг тус бүрийн мал	Нийт малыг 11%-иар өсгөж 22.9 саяд хүргэх
2	МАА-н тэжээлийн баазыг өргөтгөх чиглэлээр газар тариаланг эрс нэмэгдүүлэн хөгжүүлэх	ШҮ2. Малын төрөл бүрийн өсөлтийн хувь (1960 онтой харьцуулсан хуввиар)	Ж нь: Архангай аймаг САА-д малыг 2.3 дахин, ХАА-н нэгдэлд 113.3%-иар өсгөх



3	ХАА-н үйлдвэрлэлийг бүх салбарт аж ахуйг эрхлэн хөтлөх шинжлэх ухааны шинжлэх ухааны системийн үндсийг нэвтрүүлэх	ШҮ3. Саалийн хугацаанд үнээ бүрээс саах сүү литрээр	Тэмээг 11.8%-иар, адууг 6.6%-иар, үхрийг 7.2%-иар хонийг 14.9%-иар, ямааг 5.8%-иар тус тус өсгөх
4	МАА-г УААА-н өндөр таваарлаг, эрчимтэй, их бүтээмжтэй салбар болгон хувиргахад шаардагдах урьдчилсан бүх нөхцлийг бий болгох	ШҮ4. Хонь бүрээс хярган авах ноосны хэмжээ кг-аар ... гэх мэт	Цэвэр үүлдрийн үнээнээс САА-д 3000л, ХАА-н нэгдэлд 28000л, нутгийн үүлдрийн үнээнээс ХАА-н нэгдэлд 930л гэх мэт. Орон нутгийн үүлдрийн хонь нэг бүрээс 1.4 кг ноос хяргах хүртэл нэмэгдүүлэх ... ГЭХ МЭТ

Эх сурвалж: [Цэнд Л., хууд 19-20]

Ийнхүү таван жилийн төлөвлөгөөнд өнөөгийн бидний чухалчилан үзэж буй, зарим тохиолдолд төлөвлөгөөндөө тусгах гээд хангалттай тодорхой гаргаж чадахгүй байгаа шалгуур үзүүлэлт, суурь болон хүрэх түвшинг маш тодорхой тусгаж байсан нь төлөвлөгөөний биелэлтийг дүгнэхэд хялбар байх боломжийг бүрдүүлжээ.

1975 оныг хүртэлх хугацаанд таван жилийн төлөвлөгөөний зорилго нь аж үйлдвэр, ХАА-н үйлдвэрлэлийг нэмэгдүүлэх, хөдөлмөрчдийн материаллаг аж байдал, соёлын хэмжээг дээшлүүлэх гэх мэтэд чиглэгдэж байсан бол 1976 оноос буюу 6-р таван жилээс “иргэдийн сайн сайхан амьдралыг өсгөн нэмэгдүүлэх, хөдөлмөрийн бүтээмжийг дээшлүүлэх, шинжлэх ухааны техникийн ололтыг нэвтрүүлэх, чанарыг сайжруулах, үр ашгийг дээшлүүлэх” гэх мэт инноваци, нийгмийн хөгжилд төлөвлөгөөний ерөнхий зорилго чиглэгдэх болжээ.

Долоо, наймдугаар таван жилийн төлөвлөгөөнөөс харахад эдийн засаг, нийгмийн гол үр дүнг одоогийн хэллэгээр *KPI буюу гүйцэтгэлийн түлхүүр* үзүүлэлтүүдээр илэрхийлэн төлөвлөж байжээ. Тухайлбал, ард түмний материаллаг аж байдал, соёлын түвшинг дээшлүүлэхтэй холбогдуулан хэрэглээний фонд (20-25 хувь өсгөх), төсвөөс нийгэм соёлын арга хэмжээнд зарцуулах хөрөнгө (22-26 хувь нэмэгдүүлэх), хүн амын мөнгөн орлого (20-23 хувь нэмэгдүүлэх), ажилчин албан хаагчдын дундаж цалин (3.5-5.0 хувь өсгөх) гэх мэт, тээвэр холбооны чиглэлээр ачаа эргэлт (30-33 хувь), ачаа эргэлтийн хэмжээ (32-34 хувь), зорчигч эргэлт (34-37 хувь), хөдөлмөрийн бүтээмж (19-22 хувь) гэх мэт шалгуур үзүүлэлтүүдийг ашигласан байх бөгөөд эдгээр үзүүлэлт тус бүрээр тодорхой өсөлттэй байх төлөвлөлтийг хийсэн байна.

• **Төлөвлөгөөг танилцуулж байсан хэлбэр, арга зам:**

Таван жилийн төлөвлөгөөг байгууллага, ажилчин, малчин, сэхээтэн бүрт, өрх, иргэн бүрийн сонорт хүргэж, таниулах, ухамсарлуулах ажлыг онцгойлон анхаарч хэрэгжүүлж байсан нь өнөөгийн бидний нэг төлөвлөгөө батлачихаад электрон хэлбэрт оруулан вэбдээ байрлуулснаа төлөвлөгөөг иргэдэд хүргэсэн гэж үздэг амьгүй түгээлтээс огт өөр байжээ. Таван жилийн төлөвлөгөөг танилцуулах энэхүү ажил нь хүн бүр тухайн төлөвлөгөөг амжилттай биелүүлэхийн төлөө хичээн, идэвх, санаачилгатай ажиллахад түлхэц болж төлөвлөгөөт ажлыг хугацаанд нь амжилттай гүйцэтгэхэд чухал үүрэгтэй байв.

Таван жилийн төлөвлөгөөг нийтийн хүртээл болгож танилцуулахын тулд ашиглаж байсан түгээмэл арга нь МАХН-ын Их Хуралд намын төв хорооноос тавьдаг илтгэл байсан бөгөөд уг илтгэл болон таван жилийн төлөвлөгөөг баталсан тогтоол, удирдамжийг ном болгон 10 мянгаас 60 мянга хүртэлх хувиар хэвлэн нийтийн хүртээл болгож байсныг дараах хүснэгтээс харж болно (Хүснэгт 5).

Хүснэгт 5. МАХН-ын их хуралд “таван жилийн төлөвлөгөө”-г танилцуулсан илтгэл, түүнийг хэвлэсэн хувь (1948-1990 он)

Он	Хэддүгээр 5 жил	Төлөвлөгөөг танилцуулах, нийтийн хүртээл болгох	
		Илтгэл хэлэлцүүлэх	Шийдвэрийг хэвлэн түгээх
1948-1952	Анхдугаар	1. МАХН-ын 11-р их хурал дээр намын төв хорооны ажлын тухай нөхөр Чойбалсангаас тавьсан тайлан, илтгэл ба түүнд гаргасан тогтоол 2. МАХН-ын 11-р их хурал дээр 1948-1952 онуудад БНМАУ-ын ард аж ахуй соёлыг хөгжүүлэх таван жилийн төлөвлөгөөний тухай нөхөр Цэдэнбалаас тавьсан илтгэл ба түүнд гаргасан тогтоол -	30000 ширхэг хэвлэсэн Үнэ-1төг 50 мөн
1953-1957	II	1. БНМАУ-ыг 1953-1957 онд хөгжүүлэх 2-р таван жилийн төлөвлөгөөний талаар намын 12-р их хурлаас өгсөн удирдамжийн тухай илтгэл ба мөн хурлаас өгсөн удирдамжууд 2. МАХН-ын төв хорооноос 12-р их хуралд тавьсан тайлан илтгэл ба түүнд гаргасан тогтоол	45000 ширхэг хэвлэсэн. Үнэ-1төг 10 мөн 45000 ширхэг хэвлэсэн. Үнэ-1төг 50 мөн
1958-1960	3 жил	1. БНМАУ-ын УААА, соёлыг 1958-1960 онд хөгжүүлэх гурван жилийн төлөвлөгөөний удирдамж	
1961-1965	III	МАХН-ын 14-р их хурал дээр БНМАУ-ыг 1961-1965 онд хөгжүүлэх 3-р таван жилийн төлөвлөгөөний тухай нөхөр Л.Цэндийн тавьсан илтгэл, түүнд гаргасан тогтоол	20000 ширхэг хэвлэсэн. Үнэ-1төг
1966-1970	IV	1. БНМАУ-ын улс ардын аж ахуй, соёлыг 1966-1970 онд хөгжүүлэх 4-р таван жилийн төлөвлөгөөний удирдамжийн тухай намын 15-р их хурал дээр тавьсан илтгэл 2. МАХН-ын 15-р их хуралд тавьсан намын төв хорооны тайлан илтгэл	40000 ширхэг хэвлэсэн. Үнэ-80 мөн 60000 ширхэг хэвлэсэн. Үнэ-1 төг 10 мөн



1971-1975	Ү	1. БНМАУ-ын улс ардын аж ахуй, соёлыг 1971-1975 онд хөгжүүлэх 5-р таван жилийн төлөвлөгөөний талаар МАХН-ын 16-р их хурлаас гаргасан удирдамж 2. МАХН-ын 16-р их хуралд тавьсан МАХН-ын төв хорооны тайлан илтгэл	20000 ширхэг хэвлэсэн. Үнэ-1төг 60000 ширхэг хэвлэсэн.
1976-1980	ҮI	МАХН-ын 17-р их хуралд тавьсан МАХН-ын төв хорооны тайлан илтгэл	50000 ширхэг хэвлэсэн. Үнэ-1төг 25 мөн
1981-1985	ҮII	БНМАУ-ын улс ардын аж ахуй, соёлыг 1981-1985 онд хөгжүүлэх үндсэн чиглэл	10000 ширхэг хэвлэсэн. Үнэ-1төг
1986-1990	ҮIII	БНМАУ-ын эдийн засаг нийгмийн хөгжил наймдугаар таван жилд	4008 ширхэг хэвлэсэн. Үнэ 2 төг 85 мөн

Эх сурвалж: Судалгааны баг

Таван жилийн төлөвлөгөөг нийтийн хүртээл болгох чиглэлээр нийтлэг хэрэглэж байсан энэхүү аргаас гадна онцлог аргуудыг бас ашиглаж байсан байна. Тухайлбал нэгэнт батлагдсан төлөвлөгөөг танилцуулах, нийтийн хүртээл болгох, хэрэгжилтийг нь хангахад түлхэц үзүүлэх ажилд намын байгууллагууд (МАХН-ын төв хорооны дэргэдэх намын түүхийн институт, 1970, хуудсд. 257-258), тэдгээрийн идэвхтэн гишүүд, МҮЭ, МХЗЭ, эд хэрэглэгчдийн хоршоолол, эмэгтэйчүүдийн байгууллага зэрэг олон нийтийн байгууллагууд (МАХН-ын төв хорооны дэргэдэх намын түүхийн институт, 1970, хууд. 258) гол үүрэг гүйцэтгэж байжээ. Жишээ нь: Анхдугаар таван жилийн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэх үед “... 328 сум бүрт намын анхан шатны байгууллага, намын үүрүүд ажиллаж байсан төдийгүй 2732 баг тус бүрт намын хэсэг бий болж, намын гишүүн ахлах ухуулагчдын удирдсан ухуулагчдын хэсэг баг бүрт ажиллаж байсан” (МАХН-ын төв хорооны дэргэдэх намын түүхийн институт, 1970, хууд. 258) нь үүний тод илрэл юм. МАХН-ын 11-р их хурлаас “таван жилийн төлөвлөгөөний ач холбогдол, зорилгуудыг ард түмний дунд ихээхэн тайлбарлан таниулах. Олон түмний дотор явуулах улс төрийн ажлын чанарыг сайжруулах...” (Цэдэнбал, 1948, хууд. 121) шаардлагыг эдгээр байгууллагуудад албан ёсоор тавьж байсан нь төлөвлөгөөг олон нийтэд тайлбарлан таниулах ажил нь эдгээр байгууллагын сайн дурын хэрэг биш байсныг илтгэн харуулж байна.

Таван жилийн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд өргөн олон түмэн хөдөлмөрчдийг идэвхтэй, ухамсартай оролцуулах, хэрэгжүүлэлтийн явцад тохиолдох бэрхшээлүүдийг давахад олон түмний хүч чадлыг чиглүүлэх, хэрэгжүүлж буй бодлого нь зөв болохыг ард түмэнд итгүүлэх, таван жилийн төлөвлөгөөний улс төр, эдийн засгийн ач холбогдлыг хөдөлмөрчдөд (ард түмэн нэг бүрт) ойлгуулах гэх мэт зорилгоор ухуулгын ажлыг хийх шаардлагатай төдийгүй энэ нь нам, олон түмний холбоог бэхжүүлэх чухал хэрэгсэл гэж үзэж байжээ (Дүгэрсүрэн,

1949, хууд. 3). Ухуулга нь Монголын ард түмнийг учраа мэдсэн бөгөөд идэвхтэй хүчин болгон хүмүүжүүлнэ гэж үзэн энэ ажлын хэмжээ, чанарыг сайжруулахад онцгойлон анхаарч байв (Дүгэрсүрэн, 1949, хууд. 5). Ухуулга сурталчилгааг хийхдээ зөвхөн таван жилийн төлөвлөгөөний зорилго, түүний хяналтын тоог хуурай цээжлээд хэлэх биш харин ерөнхий зорилгыг өдөр тутмын явагдаж буй ажлын тодорхой зорилготой холбож тодорхой баримтаар тайлбарлах, мөн түүнчлэн төлөвлөгөөг сайн хэрэгжүүлж байгаа хүний туршлагыг амжилтанд хүрсэн арга замтай нь холбон тайлбарлах гэх мэтээр баримт, нотолгоотой, шууд ард түмний чихэнд, сэтгэл зүрхэнд хүрэхээр тайлбарлан таниулах хэрэгтэй гэдэг зааврыг өгч байжээ. Таван жилийн төлөвлөгөө нь хэрэгжих боломжтой, бодитой, үндэслэл бүхий боловсрогдсон гэдгийг нотлон танилцуулахад чиглэгдсэн олон жишээг ном бүтээлүүдэд иш татсан байна. Тухайлбал, таван жилийн төлөвлөгөөнд үнээ тутмаас авах сүүг нэмэгдүүлэхээр тусгасан байх бөгөөд уг төлөвлөгөөний бодитойг нотлон танилцуулах, үүнээс ч илүү потенциал бий гэдгийг харуулах зорилгоор “1953 онд Архангай аймгийн Чулуут сумын Батбаяр даргатай “Шинэ амьдрал” нэгдэлд фермийн эрхлэгч Ядамсүрэн 214 хоногт сарлагийн үнээ тутмаас 555 литрсүүсаажээ. 1954 онд зуны нэг өдрийн саамын дундаж их хэмжээ 5.2 литр, дундаж доод хэмжээ 3.3 литр болсон байна” (Ширэндэв, 1954, хууд. 21) гэх мэт жишээг дурдсан байна.

Ухуулга маш нарийн, өрх гэр хүртэл хийгдэж байсны нэг тод илрэл бол “Анхдугаар таван жилийг төлөвлөгөөг ухуулан таниулах ажлыг хамгийн жижиг нэгж болох багт 10 гэрийн ухуулагчаар дамжуулан” хийж байснаас харж болно. Ухуулга, олон түмний ажилд хүмүүсийн боловсролын түвшин, нас, мэргэжлийн ялгаа, оюуны эрэлт хэрэгцээг харгалзан үзэж ажиллахыг, мөн түүнчлэн ухуулгыг амьд сонирхолтой явуулахыг, хүмүүстэй нэг бүрчлэн харилцаж ажиллахыг онцгойлон анхаарч байсан байна. “Ухуулгын ажлыг зөвхөн мэдээ хүргэх төдийгөөр хязгаарлалгүй, намын бодлого, тавьсан зорилтыг биелүүлэх тодорхой арга замыг зааж байхаар зохиох нь чухал гэдэг шаардлагыг тавьж байжээ (Цэдэнбал, Ю, 1981, хууд. 87).

Ийнхүү Намын Их Хурлын шийдвэр, таван жилийн төлөвлөгөөг хэвлэмэл байдлаар болон намын хурал, ухуулгын ажлаар дамжуулан мэдээлэхээс гадна олон нийтийн хэвлэл, мэдээллийн хэрэгсэл болох тогтмол захиалгын хэвлэлүүдээр дамжуулан мэдээллийг түгээж байв.

- **Төлөвлөгөөний биелэлтийг дүгнэх ажлын онцлог:**

Таван жилийн төлөвлөгөөг Улсын төлөвлөгөөний комисс жил жилийн төлөвлөгөө болгон задалж төлөвлөн хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ яам, тусгай газар, хотын гүйцэтгэх захиргаад нь аж үйлдвэр, хөдөө аж ахуйн газар, байгууллага бүрийн жил жилээр ангилан салгасан таван жилийн төлөвлөгөөг зохиох ажлыг чанартай гүйцэтгэх үүргийг хүлээж байснаас харвал таван жилийн төлөвлөгөө нь жилийн төлөвлөгөө, улсын төлөвлөгөө нь байгууллага



бүрийн төлөвлөгөө цаашлаад ажилтны төлөвлөгөө болон задарч улирал, сараар төлөвлөгдөн хэрэгжиж байсныг илтгэн харуулж байна(Цэдэнбал, Ю, 1976).

Таван жилийн төлөвлөгөөний биелэлтийг сар, улирал, жилээр дүгнэхийн зэрэгцээ таван жилийнхээ төгсгөлд нийт үр дүнгээ дүгнэн тайланг МАХН-ын их хуралд илтгэл болгон хэлэлцүүлдэг, цаашид анхаарах асуудлуудаа хэлэлцдэг байжээ. Таван жилийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг эрчимжүүлэх, амжилттай хэрэгжихэд түлхэц болох олон ажлуудыг хамт олны дунд өрнүүлдэг байсны хамгийн тод жишээ “хөдөлмөрчдийн дунд социалист уралдааныг зарлан дүгнэх, төлөвлөгөөгөө амжилттай биелүүлсэн тэргүүний хүмүүсийн туршлагыг хөхиүлэн дэмжих, түгээн дэлгэрүүлэх, сайшаан магтах, шинэ санаачилгыг дэмжих, хөдөлмөр зохион байгуулалтын дэвшилтэт аргыг нэвтрүүлэх, тааруухан ажиллаж байгаад хариуцлага тооцох” гэх мэт ажлуудыг өрнүүлж байснаар харагдана. Таван жилийн төлөвлөгөөг хугацаанаас нь өмнө биелүүлсэн хөдөлмөрчдийг /ажилтан, албан хаагчдыг/ урамшуулж байсан нь тэднийг илүү идэвхтэй, урам зоригтой ажиллахад нөлөөлж байжээ. Тухайлбал, “Гар үйлдвэрийн хотын холбооны харъяа савхин гутлын 3-р артелийн ажилчин Чойгомбо таван жилийн төлөвлөгөөний эхний жилийн нормыг энэ 1-р улиралд багтааж 113.8 хувиар биелүүлэв” (Дамба, 1948, хууд. 14) гэж дурджээ. Тэрээр тус ажилчин нь машин техникээ сайн эзэмшсэн, ажилдаа мэргэшсэн, дараагийн өдрийн хийх ажлын бэлтгэлийг өмнөх өдрийн орой нь бэлтгэдэг гэх зэрэг сайн туршлага нь түүнийг ийнхүү сайн ажиллахад нөлөөлсөн төдийгүй бусдыг энэ чиглэлд сургасан тухай танилцуулсан байна.

Таван жилийн төлөвлөгөөний биелэлтийн тайланд эхлээд үр дүнгээ буюу хүрсэн түвшингээ, дараа нь төлөвлөгөө биелсэн эсвэл биелээгүй шалтгааныг, төлөвлөгөөг биелүүлэхийн тулд хэрэгжүүлсэн арга хэмжээ түүний ололттой, дутагдалтай тал, цаашид хэрэгжүүлэх арга хэмжээ зэргийг тусгадаг байв. Тухайлбал, анхдугаар таван жилийн төлөвлөгөөнд тусгагдсан мал аж ахуйг өсгөх төлөвлөгөө биелээгүй байх бөгөөд уг таван жилийн төлөвлөгөөний жилүүдэд тус улсын нийт малын тоо 8.7 хувиар өссөн хэдий ч улсын аж ахуйнууд үйлдвэрлэлийн төлөвлөгөөг давуулан биелүүлж, харин ардын аж ахуйтнууд /хувийн өмчит этгээд/ төлөвлөгөөг биелүүлээгүй (Цэдэнбал, Ю, 1954, хууд. 43) тайланд дурдагдсан байна. Төлөвлөгөө биелээгүйн шалтгааныг “ардын аж ахуйг алсын төлөвтэйгөөр төлөвлөх оролдлого дутагдалтай байсан ..., ... малыг олшруулах талаар ардуудын дур хүслийг нэмэгдүүлж чадахуйц урамшуулах арга хэмжээ байхгүй байсан, ... мал аж ахуйн бүтээгдэхүүнийг улсад нийлүүлэх талаар 1949-1954 он хүртэл мөрдөж байсан журам, малыг нэмэгдүүлэх талаар хөдөлмөрч аж ахуйг урамшуулахгүй, мал аж ахуйг хөгжүүлэхэд тэдэнд эдийн засгийн сонирхлыг бий болгохгүй байв” (Цэдэнбал, Ю, 1954, хуудсд. 43, 44) гэх зэргээр дурджээ. Ийнхүү дутагдалтай байгаа зүйлийг дурдахын зэрэгцээ ололттой талыг ч тайланд дурдаж өгсөн байна. Тухайлбал “мал аж ахуйг хөгжүүлэх

төлөвлөгөөг Дундговь, Өвөрхангай, Баян-Өлгий, Дорноговь аймгууд давуулан биелүүлсэн байх бөгөөд төлөө сайн бойжуулсан, төлийнхорогдолбагабайсан, арчилгааны муугаас болон өвчнөөр үхсэн малын тоо багассан зэрэг нь амжилттай ажиллахад нөлөөлсөн” гэж дурдсан байна (Цэдэнбал, Ю, 1954, хууд. 49).

Ийнхүү таван жилийнхээ нийт үр дүнг хэлэлцэхээс гадна жилийн төлөвлөгөөний хэрэгжилт ямар байгааг улирал тутам дүгнэн хэлэлцдэг байсны нэг тод жишээ нь 1948 оны 4 дүгээр сарын 12-нд болсон Улаанбаатар хотын намын идэвхтний хурлаар нөхөр Д.Дамбын “Үйлдвэрүүдийн нэгдүгээр улирлын төлөвлөгөөний гүйцэтгэлийн дүн ба 1948 оны төлөвлөгөөг биелүүлэх хэрэгт намын байгууллагуудын үүрэг зорилго” нэртэй илтгэлийг хэлэлцэж байсан явдал юм. Уг илтгэлийн бүтэц, агуулгаас төлөвлөгөөний гүйцэтгэлийн үр дүнг хэрхэн тайлагнаж байсныг харж болохоор байна. Илтгэл нь улирлын төлөвлөгөөний биелэлт хэдэн хувьтай байснаар эхэлж, биелэлт сайн, саар байгаагийн шалтгааныг тайлбарлан улмаар цаашид жилийн төлөвлөгөөгөө хангалттай сайн биелүүлэхийн тулд хэрхэх талаар санал дэвшүүлж үүрэг өгсөн өнгө аястай төгссөн байна. Тухайлбал: “Аж үйлдвэрийн яам 85 хувь, хүнсний үйлдвэрийн яам 85.4 хувь, гар үйлдвэрийн дээд зөвлөл 100.3 хувь, хэвлэх үйлдвэр 109.7 хувь, барилгын хэргийг эрхлэх газар 58 хувиар нэгдүгээр улирлын төлөвлөгөөг биелүүлжээ” (Дамба, 1948, хуудсд. 5-6) гэж дүгнэсэн нь хүрсэн түвшин, үр дүнгээ тайлагнаж байгаа хэрэг юм. Зөвхөн яамдаар дүгнээд зогсохгүй үйлдвэр тус бүрээр төлөвлөгөөний биелэлтийн хувийг тодорхойлсон нь тайлагнах нийтлэг зарчим ийм (үр дүнг тайлагнадаг) байсны илрэл гэж үзэж байна.

Мөн түүнчлэн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг эрчимжүүлэхэд хяналт шалгалт, ардын хяналт, дотоод шүүмжлэл тодорхой үүрэг гүйцэтгэж байжээ. Тухайлбал төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн явцад “гүйцэтгэлийн шалгалтыг дээрээсээ доороо хүртэл сайжруулах, шүүмжлэл, өөрийн шүүмжлэлийг өрнүүлэх, ажилтан нарын сахилга бат, хувийн хариуцлагыг дээшлүүлэх, хүнд суртлын бүх илрэлтэй тэмцэх тэмцлийг хүчтэй болгох, арвилан хэмнэх зарчмыг биелүүлэх, захиргаа аж ахуйн аппаратыг хямдруулах” (Ширэндэв, 1954, хууд. 52) замаар ажлаа сайжруулахыг чухалчилж ажиллах үүрэг өгөгдөж байжээ. Төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэх, ажил сайжруулахад хөдөлмөрчдөөс гарсан санал, шүүмжлэлийн гүйцэтгэх үүргийг онцгойлон авч үзэж, “доороос гарах шүүмжлэлийг дэлгэрүүлэх”-ийг (Цэдэнбал, Ю, 1954, хууд. 98) чухалчилж байсныг илтгэх олон баримт энэ үеийн бүтээлүүдэд дурдагдсан байна. Үүнд: “хөдөлмөрчдөөс гарсан гомдлыг цаг тухайд нь хянаж үзэх, ард түмний эрэлт хүсэлтийг аятай сайхнаар хүлээж авах, ... шүүмжлэлийн мөрөөр арга хэмжээ авч, авсан арга хэмжээнийхээ талаар сониноор дамжуулан мэдэгдэх” (Цэдэнбал, Ю, 1954, хуудсд. 103-105) гэх мэтийг онцгойлон үзэж байв.



• **Төлөвлөгөөний асуудал хариуцсан байгууллага:**

Социалист системийн үед Монгол улсын хэмжээнд дунд хугацааны стратеги төлөвлөгөөг нэгтгэн боловсруулдаг гол байгууллага нь Улсын төлөвлөгөөний комисс байжээ. Тус байгууллага нь 1923-1990 оныг хүртэлх хугацаанд үйл ажиллагаагаа явуулсан байх бөгөөд Улсын хэмжээний бодлого, төлөвлөгөөг нэгтгэн зангидаж байв. Улсын төлөвлөгөөний байгууллагын нэр хэрхэн өөрчлөгдсөнийг дараах хүснэгтээр харууллаа (Хүснэгт 6).

Хүснэгт 6. Улсын төлөвлөгөөний комиссын нэрний өөрчлөлт

Он	Нэрний өөрчлөлт
1923-1932	Эдийн засгийн зөвлөл
1932-1940	Төлөвлөх, тэгшитгэх ба улсын тоо бүртгэлийн газар
1940	БНМАУ-ын засгийн газрын тоо бүртгэлийн хэлтэс
1940-05-24	Төлөвлөгөө, орон бүртгэлийг хянан шалгах газар байгуулав.
1940-1945	Төлөвлөгөө, тоо бүртгэлийн хянан шалгах газар
1945-11-23	Сайд нарын зөвлөлийн дэргэдэх Улсын төлөвлөгөөний комисс
1960	Улсын төлөвлөгөөний комисс, бие даасан байгууллага болсон
1988	Төлөвлөгөө, эдийн засгийн улсын хороо
1990	Нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн улсын хороо

Эх сурвалж: Үндэсний архивын газрын данс бүртгэлээс

Бямба-юу (Бямба-юу, 1985), Т.Намжим (Намжим, 2000, хууд. 286)) нарын судлаачдын олж тогтоосноор “Эдийн засгийн зөвлөл” нэртэйгээр (1925-1932 он) ажиллаж эхэлсэн тус байгууллага Улсын Бага Хурлын Тэргүүлэгчдийн 1945 оны 11-р сарын 23-ны өдрийн 106 тооттогтоолоор БНМАУ-ын Сайд нарын Зөвлөлийн дэргэдэх Улсын төлөвлөгөөний комиссыг байгуулагдах хүртэл улсын нийгэм, эдийн засгийн урт хугацааны бодлогын институци буюу засгийн газрын стратеги удирдлагын нэгжб олон ажиллаж иржээ. Үүний нэг тод жишээ нь 1940 оны 5 сарын 24-ний СнЗ-ийн шийдвэрээр “Төлөвлөгөө, орон бүртгэлийг хянан шалгах газар”-ыг байгуулж “төв, орон нутгийн засаг захиргаа болон УААА-н бүхий л салбарын цаашдын хөгжилт, тохижилтыг төлөвлөгөө, тоо бүртгэлийн хяналт шалгалттай удирдаж байх үүрэгтэй”-гээр ажиллуулж байв (Үндэсний архивын газрын данс бүртгэл).

Харин 1945 онд Улсын төлөвлөгөөний комисс байгуулагдсанаар улсын нийгэм эдийн засгийн стратеги төлөвлөлтийг 5 жилээр хийж, түүний төлөвлөлт хэрэгжилтийг нэгдсэн удирдлагаар 1990 он хүртэл хангаж байв. Улсын төлөвлөгөөний комисс нь “УААА-г хөгжүүлэх бүх төлөвлөгөөг зохиох, Улсын дотор явагдах бүх тоо бүртгэл ба УААА-н бүртгэлийг эрхлэн явуулах, улсын бүх эд материал, үнэ бүхий зүйл, хогшил хөрөнгө, фондуудыг бүртгэх, хуваарилах ба тэдгээрийг зөв зохицуулахад нь хяналтыг тавьж явуулах, УААА-н төлөвлөгөөний биелэлтийн явцад ба УААА-н талаар ЗГ-ын

гаргасан бүх тогтоол шийдвэрүүдийн биелэлтэнд хяналт тавих” чиг үүргийг хэрэгжүүлж байсныг архивын баримтад дурдсан байна. Улсын төлөвлөгөөний комисс нь маш өргөн цар хүрээтэй үйл ажиллагаа явуулж байсныг түүний бүтэц, бүрэлдэхүүнээс харж болно. Тухайлбал, 1988 онд БНМАУ-ын АИХ-ын Тэргүүлэгчдийн 8-р зарлигаар “Төлөвлөгөө, эдийн засгийн улсын хороо” болж 21 нэгжтэйгээр үйл ажиллагаа явуулж байсан бол 1990 онд БНМАУ-ын Сайд нарын Зөвлөлийн 106-р тогтоол “Нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн улсын хороо” болон өөрчлөгдөж 1). Стратегийн төлөвлөлтийн газар, 2). Ерөнхий төлөвлөлтийн газар, 3). Хүн ам зүйн бодлого, хөдөлмөрийн нөөцийн хэлтэс, 4). Нийгмийн хөгжлийн газар, 5). Шинжлэх ухаан-техникийн дэвшил, байгаль орчны хэлтэс, 6). Үйлдвэрлэл, хөрөнгө оруулалтын газар, 7). Орон нутгийн төлөвлөлтийн хэлтэс, 8). Зах зээлийн төлөвлөлт, үнийн газар, 9). Эдийн засгийн хөшүүргийн хэлтэс, 10). Гадаад харилцаа эрхзүйн хэлтэс, 11). Хариуцлагатай нарийн бичгийн даргын анги, 12). Аж ахуйн тасаг гэсэн нийт 12 нэгжтэйгээр ажиллах болсон байна.

Ийнхүү Улсын төлөвлөгөөний асуудал хариуцсан тусгай байгууллага (Улсын төлөвлөгөөний комисс) ажиллаж байсны зэрэгцээ яам, аймаг, байгууллага бүрт төлөвлөгөөний асуудал хариуцсан нэгж эсвэл мэргэжилтэн ажиллаж шат шатандаа төлөвлөгөөг боловсруулж улсын хэмжээнд нэгтгэж байв.

- **Төлөвлөгөөний чиглэлээр ажиллах мэргэжилтний тусгайлсан бэлтгэл:**

Аливаа төлөвлөгөөг боловсруулахад тухайн ажлыг гүйцэтгэж байгаа ажилтан чухал үүргийг гүйцэтгэх бөгөөд орчин үед төлөвлөгөө боловсруулах ажлыг гүйцэтгэх мэргэжилтний мэдлэг, чадвар дутагдсанаас төлөвлөгөөний чанарт сөргөөр нөлөөлж байна.

Таван жилийн төлөвлөгөө боловсруулдаг байсан социализмын үед төлөвлөлтийн мэргэжилтнийг дотоодын болон гадаадын техникум, их дээд сургуулиудад бэлтгэж байсан төдийгүй удирдах ажилтнуудыг сургаж хөгжүүлдэг байгууллагуудын сургалтын хөтөлбөрт төлөвлөгөөний чиглэлийн хичээлийг тусган ордог байжээ. Тухайлбал, Намын удирдах ажилтныг бэлтгэдэг “Намын дээд сургууль”-ийн үндсэн ангид “БНМАУ-ын УААА-н төлөвлөлт” хичээлийг 17 сэдвийн хүрээнд нийт 120 цагийн багтаамжтайгаар (80 цагийн лекц, 40 цагийн практик хичээл) зааж байв (Мангалжав Д., 1972). Энэ бүхэн төлөвлөгөөг шинжлэх ухааны үндэстэй, ул суурьтай, чанартай боловсруулахад чухал хувь нэмрийг оруулж байжээ. Монгол улсын хэмжээнд төлөвлөлтийн мэргэжилтнийг бэлтгэдэг гол сургууль нь МУИС байсан бөгөөд 1950 оноос “төлөвлөгөө-эдийн засаг” гэдэг мэргэжлээр анх 12 хүнийг бэлтгэж байв. МУИС нь 1950 оноос хойш 1989 оныг хүртэлх хугацаанд нийт 800 гаруй төлөвлөгөөний мэргэжилтнийг бэлтгэн гаргажээ (МУИС-ийн төгсөгчдийн мэдээнээс).



Тус сургууль нь ерөнхий төлөвлөгч-эдийн засагч, төлөвлөгөө-эдийн засаг гэх мэт мэргэжлээр мэргэжилтэн бэлтгэхээс гадна 1968 онд худалдааны төлөвлөгөө-эдийн засаг, 1971 онд үйлдвэрийн эдийн засагч-төлөвлөгч, 1973 онд барилгын эдийн засагч-төлөвлөлт зохион байгуулагч, автотээврийн эдийн засагч-төлөвлөлт зохион байгуулалтын инженер, 1984 онд хөдөө аж ахуйн төлөвлөлт гэх мэт салбарын төлөвлөлтийн нарийн мэргэжилтнүүдийг бэлтгэж байжээ.

Түүхэн тоймыг дараах байдлаар нэгтгэн дүгнэлээ. Үүнд:

- Төлөвлөгөө боловсруулах үйл явц нь тодорхой дарааллын дагуу шат шатандаа хэлэлцэгдэн боловсрогдож салбар хоорондын балансар нягтлагдаж, дээд түвшиндээ нэгтгэгдэн батлагдсаны дараа тухайн төлөвлөгөөг аймаг, байгууллага, нэгжийн төлөвлөгөө болгон задлан төлөвлөдөг байсан нь төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд эерэг нөлөө үзүүлж байсан.
- Төлөвлөгөөнд шалгуур үзүүлэлт, шалгуур үзүүлэлт тус бүрийн суурь болон хүрэх түвшин, түүнийг хэрэгжүүлэх санхүүгийн болон бусад эх үүсвэрийг нарийн тусгадаг байсан нь төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг удирдахад эерэг нөлөө үзүүлж байжээ.
- Төлөвлөлтийн ажлыг зохион байгуулах, төлөвлөлтийн мэргэжилтнийг бэлтгэх, төлөвлөгөө боловсруулахад шаардагдах мэдээллийг системтэйгээр цуглуулах тогтолцоог бүрдүүлсэн байсан нь төлөвлөгөөний чанар, хэрэгжилтэд эерэгээр нөлөөлжээ.
- Төлөвлөлтийн үйл явцад албан хаагчдын оролцоог хангадаг, хэрэгжилтийн явцад хяналт тавьж үр дүнг нь сар, улирал, жилээр дүгнэж, удирдлага, ажилтан, албан хаагчдад төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн гажилтыг залруулах тодорхой даалгавар өгдөг, түүнчлэн төлөвлөгөөний бүрэн хэрэгжилтийг таван жилийн эцэст дүгнэж, дараагийн төлөвлөгөөг боловсруулах үндэслэл болгодог байжээ. Төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг эрчимжүүлэхэд чиглэсэн, мөн нийтийн хүртээл болгох зорилгоор тодорхой кампанит ажлыг зохион байгуулдаг байсан. Энэ нь удирдлага, албан хаагчид төлөвлөгөөгөө мэддэг, хэрэгжүүлэхийн төлөө идэвх, санаачилгатай ажилладаг болоход чухал нөлөө үзүүлжээ.

Хоёрдугаар үе шат: Шилжилтийн үе (1990-2001 он)

Монгол улс төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд шилжсэн эхний жилүүдэд хуучин нам төвтэй тогтолцоог орлох төрийн захиргааны удирдлагын механизм бий болж амжаагүй байсан нь Засгийн газрын удирдан зохицуулах үйл ажиллагааг сулрахад хүргэжээ (Засгийн газрын 38 дугаар тогтоол, 1996). Тухайлбал хуучин тогтолцооны үед

нилээд бэхэжсэн төлөвлөлт, хяналтын байгууллагыг татан буулгаж, таван жилээр төлөвлөдөг төлөвлөлтийн систем байхгүй болсон боловч түүнийг орлох, шинэ тогтолцоонд тохирох механизм, байгууллагыг бий болгоогүйн улмаас бодлого, төлөвлөлт, хяналт шалгалтын чиг үүргийг дутуу үнэлэхэд хүргэсэн байна.

Гэхдээ 1990 оноос стратегийн төлөвлөлт хийгээгүй гэж үзэх нь учир дутагдалтай юм. Энэ үед төлөвлөлт гэхээс илүү төрийнсалбартстратегийнудирдлагыгхэрэгжүүлэх талд анхаарч иржээ. Тухайлбал, Удирдлагын хөгжлийн хөтөлбөрийг 1993 онд, Монгол Улсын хөгжлийн үзэл баримтлалыг 1996 онд, Монгол Улсын 21 дүгээр зууны тогтвортой хөгжлийн хөтөлбөр 1998 онд тус тус батлан хэрэгжүүлсэн байна. 1990-2002 он хүртэл төсвийн шууд тооцооллын арга хэрэгжиж ирсэн бөгөөд стратегийн удирдлагатай шууд бус дам уялдаатай төсөвлөлт байсан байна. Энэ үед улс, салбар, орон нутаг, байгууллагын хөгжлийн агуулгатай олон баримт бичиг боловсрогдон хэрэгжиж байв.

Монгол улс ардчилсан нийгэмд шилжсэний дараа төрийн захиргааны шинэтгэлийн хүрээнд УИХ-ын 1996 оны 38 дугаартогтоолыг баталж, уг тогтоолоор “Засгийн газар нь удирдлагын болон үндэсний тэргүүлэн манлайлах чадавх бий болгох зорилгоо хэрэгжүүлэхийн тулд бодлого ба төлөвлөлт, тохируулга ба үйлчилгээ үзүүлэх зэрэг дээд түвшний чиг үүргийг Монголын нийгмийн ашиг сонирхлын үүднээс авч хэрэгжүүлнэ” хэмээн зааж өгчээ. Мөн түүнчлэн “Засгийн газрын тэргүүлэн манлайлах үүргийг дээшлүүлж, үндсэн үйл ажиллагааг нь сайжруулах” гэсэн Засгийн газрын үйл ажиллагааны стратегийн 1 дүгээр зорилтын хүрээнд “Засгийн газрын стратегийн бодлого, төлөвлөлтийн чадварыг дээшлүүлэх”, “Хөгжлийг төлөвлөх, эдийн засгийг удирдах Засгийн газрын чадварыг дээшлүүлэх”, “Чиглэлийн яамдыг бодлого, төлөвлөлтийн байгууллага байхаар бүтцийг нь өөрчлөх” зэрэг ажлуудыг хийхэр төлөвлөжээ. Уг баримт бичигт “Чиглэлийн яам нь – стратегийн төлөвлөлт, бодлогын удирдамжаар хангах, хөтөлбөр зохиох, зохицуулах, мониторингийн хяналт тавих, үнэлж дүгнэх чиг үүргийг”, “Нутгийн захиргааны байгууллага-бүх шатны Засаг даргын ажлын алба нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийнхээ хүрээнд стратегийн төлөвлөлт, бодлогын удирдамжаар хангах, хөтөлбөр зохиох, зохицуулах, мониторингийн хяналт тавих, үнэлж дүгнэх чигүүргийг” хэрэгжүүлэхээр тусгасан нь яам, бүх шатны Засаг даргын ажлын алба нь стратегийн төлөвлөгөөтэй байх эрх зүйн үндсийг тавьж өгсөн байна. Энэ нь зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд шилжсэн эхний жилүүдэд (1990-1996 он) хуучин систем задарснаас нэг хэсэг бүрхэг болж, ач холбогдол, үнэ цэнэ нь буурч байсан **стратегийн төлөвлөлтийн асуудлыг яамны болон бүх шатны ЗДТГ-ын чиг үүрэгт тусгаж өгсөн чухал шийдвэр болж, улсын хэмжээнд нэгдсэн байдлаар хийгдэж байсан төлөвлөлтийг салбарын болон нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд хийх үндэс болжээ.** Гэвч төлөвлөгөөг хэрхэн боловсруулах тодорхой заавар байхгүй тухайн байгууллагын удирдлагын

Зураг 4. Урт, дунд, богино хугацааны бодлогын уялдаа холбоо



санаачилгад найдан орхисон маягтай байв. Мөн энэ хугацаанд аж ахуйн яамнаас бодлогын яам болон өөрчлөгдөж байгаа гэсэн ерөнхий хандлага удирдлагын бүх шатанд давамгайлж байсан нь дунд хугацааны төлөвлөгөө хийх эсэхэд эргэлзээ төрүүлэх нэг үндэс болж байжээ. Иймд яамд болон бусад төрийн байгууллага урт болон дунд хугацааны бодлогын баримт бичиг боловсруулах ажилд гол анхаарлаа хандуулж, тухай бодлогыг хэрэгжүүлэх ажлыг хэрэгжүүлэгч агентлаг болон бусад субъект хийнэ гэсэн ерөнхий ойлголттой байсан. Хэдийгээр яамны үндсэн бүтэцэд стратеги төлөвлөлт, бодлогын удирдамжаар хангах гэсэн

үүрэг байсан боловч стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулах ажил хийгдэхгүй урт, дунд хугацааны бодлого боловсруулалтын ажилд гол анхаарлаа хандуулж ирсэн. Төрийн бодлогын эрэмбэ нь үндэсний хөгжлийн үзэл баримтлал, салбарын хөгжлийн үндсэн чиглэл, үзэл баримтлал, стратегийн баримт бичиг, хөтөлбөр, засгийн газрын мөрийн хөтөлбөр, нэг жилийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, төсөв гэсэн дараалалтай байжээ.

Жишээлбэл, бүсчилсэн хөгжлийн бодлогын хувьд Монгол Улсын бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлалтыг 2001 онд, Мянганы зам болон дэд бүтцийн босоо тэнхлэгийг 2001 онд, Бүсийн тулгуур төв хотуудыг 2003 онд, Монгол Улсын бүсүүдийн хөгжлийн дунд хугацааны стратегийг 2003 онд тус тус баталжээ. Үе үеийн засгийн газар бүсчилсэн хөгжлийн бодлого мөрийн хөтөлбөртөө тусгаж ирсэн байна. Харин стратегийн төлөвлөлт нь төсөвлөлттэй уялдаа султай байсны улмаас үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд тусгалаа олох нь ховор байжээ. Энэ нь хөгжлийн үзэл баримтлалыг дагалдуулан салбарын хөгжлийг тодорхойлж салбар дотроо тодорхой чиглэл тус бүрт хөтөлбөр боловсруулан хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулсан ч хөтөлбөр нь төсвийн төлөвлөлтийн суурь болсон эдийн засгийн ангиллын төсөвлөлттэй уялдахгүй байсан тул төрийн байгууллага өөрийн үйл ажиллагааны төсвийг эдийн засгийн ангиллаар боловсруулж, хийсэн ажлаа хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн тайлан болгон дээд шатны байгууллагад хүргүүлэх байдлаар ажиллаж байсан. Энэ нь төрийн байгууллагыг дунд хугацааны стратеги төлөвлөгөөгүй, нэг жилийн төсөвтэй түүнд уялдсан нэг жилийн төлөвлөгөөтэй ажиллах нөхцлийг бүрдүүлж байв. Нөгөө талаас бодлогын баримт бичгийн зорилго, зорилт хэт

ерөнхий, зарим тохиолдолд тунхаглалын шинжтэй байсан нь хөгжлийн үзэл баримтлал, төрөөс баримтлах бодлогыг хэрэгжүүлэх стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахад бэрхшээл үүсгэж байсан.

Дүгнэн үзвэл энэ хугацаанд стратегийн төлөвлөлт нь сайн дурын шинжтэй, стратеги төлөвлөлт хийсэн эсэхийг төрийн байгууллагын ажлыг үнэлэхдээ харгалзан үзэхгүй явж ирсэн байна. Стратегийн төлөвлөгөө нь салбарын болон орон нутгийн хүрээнд боловсруулагдаж байсан. Өмнөх тогтолцооны стратегийн төлөвлөлтийг онцгой анхаарч үздэг ажил хэргийн хандлага байхгүй болсон байна.

Гуравдугаар үе шат: ТБУСТХууль хэрэгжсэн үе (2002-2011 он)

2002 оны 6 дугаар сарын 27-д “Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай” батлагдан 2003 оноос хэрэгжиж эхэлснээр төсөвт байгууллагуудад гарцад суурилсан удирдлагыг хэрэгжүүлэх, мөн төсөвт байгууллага бүр стратегийн (хэтийн)⁵ төлөвлөгөөтэй байх эрх зүйн үндсийг бүрдүүлсэн нь гуравдугаар үеийн онцлог юм. Уг хуулийн үйлчлэлд улсын болон орон нутгийн төсвөөс санхүүждэг бүх шатны байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит, тэдгээр өмчийн оролцоотой (хөрөнгийн 51 буюу түүнээс дээш хувьтай) хуулийн этгээд хамаарч байсан бөгөөд “төсөв зохиох, батлах, зарцуулах, тайлагнах, төсвийн талаархи төрийн байгууллага, албан тушаалтны эрх үүрэг, төсвийн байгууллагын хүний нөөцийн бодлого, үйл ажиллагааны удирдлагын зарчим, төсвийн хяналт, хариуцлагатай холбогдсон” өргөн харилцааг уг хуулиар зохицуулж байв.

Ийнхүү хоёрдугаар үе буюу 1990-2001 онд салбарын болон нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд боловсруулагдахаар зохицуулалттай байсан стратегийн төлөвлөгөө нь энэ гуравдугаар үе шатанд **төсөвт байгууллага бүрийн батлан хэрэгжүүлэх ёстой төлөвлөгөө болон зохицуулагдсан байна**. Энэ стратегийн төлөвлөгөөг хуульд “**Үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө**” гэж нэрлэн *гурван жилийн* хугацаатай боловсруулан баталж байхаар, мөн түүнчлэн энэхүү “*хэтийн төлөвлөгөө нь тухайн байгууллагын төсөв боловсруулах үндэслэл*” (Монгол улс, 2002) болж байхаар тусгажээ. Гурван жилийн стратегийн төлөвлөгөөний нэг бүрдэл хэсэг нь “*жилийн эцсийн тайлангийн үзүүлэлттэй ижил үзүүлэлтээр боловсруулсан байгууллагын төсөв*” (Монгол улс, 2002) байхаар тусгаж өгсөн нь тухайн стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд нөлөөлөх чухал заалт байв.

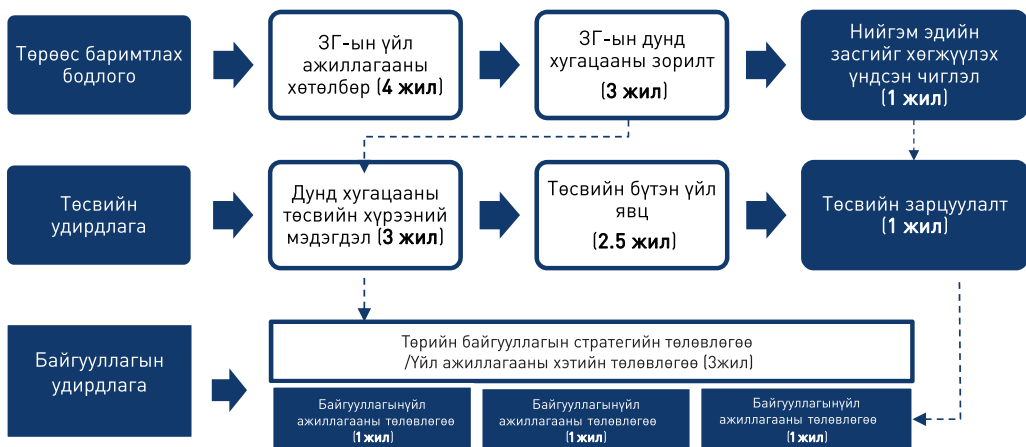
Төрийн байгууллагын стратегийн төлөвлөгөөг дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл болон Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрт үндэслэн боловсруулах бөгөөд тус төлөвлөгөө нь зөвхөн тухайн байгууллагын хэтийн зорилтыг тодорхойлсон баримт бичиг бус үйл ажиллагааны нэг жилийн **нарийвчилсан төлөвлөгөө**, түүнийг хэрэгжүүлэх төсвийн төлөвлөгөөтэй хамт

5 Хууль 3 жилийн хугацаатай стратегийн төлөвлөгөөг “хэтийн төлөвлөгөө” гэсэн нэрээр тусгасан.

боловсруулагдаг онцлогтой байв. Энэ үеийн стратегийн төлөвлөгөөний бас нэгэн онцлог нь жил тутамд дараахь хоёр жилийн хэтийн зорилтыг ахиулан тодорхойлж, өмнөх стратегийн төлөвлөгөөний зорилтыг үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний зорилт болгон нарийвчлан тодорхойлж, төсвийн төлөвлөгөөг нарийвчлан төлөвлөх үйл явц байжээ.

2002-2011 онд төрийн байгууллагуудын стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулан баталж, хэрэгжүүлэх үйл явц нь тухайн үеийн төрийн бодлогын болон төсвийн удирдлагын үйл явцтай нягт уялдаатай байсныг дараах зургаас харж болно (Зураг 5-ыг харна уу).

Зураг 5. Төрөөс баримтлах бодлого, төсвийн удирдлага болон стратеги төлөвлөлтийн уялдаа (2003-2011 он)



Эх сурвалж: Судалгааны баг

Ийнхүү төрийн байгууллага нь стратегийн төлөвлөгөөтэй байх асуудлыг “Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай” хуулиас гадна “Засгийн газрын агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай”⁶ (2004) хууль, “Монгол улсын яамны эрх зүйн байдлын тухай”⁷ (2004) хууль, “Монгол улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай”⁸ (2006

6 Хуулийн 10.1-т “Агентлаг нь чиг үүрэг, эрхэм зорилго, стратегийн зорилтоо хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөөтэй ажиллана” гэж тусгасан.

7 Хуулийн 12.1-т “Яам нь чиг үүрэг, эрхэм зорилго, стратегийн зорилтоо хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөөтэй ажиллана”, мөн 12.2-т “Яамны үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө нь сайдаас яамны төсвийн ерөнхий менежертэй байгуулах үр дүнгийн гэрээний салшгүй хэсэг байна.” гэж тусгасан.

8 Хуулийн 33.1.1-т Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргын ажлын алба нь Тамгын газар байх бөгөөд “харьяалах нутаг дэвсгэрийнхээ эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн стратегийн төлөвлөлт, хөтөлбөр, төсөл зохиох, зохицуулах, хяналт шинжилгээ хийх, үнэлж дүгнэх, бодлогын удирдамжаар хангах” ... чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ гэж заасан.

шинэчилсэн найруулга) хуулиудад тусгаж өгсөн байна. Энэ нь яам, агентлаг, аймаг, нийслэл, сум дүүргийн ЗДТГ-ууд нь стратегийн (хэтийн) төлөвлөгөөтэй байхыг давхар бататгаж байна.

Төсвийн байгууллага стратегийн төлөвлөгөөтэй байх асуудлыг дээр дурдсанчлан хуулиудад тусгаж заасны зэрэгцээ стратегийн төлөвлөгөөг хэрхэн боловсруулах талаарх аргачлал, зааврыг 2003 оны 3 дугаар сарын 31-нд Санхүү эдийн засгийн сайдын 93 тушаалаар баталсан байдаг. Гэвч эдгээр хууль, аргачлалд стратегийн төлөвлөгөөг олон янзын нэршилээр тусгасан байдаг нь бодит байдалд байгууллагууд төлөвлөгөөгөө олон янзаар нэрлэн боловсруулж, батлахад нөлөөлжээ (Хүснэгт 7-оос харна уу).

Хүснэгт 7. 2002-2011 онд хуулиуд болон тушаал зааварт тусгагдсан стратегийн төлөвлөгөөг илэрхийлэх “нэр томъёо”

	Хууль, тушаалын нэр	Батлагдсан он	Заалт	Ашигласан нэр томъёо
1	ТБУСТ хууль	2002	12.1.7, 13.3, 17.1.4, 18.2, 19.5.2, 22.2, 26, 27, 29.1, 40.3.7, 50.1.1, 51.1.1, 51.1.3	Үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө
			17.1.6	Үйл ажиллагааны стратегийн төлөвлөгөө
2	Монгол улсын яамны эрхзүйн байдлын тухай хууль	2004	12.1, 12.2, 12.3 9.6.7, 13.1	Яамны үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө
			7.1.3	Салбарын хэтийн болон дунд хугацааны стратегийн төлөвлөгөө
			3.3	Стратегийн төлөвлөлт
3	Засгийн газрын агентлагийн эрхзүйн байдлын тухай	2004	7.1.4	Агентлагийн хэтийн болон дунд хугацааны стратегийн төлөвлөгөө
			10.1, 10.2	Үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө
			9.1	Агентлагийн үйл ажиллагааны стратеги, зохион байгуулалтын бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөр
4	Монгол улсын ЗЗНДН, түүний удирдлагын тухай	2006	33.1.1	Стратегийн төлөвлөлт
5	Санхүү Эдийн Засгийн сайдын 93 дугаар тушаал	2003		<ul style="list-style-type: none"> - Үйл ажиллагааны хэтийн (бизнес) төлөвлөгөө - Бизнесийн стратеги төлөвлөлт - Стратеги төлөвлөлт - Бизнесийн стратегийн буюу үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө

Эх сурвалж: Судалгааны баг

Санхүү эдийн засгийн сайдын 93 дугаар тушаалаар батлагдсан “Төсвийн байгууллагын үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө боловсруулах заавар”, “Төсвийн байгууллагын үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөөний үлгэрчилсэн загвар” зэрэг нь төсөвт байгууллагуудын стратегийн төлөвлөгөөгөө боловсруулдаг гол гарын авлага байсан бөгөөд энд стратегийн төлөвлөгөөний бүтэц болон хэрхэн боловсруулах аргачлалуудыг тусгасан байснаараа онцлог байжээ.

Ийнхүү хууль болон заавар, загвар батлагдан хэрэгжиж эхлэх 2000-аад оны эхэн үед төрийн байгууллагуудад гарцад суурилсан удирдлагыг хэрэгжүүлэх, төрийн бүх байгууллагад стратегийн төлөвлөгөөг шинэлэг арга зүйгээр боловсруулан хэрэгжүүлэх анхны алхам хийгдсэн бөгөөд үүнтэй уялдан Монгол улсын төрийн салбарт шинэ хуулийн үзэл санааг таниулах, ойлгуулах, хэрэгжилтэнд дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор томоохон **кампанит ажил** өрнөсөн байна. Энэ кампанит ажлын хүрээнд төрийн байгууллага, албан хаагчдад зориулсан олон төрлийн гарын авлага боловсрогдон тараагдаж, үр дүнгийн гэрээ байгуулах, стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулах, нягтлан бодох бүртгэлийн шинэ арга зүйд суралцуулах гэх мэт зорилгоор олон тооны сургагч багшийг бэлтгэж, сургагч багш нарын багуудыг байгуулан хэрэгцээтэй бүх газарт, анхан шатны нэгж, байгууллага хүртэл илгээн сургалтуудыг явуулж байжээ.

Хэдийгээр стратегийн төлөвлөгөөг төрийн байгууллага бүр боловсруулдаг болсон ч гурван жилийн үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө буюу стратегийн төлөвлөгөө нь нэг жилийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөө болон төсөвтэйгөө уялдаагүй болсон. Тухайлбал, Сангийн яамнаас санаачилан батлуулсан Нэгдсэн төсвийн тухай хуулиар төсвийн ерөнхий харилцааг төсвийн байгууллагын төсвийн төлөвлөлтөөс салгасан нь үүнд нөлөөлжээ. Сангийн яам салбарын яам, аймгийн төсвийг нэгтгэхдээ бүтээгдэхүүний суурь болсон хэтийн төлөвлөгөөний зорилго, зорилтын бус байгууллагын зарлагын эдийн засгийн ангиллыг чухалчилж байсан нь төрийн байгууллагын удирдлагад хэтийн төлөвлөгөө чухал биш эдийн засгийн ангилал буюу хуучны орцын төлөвлөлт чухал гэсэн хандлагыг бий болгожээ. Дэлхийн банкны 2009 оны Төсвийн зардал, санхүүгийн удирдлагын тойм судалгаа⁹-ны тайланд төрийн байгууллагууд стратегийн төлөвлөгөө зохих ёсоор хийхгүй, түүний хэрэгжилтийн тайланг гаргадаггүй гэж дүгнэсэн байна (хууд. 60). Үйл ажиллагаа хэтийн төлөвлөгөө буюу стратегийн төлөвлөгөө нь 2003-2006 онуудад бүх байгууллагууд хийсэн боловч түүнээс хойш өмнөх жилийн төлөвлөгөөг хуулбарлах байдлаар хийж байсан байна. Энэ нь стратегийн төлөвлөгөө төсвийн төслийн зайлшгүй байх хавсралт болсон болохоос биш байгууллагын удирдлагын хэрэгсэл болж чадаагүйг харуулж байна.

9 Дэлхийн банк, 2009 он, Төсвийн зардал, санхүүгийн удирдлагын тойм судалгаа, 2019.11.12 үзсэн <http://documents.worldbank.org/curated/pt/758421495173921481/pdf/43353-v1-MON-GOLIAN-PEFMR.pdf>

Дөрөвдүгээр үе шат: Завсрын үе (2012-2018 он)

2011 онд “Төсвийн тухай” хууль батлагдан 2012 оноос хэсэгчлэн, 2013 оноос бүтэн хэрэгжиж эхэлснээр төрийн байгууллага бүр стратегийн (хэтийн) төлөвлөгөөтэй байх тухай “Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай” хууль хүчингүй болсон юм. Энэ үеэс төрийн байгууллага бүр стратегийн (хэтийн) төлөвлөгөөтэй байх эсэх нь тодорхой зохицуулалтгүй болсон хэдий ч яам, агентлаг, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ЗДТГ стратегийн төлөвлөгөөтэй байх тухай заалт “Яамны болон агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай”, “Монгол улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай” хуулиудад тусгагдсан хэвээр байв (Хүснэгт 8-ыг харна уу). Өөрөөр хэлбэл яам, агентлаг, мөн аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ЗДТГ-аас **бусад төрийн байгууллагууд** стратегийн төлөвлөгөөтэй байх эсэх нь зохицуулалтгүй болсон гэсэн үг юм.

Хүснэгт 8. Төрийн байгууллага стратегийн төлөвлөгөөтэй байх тухай зохицуулсан эрх зүйн актууд (2012-2018 он)

	Хууль, тушаалын нэр	Батлагдсан он	Заалт	Ашигласан нэр томъёо
2	Монгол улсын яамны эрхзүйн байдлын тухай хууль	2004	12.1, 12.2, 12.3 9.6.7, 13.1	Яамны үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө
			7.1.3	Салбарын хэтийн болон дунд хугацааны стратегийн төлөвлөгөө
			3.3	Стратегийн төлөвлөлт
			10.1	Стратеги, зохион байгуулалтын бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөр
3	Засгийн газрын агентлагийн эрхзүйн байдлын тухай	2004	7.1.4	Агентлагийн хэтийн болон дунд хугацааны стратегийн төлөвлөгөө
			10.1, 10.2	Үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө
			9.1	Агентлагийн үйл ажиллагааны стратеги, зохион байгуулалтын бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөр
4	Монгол улсын ЗЗНДН, түүний удирдлагын тухай	2006	33.1.1	Стратегийн төлөвлөлт
5	Санхүү Эдийн Засгийн сайдын 93 дугаар тушаал	2003		<ul style="list-style-type: none"> - Үйл ажиллагааны хэтийн (бизнес) төлөвлөгөө - Бизнесийн стратеги төлөвлөлт - Стратеги төлөвлөлт - Бизнесийн стратегийн буюу үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө

Хэдийгээр яам, агентлаг нь хуулиар стратегийн буюу хэтийн төлөвлөгөөтэй байх зохицуулалттай байсан хэдий ч бодит байдалд 2012-2018 оны хооронд стратегийн төлөвлөгөөг батлан хэрэгжүүлсэн яам, агентлаг цөөн байв. Судалгааны үрдүнгээс харахад 2012 оноос “Яамны эсвэл агентлагийн стратеги, бүтэц зохион байгуулалтын өөрчлөлтийн хөтөлбөр”¹⁰-ийг илүү чухалчилан үзэх хандлагатай болсон нь ажиглагдаж байна. Уг хөтөлбөрт яам, агентлагийн стратегийн зорилго тусгагдсан байх бөгөөд зарим байгууллага, албан хаагчид уг хөтөлбөрийн зэрэгцээ стратегийн төлөвлөгөө байх шаардлагагүй гэж үзэж байв.

Стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах зааврыг баталсан “Санхүү эдийн засгийн сайдын 93 дугаар тушаал” нь 2017 оныг хүртэл хугацаанд хүчин төгөлдөр хэрэгжиж байсан учир стратегийн (хэтийн) төлөвлөгөөг батлан хэрэгжүүлэх хугацаа энэ үед “3 жил” хэвээр мөрдөгдөж байжээ. Уг журамд хууль өөрчлөгдсөнтэй (Төсвийн тухай) холбоотой тодорхой шинэчлэлүүд хийгдээгүйн улмаас хуучин “Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай” хуулийн тодорхой заалтууд тусгагдсан, “бүтээгдэхүүн”, “бүтээгдэхүүний анги”, “ерөнхий менежер” гэх мэт хуучин нэр томъёо хэвээр тусгагдсан байсан зэрэг нь зүйрлэн хэлбэл “шинэ нөхцөлд огт таарахгүй болсон хуучин хувцасаа хүчээр өмсөх шаардлагыг” үүсгэж байсан нь яам, агентлагууд уг зааврын дагуу төлөвлөгөөгөө боловсруулахад саад учруулж, хэрэгжилт саармагжихад нөлөөлсөн байж болох талтай.

Энэ бүхнээс дүгнэн үзвэл 2012-2018 оны хооронд төрийн байгууллага бүр стратегийн төлөвлөгөөтэй байх зохицуулалт байхгүй болж, байгууллагууд стратегийн төлөвлөгөөтэй байх эсэхдээ бага анхаарч байсан нь яам, агентлагуудад ч нөлөөлж стратегийн төлөвлөгөөг баталж, хэрэгжүүлэх үйл хэрэг ерөнхийдөө саармигжих хандлагатай болсон байна. Өөрөөр хэлбэл 2003 оноос төрийн байгууллага бүр стратегийн төлөвлөгөөтэй байхыг шаардаж, зохицуулалт нь ч тодорхой, стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулж, батлах, хэрэгжүүлэхэд ихээхэн анхаарч хүчтэй өрнөж байсан үйл хэрэг 2012-2018 оны хооронд хүч нь суларч саармигжсан байх бөгөөд 2019 онд дахин хүчтэй сэргэх хандлагатай болсон байна.

Тавдугаар үе шат: ТАТ Хуулийн шинэчилсэн найруулга хэрэгжсэн үе (2019 оноос)

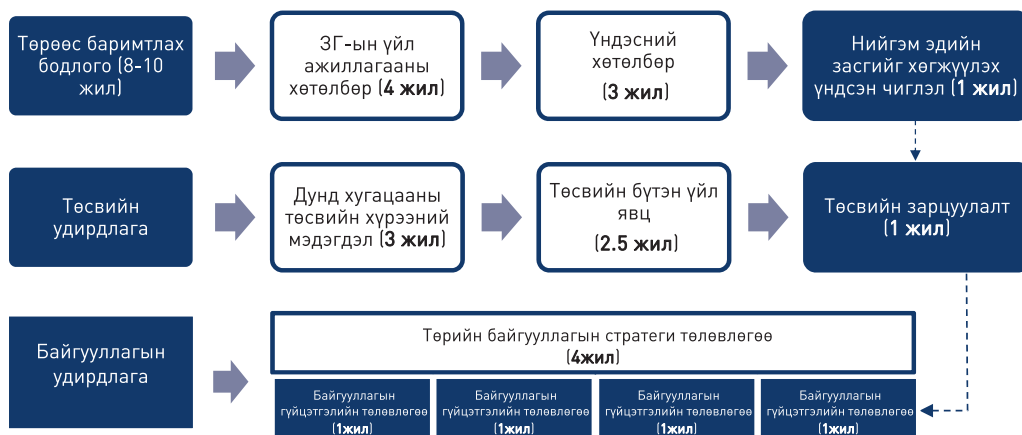
2017 онд Монгол улсын Төрийн албаны тухай хууль шинэчлэгдэж 2019 оны нэгдүгээр сараас хэрэгжиж эхэлснээр төрийн байгууллагууд стратегийн төлөвлөгөөтэй ажиллах асуудалд шинэ хуудсыг нээжээ. ТАТХуулийн 53 дугаар зүйлд “Төсвийн ерөнхийлөн захирагч хууль тогтоомжид нийцүүлэн харьяа байгууллагын дөрвөн жилийн стратеги төлөвлөгөөг боловсруулан баталж,

¹⁰ Уг хөтөлбөрийг Засгийн газраас тодорхой бүрэн эрхийн хугацаанд баталдаг (2004 оноос хойш).

хэрэгжилтийг хариуцан зохион байгуулна” (Монгол улс, 2017) гэсэн заалт тусгагдаж, түүнийг даган Засгийн газрын 36 дугаар тогтоолоор “Стратеги төлөвлөгөө боловсруулах, батлах, хэрэгжилтийг хангах журам” батлагдсан байна.

Хуулийн заалтаас төрийн байгууллага бүр стратегийн төлөвлөгөөтэй байж болох мэт харагдаж байгаа ч журмаар “Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар, яам нь тухайн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээний стратеги төлөвлөгөөг, аймаг, нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газар нь тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн стратеги төлөвлөгөөг боловсруулж төсвийн ерөнхийлөн захирагчаар батлуулан, хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулна” (Засгийн газрын 36 дугаар тогтоол, 2019) гэж тусгасан нь зөвхөн нэр дурдсан байгууллагууд стратегийн төлөвлөгөөтэй байхаар зохицуулжээ. Ийнхүү хууль, журам шинэчлэгдсэнээр өмнө гурван жилийн хугацаатай батлан хэрэгжүүлж байсан стратегийн төлөвлөгөөг дөрвөн жилийн хугацаатай батлан хэрэгжүүлж байхаар болж, тухайн стратегийн төлөвлөгөөг нэг жилийн гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөнд задлан хэрэгжүүлэхээр болсон байна. Өөрөөр хэлбэл төсвийн удирдлагын циклтэйгээ уялдаж 3 жилийн хугацаатай төлөвлөгдөн хэрэгжиж байсан стратегийн төлөвлөгөөг улс төрийн сонгуулийн 4 жилийн циклтэй уялдуулахаар шинэчилсэн зохицуулалт хийгджээ. Энэ нь стратегийн төлөвлөгөөг “Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр батлагдсанаас хойш хоёр сарын дотор боловсруулан батлахаар” (Засгийн газрын 36 дугаар тогтоол, 2019) журамд зааснаас харагдаж байна. Төрөөс баримтлах бодлого, төсвийн удирдлага, стратегийн төлөвлөгөөний уялдааг дараах зургаар харууллаа.

Зураг 6. Төрөөс баримтлах бодлого, төсвийн удирдлага болон стратеги төлөвлөлтийн уялдаа (2019 оноос хойш)



Эх сурвалж: Судалгааны баг

Зургаас харахад стратегийн төлөвлөгөө нь дөрвөн жилийн хугацаатай төрөөс баримтлах бодлого, засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрт тулгуурлан боловсрогдох хэдий ч төсвийн удирдлагын цикл, төсвийн хүрээний мэдэгдэлтэй хэрхэн яаж холбогдох нь тодорхойгүй байна.

2.1.2. Яам, агентлагийн стратегийн баримт бичигт хийсэн шинжилгээ

1. 2003-2018 онд батлан хэрэгжүүлсэн яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөний талаарх ерөнхий тойм

Монгол улсын хэмжээнд нийт 13 яам, 30 агентлаг нийт 43 байгууллага үйл ажиллагаа явуулж байгаагийн 33-т нь хэрэгжүүлсэн стратегийн төлөвлөгөөнийх нь талаар мэдээлэл хүсч албан бичиг хүргүүлсэн бөгөөд тэдний 28 нь буюу 84.8 хувь нь хариу ирүүлээ (Хүснэгт 9).

Хүснэгт 9. Яам, агентлагт илгээсэн албан бичгийн хариу (мэдээлэл хүсч)

	Судалгаа хийх зорилгоор албан бичиг илгээсэн	Албан бичгийн хариу ирүүлсэн	
		Тоо	Хувь
Яамд	13	11	84.6%
Агентлагууд	20	17	85%
НИЙТ	33	28	84.8%

Жич: ЭМЯ, УУХҮЯ, АМГТГ, ГБХЗХГ, СХЗГ зэрэг 5 байгууллага албан бичигт хариу ирүүлээгүй.

Яам, агентлаг нийлсэн 28 байгууллагаас ирүүлсэн албан бичгийн 27 буюу 96.4 хувь нь 2003-2018 оны хооронд тухайн байгууллага нь стратегийн төлөвлөгөөг батлан хэрэгжүүлж байсан гэсэн хариултыг өгсөн байна. Эдгээр 27 байгууллага нь 2003-2008 оны хооронд нийт 58 стратегийн төлөвлөгөөг батлан хэрэгжүүлсэн гэж албан бичигт дурдсан байгаа ч стратегийн төлөвлөгөөний нэр, хэрэгжүүлэхээр төлөвлөсөн болон хэрэгжүүлсэн хугацаа зэргээс харахад хөгжлийн хөтөлбөр, хөгжлийн стратеги хөтөлбөр, үндэсний хөтөлбөр, салбарын стратеги төлөвлөгөө, салбарын хөтөлбөр зэргээ байгууллагын стратегийн төлөвлөгөө гэж үзэн жагсаалт үйлдэж судалгааны багт ирүүлжээ (Хүснэгт 10).

Хүснэгт 10. Яам, агентлагаас албан бичгээр ирүүлсэн стратегийн төлөвлөгөөний нэр, хэрэгжүүлсэн хугацаа (2003-2018 он)

		Байгууллагын стратегийн төлөвлөгөө	Байгууллагын үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө	Стратеги, зохион байгуулалтын бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөр	Хөгжлийн хөтөлбөр	Хөгжлийн стратеги хөтөлбөр	Салбарын стратеги, стратегийн төлөвлөгөө	Үндэсний хөтөлбөр
1	ХЗДХЯ	-	-	-	-	2009-2021/13 2009-2014/6	2015-2018/4	-
2	БОАЖЯ	-	2010-2013/4 2015-2016/2	-	-	-	-	-
3	ЭХЯ	-	-	-	-	-	-	2005-2020/15 2018-2022/5 2018-2023/6
4	ХНХЯ	-	-	-	-	-	2003-2013/10	-
5	ЗТХЯ	-	-	2016	-	-	2013-2016/4	-
6	БХЯ	2008-2011/4	-	-	2005-2015/10 2015/15	-	-	-
7	БХБЯ	2005/3 жил 2009/3жил	-	-	-	-	2015/2 жил	-
8	Сангийн яам	-	2005-2007/3 2007-2008/2 2009-2012/3	2005-2009 2009-2012 2012-2016 2016-2020	-	-	-	-
9	ХХААХҮЯ	2004-2006/3 жил*						
10	БСШУСЯ	2013-2016 /4 жил	2006-2008/ 3 жил	2017				
11	ГХЯ	-	-	-	2016-2020/4	-	-	-
12	ГИХГ	-	2007-2010/4 2009-2021/13	-	2015-2030/15	2016-2021/6	-	-
13	ЭМДЕГ	-	-	2019	-	-	-	-



14	ХХМТГ	-	2015-2017/3	-	-	-	-	-
15	Архивын ерөнхий газар	-	-	-	-	2009-2021/12	2016-2025/10	-
16	ИНЕГ	2003-2005/3 2007-2009/3 2018-2020/3	-	-	-	-	-	-
17	Оюуны өмчийн газар	-	-	-	-	-	-	2015-2018/4
18	ШӨХТГ	2018-2020/3	-	-	-	-	-	-
19	Татварын ерөнхий газар	2017-2019/3	-	-	-	-	-	-
20	ЦУОШГ	-	-	2006-2009 2009-2012 2012-2016	-	-	2002-2015/13	2011-2021/10 2010-2015/6 2010-2015/6
21	Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар	2018-2020/3	-	-	-	-	-	-
22	Соёл, урлагийн газар	-	-	2018-2020	-	-	-	-
23	ХХҮЕГ	-	2008-2012/5 2012-2016/5	2016-2020/5	-	-	-	-
24	УБЕГ	-	-	-	-	-	2016/3 жил	-
25	ОБЕГ	2015-2020/6	-	-	-	-	-	-
26	ЦЕГ	-	-	-	2014-2019/6	2009-2021/13	-	-
27	НДЕГ	-	-	2012	-	-	-	-
28	ГЗБГЗЗГ	Байхгүй	-	-	-	-	-	-

Эх сурвалж: Тухайн байгууллагуудаас ирүүлсэн албан бичигт үндэслэв.

*Архивын баримтад үндэслэв.

Хуульд заасан үндэслэлээр яам, агентлаг нь “яамны эсвэл агентлагийн үйл ажиллагааны стратегийн эсвэл хэтийн төлөвлөгөө”-г гурван жилийн хугацаатай боловсруулан баталж хэрэгжүүлэх ёстой бөгөөд салбарын стратеги болон

хөгжлийн хөтөлбөрүүд, стратеги, зохион байгуулалтын бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөр зэрэг нь энэ ангилалд хамаарагдахгүй гэж үзвэл судалгаанд хамрагдсан 28 байгууллагаас 14 байгууллага буюу нийт албан бичиг ирүүлсэн байгууллагуудын 50 хувь нь л хуульд нийцүүлэн байгууллагынхаа (яамны эсвэл агентлагийн) стратегийн төлөвлөгөөг батлан хэрэгжүүлсэн гэж үзэж болохоор байна.

2002-2011 онд **(3-р үе)**¹¹ төсөвт байгууллага бүр гурван жилийн хугацаанд хэрэгжүүлэх стратегийн төлөвлөгөөтэй байх тухай асуудлыг Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтын тухай, яамны болон агентлагийн эрхзүйн байдлын тухай хуулиудаар зохицуулж байсан хэдий ч дээрх хүснэгтээс харвал судалгаанд хамрагдсан байгууллагуудын 9 буюу 32.1 хувь нь л уг хуулийг хэрэгжүүлэн стратегийн (хэтийн) төлөвлөгөөтэй ажиллаж байсан дүр зураг харагдаж байна.

Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль 2012 оноос хэсэгчлэн, 2013 оноос бүрэн хүчингүй болж төсвийн тухай хуулиар төсөвтэй холбоотой асуудлыг зохицуулах болсноор 2012-2018 оны хооронд **(4-р үе)**¹² төсөвт байгууллага стратегийн төлөвлөгөөтэй байх эсэх нь зөвхөн яамны болон агентлагийн эрхзүйн байдлын тухай, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд тусгагдсанаар зохицуулагдаж эхэлсэн бөгөөд хүснэгтээс харвал энэ үед судалгаанд хамрагдсан байгууллагуудаас 10 нь буюу 35.7 хувь нь уг хуулийг хэрэгжүүлэн стратегийн төлөвлөгөөтэй ажиллаж байжээ.

Стратегийн төлөвлөгөө, стратегийн баримт бичгүүдийн хэрэгжилтийг тухайн үеийн хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний баримтуудаас шүүн судлахыг хичээсэн боловч тухайн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний баримт мэдээлэл байхгүй байна. Тухайлбал, баримт бичгийн судалгаанд хамрагдсан 28 байгууллагаас зөвхөн 6 нь буюу 21.4 хувь нь л тухайн стратегийн баримт бичгийн хэрэгжилтэд хяналт-шинжилгээ үнэлгээ хийгдсэн гэж байгаа боловч эдгээр хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийгдсэн стратегийн баримт бичиг нь 2-оос бусад нь үндэсний болон хөгжлийн хөтөлбөрүүд байна.

Дүгнэн үзвэл 2003-2018 оныг хүртэлх хугацаанд яам, агентлагуудын 50 хувь нь л (3-р үе шатанд 32.1 хувь, 4-р үе шатанд 35.7 хувь) хуульд нийцүүлэн үйл ажиллагааны хэтийн болон стратегийн төлөвлөгөөтэй ажилласан байна. Яам, агентлагуудаас баримт бичгийн судалгаанд ирүүлсэн материалуудаас харахад “байгууллагын үйл ажиллагааны стратегийн төлөвлөгөө” гэдэгт тэд хөгжлийн хөтөлбөр, салбарын стратеги, үндэсний хөтөлбөр, үйл ажиллагааны стратеги, зохион байгуулалтын бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөр зэргээ багтаан ойлгож байна. Өөрөөр хэлбэл, тухайн салбарын стратегийн төлөвлөгөө, үндэсний болон хөгжлийн хөтөлбөр, яам, агентлагийн үйл ажиллагааны стратеги,

11 Өмнө хэсэгт ангилснаар.

12 Өмнө хэсэгт ангилснаар.

зохион байгуулалтын бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөр зэрэг нь тухайн яам, агентлагийн үйл ажиллагааны стратегийн төлөвлөгөөг орлож байгаа дүр зураг ажиглагдаж байна. Ялангуяа 2012 оноос хойших хугацаанд Засгийн газраас баталсан яам, агентлагийн үйл ажиллагааны стратеги, зохион байгуулалтын бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөр байхад стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулах шаардлагагүй гэж үзэн ажиллаж байгаа байгууллагууд цөөнгүй байна. Энэ нь “яам, агентлаг нь чиг үүрэг, эрхэм зорилго, стратегийн зорилтоо хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөөтэй ажиллана” гэдэг яамны (12.1) болон агентлагийн (10.1) эрхзүйн байдлын тухай хуулийн заалт сүүлийн жилүүдэд хэрэгжихгүй байгааг илтгэж байна. Стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд тодорхой хугацаанд хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийсэн баримт байхгүй байгаа нь тухайн төлөвлөгөөний хэрэгжилттэй холбоотой дүгнэлтийг хийх боломжийг олгохгүй байна.

2. 2003-2018 онд батлан хэрэгжүүлсэн яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөний нарийвчилсан шинжилгээ

Судалгааны баг Яам, агентлагийн 2003-2018 оны хооронд албан ёсоор батлан хэрэгжүүлсэн стратегийн төлөвлөгөөнд нарийвчилсан шинжилгээг хийхийг зорьсон. Мөн түүнчлэн яамны стратегийн төлөвлөгөөнд тусгагдсан зорилго, арга хэмжээ нь түүний харъяа агентлагийн төлөвлөгөөнд хэрхэн тусч хэрэгжсэнийг уялдуулан судлах зорилгоор нарийвчилсан судалгааг хийх яам, агентлагаа дараах байдлаар сонгосон юм. (хүснэгт 11-ээс харна уу)

Хүснэгт 11. Судалгааны багийн баримт бичигт нь нарийвчилсан шинжилгээг хийсэн байгууллага

Яамны нэр	Агентлагийн нэр
1. Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яам	
2. Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам	1. Цаг уур, орчны шинжилгээний газар
3. Зам тээврийн хөгжлийн яам	2. Иргэний нисэхийн ерөнхий газар
4. Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам	3. Хөдөлмөр, халамжийн үйлчилгээний ерөнхий газар 4. Нийгмийн даатгалын ерөнхий газар
5. Барилга, хот байгуулалтын яам	5. Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн газар
6. Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, спортын яам	-
	6. Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар 7. Гадаадын иргэн, харьяатын газар

Гэвч яам, агентлаг бүрээс цуглуулсан баримт бичиг нь өөр өөр цаг хугацаанд батлагдсан, зарим баримт бичиг нь байгууллагын стратегийн төлөвлөгөө биш салбарын стратегийн төлөвлөгөө эсвэл хөгжлийн хөтөлбөр, үндэсний хөтөлбөр гэх мэт янз бүрийн цар хүрээтэй баримт бичгүүд байгаагаас шинжилгээг нарийвчилан системтэй хийхэд хүндрэлтэй байлаа. 2003 оноос хойш хэдэн удаа, ямар хугацаанд хэрэгжүүлэхээр стратегийн төлөвлөгөөг баталж, хэрэгжүүлсэн тухай яам, агентлагуудад нэгдсэн мэдээлэл байхгүйн улмаас тухайн байгууллагаас олдсон, тухайн байгууллагын эрх мэдэл бүхий хүмүүсийн судалгаанд зориулан өгсөн баримт бичигт суурилан шинжилгээг хийв.

Судалгааны баг хүснэгт 11-д тусгагдсан байгууллагуудаас баримт бичгийн судалгаагаар цуглуулсан нийт 20 төлөвлөгөөнд нарийвчилсан шинжилгээг хийлээ. Эдгээр төлөвлөгөөг байгууллагаар нь ангилж үзвэл 7 нь яамны, 12 нь агентлагийн, хугацаагаар нь ангилж үзвэл 15 нь 3-4 жилийн, 4 нь 6-13 жилийн төлөвлөгөө байв. (Зураг 7-г харна уу)

Зураг 7. Баримт бичгийн нарийвчилсан шинжилгээг хийсэн ерөнхий мэдээлэл



Нэгдүгээрт, Яам, агентлагийн боловсруулсан стратегийн баримт бичгийн нэр, хугацаанд хийсэн шинжилгээ

2002-2011 онд **(3-р үе)**¹³ мөрдөгдөж байсан эрх зүйн актуудад төрийн байгууллага бүр “стратегийн эсвэл хэтийн төлөвлөгөө”-тэй байх, мөн түүнчлэн яам, агентлаг нь “үйл ажиллагааны стратеги, зохион байгуулалтын бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөр”-тэй байх, салбар нь “хэтийн болон дунд хугацааны стратегийн төлөвлөгөө”-тэй байх тухай заасан байв. Үүнд нийцүүлэн зарим яам, агентлагт нь салбарын хэмжээнд боловсруулсан стратегийн төлөвлөгөөтэй, зарим нь байгууллагын хэмжээнд боловсруулсан стратегийн (хэтийн) төлөвлөгөөтэй ажилласан байна (Хүснэгт 12-ыг харна уу).

13 Өмнөх хэсэгт ангилснаар



Хүснэгт 12.2002-2011 онд мөрдөж байсан эрх зүйн актууд, түүнд нийцүүлэн боловсруулсан яам, агентлагийн төлөвлөгөөний нэр

2002-2011 онд мөрдөж байсан эрх зүйн акт, түүнд тусгагдсан нэр томъёо	Яам, агентлагийн батлан хэрэгжүүлсэн төлөвлөгөөний нэр (2002-2011 онд)
<p>Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль (2002)</p> <p>26.1 Улсын төсвийн байгууллагын үйл ажиллагааны ХЭТИЙН ТӨЛӨВЛӨГӨӨ НЬ тухайн байгууллагын төсөв боловсруулах үндэслэл болно.</p> <p>Санхүү, эдийн засгийн сайдын 2003 оны 3 дугаар сарын 31-ний өдрийн 93 дугаар тушаал</p> <p>ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ХЭТИЙН (БИЗНЕС) ТӨЛӨВЛӨГӨӨ</p> <p>МУ-ын яамны эрхзүйн байдлын тухай хууль (2004)</p> <p>3.3 Яам нь Засгийн газрын гишүүн-Монгол улсын сайдад эрхлэх асуудлынхаа хүрээнд СТРАТЕГИЙН ТӨЛӨВЛӨЛТ, бодлогын удирдамжаар хангах, хэрэгжилтийг нь зохицуулах, хяналт шинжилгээ хийх, үнэлгээ өгөхөд нь мэргэжил, аргазүй, эрхзүй, техник, зохион байгуулалтын үйлчилгээ үзүүлэх чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ.</p> <p>7.1.3 Салбарын ХЭТИЙН БОЛОН ДУНД ХУГАЦААНЫ СТРАТЕГИ ТӨЛӨВЛӨГӨӨ, үндсэн чиглэл, төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн төсвийн төслийг боловсруулах, төсвийн гүйцэтгэлийн биелэлтийг хангуулах, хөрөнгө оруулалт, хөгжлийн бодлого, чиглэлийг тодорхойлж, хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх</p> <p>10.1 Яамны ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ СТРАТЕГИ, ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТЫН БҮТЦИЙН ӨӨРЧЛӨЛТИЙН ХӨТӨЛБӨР болон зохион байгуулалтын бүтцийг засгийн газар батална.</p> <p>12.1 Яам нь чиг үүрэг, эрхэм зорилго, стратегийн зорилтоо хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны ХЭТИЙН ТӨЛӨВЛӨГӨӨТЭЙ ажиллана.</p> <p>Засгийн газрын агентлагийн эрхзүйн байдлын тухай хууль (2004)</p> <p>7.1.4 Агентлагийн ХЭТИЙН БОЛОН ДУНД ХУГАЦААНЫ СТРАТЕГИ ТӨЛӨВЛӨГӨӨ, үндсэн чиглэл, төсвийн төслийг хуульд заасан нөхцөл, үндэслэлээр хугацаанд нь боловсруулж, төсвийн ерөнхийлөн захирагчид оруулах</p> <p>9.1 Агентлагийн орон тооны дээд хязгаарыг засгийн газар, агентлагийн ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ СТРАТЕГИ, ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТЫН БҮТЦИЙН ӨӨРЧЛӨЛТИЙН ХӨТӨЛБӨР болон зохион байгуулалтын бүтцийг засгийн газраас тогтоосон ерөнхий загварыг баримтлан Монгол улсын сайд батална. (2012.08.17 өөрчлөн найруулсан)</p> <p>10.1 Агентлаг нь чиг үүрэг, эрхэм зорилго, стратегийн зорилтоо хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны ХЭТИЙН ТӨЛӨВЛӨГӨӨТЭЙ ажиллана.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Үйл ажиллагааны хэтийн (бизнес) төлөвлөгөө - Үйл ажиллагааны стратеги төлөвлөгөө - 2015 он хүртэл хөгжүүлэх хөтөлбөр - Салбарын стратегийн баримт бичиг

Эх сурвалж: Судалгааны баг

Шинжилгээнээс харахад байгууллагын хэмжээнд боловсруулсан стратегийн эсвэл хэтийн төлөвлөгөө нь 3-4 жилийн хугацаатай, салбарын хэмжээнд боловсруулан хэрэгжүүлсэн төлөвлөгөө нь 15 жил хүртэл хугацаагаар боловсрогдон хэрэгжиж байжээ.

Харин 2012-2018 онд **(4-р үе)**¹⁴ төрийн байгууллага бүр стратегийн төлөвлөгөөтэй байх зохицуулалт байхгүй болсон хэдий ч яамны болон агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиудад байсан яам, агентлаг нь “стратегийн (хэтийн) төлөвлөгөө”-тэй ажиллах заалт, мөн 2003 онд баталсан “стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах заавар” хүчин төгөлдөр хэвээр мөрдөгдөж байсан юм. Энэ үеэс яам, агентлагийн батлан хэрэгжүүлсэн стратегийн шинжтэй төлөвлөгөө нь өөр өөрөөр нэрлэгдэн стратегийн, хэтийн, дунд хугацааны төлөвлөгөө нь 3-4 жилээр, хөгжлийн хөтөлбөр, хөгжлийн стратеги гэх мэт баримт бичиг нь түүнээс урт хугацаагаар батлагдан хэрэгжсэн байна.

Хүснэгт 13.2012-2018 онд мөрдөж байсан эрх зүйн актууд, түүнд нийцүүлэн боловсруулсан яам, агентлагийн төлөвлөгөөний нэр

2012-2018 онд мөрдөж байсан эрх зүйн акт	Яам, агентлагийн батлан хэрэгжүүлсэн төлөвлөгөөний нэр (2012-2018 онд)
<p>МУ-ын яамны эрхзүйн байдлын тухай хууль (2004)</p> <p>3.3, 7.1.3, 10.1, 12.1</p> <p>Засгийн газрын агентлагийн эрхзүйн байдлын тухай хууль (2004)</p> <p>7.1.4, 9.1, 10.1</p> <p>Санхүү, эдийн засгийн сайдын 2003 оны 3 дугаар сарын 31-ний өдрийн 93 дугаар тушаал</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Загвар, заавар батлахтухай”, • Нэгдүгээр хавсралт Төсвийн байгууллагын үйл ажиллагааны хэтийн (бизнес) төлөвлөгөөний үлгэрчилсэн загвар, • Хоёрдугаар хавсралт Төсвийн байгууллагын үйл ажиллагааны хэтийн (бизнес) төлөвлөгөө боловсруулах заавар <p>Сангийн Сайдын 2017 оны 13-р тушаалаар 93 дугаар тушаалыг хүчингүй болгосон.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Салбарын стратеги төлөвлөгөө • Үйл ажиллагааны хэтийн (бизнес) төлөвлөгөө • Дунд хугацааны стратеги төлөвлөгөө • Үйл ажиллагааны дунд хугацааны төлөвлөгөө • Үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө • Үйл ажиллагааны стратеги, бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөр • Хөгжлийн стратеги • 2025 он хүртэл хөгжүүлэх хөтөлбөр • Хөгжлийн стратеги хөтөлбөр

Зарим яам, агентлагууд нь 2012 оноос Засгийн газраас батладаг “үйл ажиллагааны стратеги, зохион байгуулалтын бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөр”-өө стратегийн төлөвлөгөөг орлох баримт бичиг гэж үзэн стратегийн

14 Өмнөх хэсэгт ангилснаар

төлөвлөгөөгүй ажилласан дүр зураг ажиглагдаж байна. Гэвч уг баримт бичигт зөвхөн тухайн байгууллагын стратегийн зорилго л (гэхдээ СМАРТ биш) тусгагдан батлагдсан байх бөгөөд стратегийн төлөвлөгөөнд тусгагдвал зохих бусад зүйлс тухайлбал стратегийн зорилгын шалгуур үзүүлэлт, түүний хүрэх түвшин, стратегийн зорилгыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, төсөв зэрэг нь тусгагдаггүй байна. Иймээс уг баримт бичигт тусгагдсан зорилго хэрэгжсэн үгүйг тодорхойлох боломжгүй юм.

Хоёрдугаарт, Яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөний боловсруулалтын чанарт хийсэн шинжилгээ

Судалгааны баг яам, агентлагийн батлан хэрэгжүүлсэн төлөвлөгөө нь чанартай боловсрогдсон эсэхийг дараах 6 бүрдэл хэсэг, 25 шалгуурын дагуу шинжилж үзлээ (Хүснэгт 14-ийг харна уу).

Хүснэгт 14. Стратегийн төлөвлөгөөний чанарт шинжилгээ хийхэд ашигласан үзүүлэлт

д/д	Стратегийн төлөвлөгөөний бүрдэл	Шалгуур
1	Алсын хараа	5 шалгуур
2	Эрхэм зорилго	5 шалгуур
3	Орчны шинжилгээ	4 шалгуур
4	Стратегийн зорилт	4 шалгуур
5	Үйл ажиллагааны төлөвлөгөө	6 шалгуур
6	Төсөв	1 шалгуур

Шинжилгээний үр дүнгээс яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөний боловсруулалтын чанарын дундаж үнэлгээ 35 хувьтай гарлаа. Энэ нь стратегийн төлөвлөгөөнд тусгагдвал зохих зүйлс бүрэн тусгагдаагүй, тусгагдсан ч шаардлага хангах хэмжээнд хангалттай тусгагдаагүй байгааг илтгэж байна. Ялангуяа стратегийн зорилго, зорилт, түүний тодорхой, хэмжигдэхүйц байдал, стратегийн зорилго, зорилтыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, түүнд тусгагдсан ажлууд нь шалгуур үзүүлэлттэй тусгагдсан байдал, стратегийн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай төсвийг тусгасан байдлын үзүүлэлтүүд харьцангуй сул боловсрогдож байгаа нь шинжилгээнээс харагдлаа.

Хүснэгт 15. Яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөний боловсруулалт чанарт хийсэн шинжилгээний үр дүн

Д/д	Стратегийн төлөвлөгөөний бүрдэл	Шалгуур
1	Алсын хараагаа тодорхойлсон – 37%	Шалгуур үзүүлэлтийн шаардлага хангасан -57%
		Дундаж үгийн тоо -22 (min-12, max-46)
2	Эрхэм зорилгоо тодорхойлсон -79%	Шалгуур үзүүлэлтийн шаардлага хангасан -85%
		Дундаж үгийн тоо -32 (min-9, max-52)
3	Орчны шинжилгээ хийсэн -63%	Шалгуур үзүүлэлтийн шаардлага хангасан -43%
4	Стратегийн зорилго, зорилт тодорхойлсон -100%	Шалгуур үзүүлэлтийн шаардлага хангасан -22%
5	Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөтэй- 58%	Шалгуур үзүүлэлтийн шаардлага хангасан -48%
6	Төсөв тусгасан -21%	

Эх сурвалж: Судалгааны баг

Ийнхүү стратегийн төлөвлөгөө чанаргүй боловсрогдсон нь тухайн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байхын зэрэгцээ тухайн төлөвлөгөө хэрэгжсэн эсэхийг дүгнэх боломжийг олгохгүй нь ойлгомжтой юм. Өөрөөр хэлбэл стратегийн зорилго нь хэмжигдэхүйц шалгуур үзүүлэлттэй, хүрэх түвшинтэй боловсрогдоогүй, тунхаг, лоозон маягтай, зорилгын хүрээнд хэрэгжүүлэхээр төлөвлөсөн ажлууд нь шалгуур үзүүлэлтгүй, байсан ч хэмжих боломжгүй тусгагдсан зэрэг нь тухайн стратегийн төлөвлөгөөг хэрэгжсэн эсэхийг тодорхойлох боломжгүй болгож байна. Мөн түүнчлэн стратегийн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай төсвийн төлөвлөгөө тусгагдаагүй нь тус төлөвлөгөөг амжилттай хэрэгжүүлэхэд хүндрэл учруулсан байх талтай.

Гуравдугаарт, Яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хийсэн шинжилгээ

Стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд төрийн байгууллагууд хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ бараг (судалгаанд хамрагдсан байгууллагуудын зөвхөн 7.6¹⁵⁰% нь стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд ХШҮ хийсэн) хийгээгүй нь стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн талаар дүгнэлт хийх боломжийг олгохгүй байна.

Гурван жилийн хугацаатай боловсрогдсон стратегийн (хэтийн) төлөвлөгөө нь тухайн байгууллагын ерөнхий менежер, төсвийн шууд захирагчийн үр дүнгийн гэрээ, түүний хавсралт болох байгууллагын жилийн төлөвлөгөөгөөр дамжин хэрэгжихээр эрх зүйн актуудад тусгасан байдаг. Тухайлбал “байгууллагын нэг жилийн төлөвлөгөөнд тусгагдах хөтөлбөр, арга хэмжээ нь тухайн байгууллагын стратегийн тодорхой нэг зорилгыг хангахад чиглэгдсэн байх”-аар төлөвлөгдөнө гэсэн үг. Дараах хүснэгтэд байгууллагын жилийн

15 Гэвч хийсэн нь баримтаар нотлогдохгүй, зөвхөн ярилцлагаар хэрэгжилтийг дүгнэсэн гэж хариулсан болно.

төлөвлөгөөний загварыг тусгав.

Хүснэгт 16. Төрийн байгууллагын жилийн төлөвлөгөөний үлгэрчилсэн загварын хэсгээс

Хөтөлбөр (хөтөлбөрийн нэр), хэрэгжүүлэх арга хэмжээ	Гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлт		Төсөв (мян.төг.)	Хариуцах нэгжийн нэр (Эсхүл менежерийн нэр)
	Арга хэмжээ(гарц)-ний шалгуур үзүүлэлт /тоо, чанар, хугацаа/-ийн хүрэх түвшин	Хүрэх үр дүнгийн шалгуур үзүүлэлтийн хүрэх түвшин		
1	2	3	4	5
“Нэг. ...” гэсэн байгууллагын стратегийн зорилтыг хангахад чиглэсэн хөтөлбөр, арга хэмжээ:				

Эх сурвалж: Төсвийн шууд захирагчийн үйл ажиллагааны үр дүн, мэргэшлийн түвшинг үнэлж дүгнэх журам”-ын Хавсралт 1.

Ийнхүү стратегийн төлөвлөгөө нь тухайн байгууллагын жилийн төлөвлөгөөгөөр дамжин хэрэгжихээр журамлагдсаны дагуу төрийн байгууллагууд төлөвлөгөөгөө боловсруулж хэрэгжүүлж байсан хэдий ч жил бүрийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн үнэлгээг хийхдээ стратегийн зорилгын хэрэгжилтийн хэдэн хувь нь тухайн жилд биелснийг нэгтгэн дүгнэж байгаагүй байна. Өөрөөр хэлбэл хэлбэр талаас нь харвал стратегийн болон нэг жилийн төлөвлөгөө нь уялдаатай боловсрогдож байсан ч бодит байдалд стратегийн зорилгын хэрэгжилтийг дүгнэж байгаагүйн улмаас тухайн жилийн төлөвлөгөө биелснээр стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд ямар хувь нэмэр оруулсан нь тодорхойгүй хэвээр үлддэг байжээ. Байгууллага, хэлтэс, газар, ажилтан гээд шат шатандаа нэг жилийн төлөвлөгөөгөө стратегийн төлөвлөгөөтэй уяж боловсруулахаар загвартай ч байгууллагынхаа стратегийн зорилгыг нарийн мэдэх нь байтугай стратегийн төлөвлөгөөнийхөө талаар мэдлэг, мэдээлэл хомс байдаг албан хаагчиддээрээс өгсөн чиглэлийн дагуу ор нэр төдий “стратегийн зорилгын хүрээнд” гэж бичиж байгаад хэрэгжүүлэх ажлаа төлөвлөдөг нь ярилцлагын судалгааны үр дүнгээс харагдаж байна.

Ажилтнууддаа стратегийн төлөвлөгөөний танилцуулгыг хангалттай хийдэггүй, стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг тодорхой хугацаанд дүгнэдэггүй, стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг эрчимжүүлэхэд чиглэгдсэн тодорхой ажлуудыг санаачилж хийдэггүй зэрэг нь стратегийн төлөвлөгөөг “бэлэгдлийн шинжтэй, үхмэл цаас” болгон хувиргахад нөлөөлжээ.

Хэдийгээр стратегийн төлөвлөгөөний цикл нь төсвийн удирдлагын циклтай уялдаатай байхаар эрх зүйн зохицуулалт хийгдсэн нь стратегийн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд санхүүгийн бэрхшээл үүсэхгүй байх нөхцлийг

хангасан мэт байгаа ч бодит байдалд санхүүжилтийн хангалтгүй байдлаас стратегийн төлөвлөгөөнд тусгагдсан зүйлс хэрэгжихгүй байх асуудал гарсаар байжээ.

Энэ бүхнээс дүгнэн үзвэл стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилт хангалтгүй байхад дараах зүйлс нөлөөлсөн байна. Үүнд:

- Стратегийн төлөвлөгөө чанаргүй боловсрогдсон, төлөвлөгөөний танилцуулга байгууллага дотор хангалтгүй хийгдэж, ажилтнуудын стратегийн төлөвлөгөөний талаарх мэдлэг, мэдээлэл хомс байсан нь хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлжээ.
- Стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийх, хэрэгжилтийг эрчимжүүлэхэд чиглэгдсэн ажлууд дорвитой хийгдэж байгаагүй нь төрийн байгууллага зөвхөн нэг жилийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд илүү анхаарч, стратегийн төлөвлөгөөний биелэлтийг үнэлэхгүй байдалд хүргэсэн байна.
- Стратегийн төлөвлөгөөг жилийн төлөвлөгөөтэй уялдуулан боловсруулах, төсвийн удирдлагын циклтэй уялдаатай байх нөхцлийг эрх зүйн актаар хангаж өгсөн ч бодит байдалд хэлбэр төдий хэрэгжиж байсан нь стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд сөрөг нөлөө үзүүлсэн гэж дүгнэж болохоор байна.

2.2. Асуулгын судалгааны үр дүн

Асуулгын судалгаанд 13 яам, 30 агентлагийн удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаалтан, тухайлбал, яамны төрийн захиргаа, удирдлагын газрын дарга, стратеги, бодлого, төлөвлөлтийн газрын дарга, засгийн газрын агентлагийн тамгын газрын болон төрийн захиргаа, удирдлагын газрын дарга, мөн яам, агентлагийн стратеги бодлого, төлөвлөлт болон хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хариуцсан мэргэжилтнүүдийг төлөөлөл болгон нийт 200 албан хаагчийг хамруулсан.

Судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдаас стратеги төлөвлөлтийн үйл явцыг мөрдөж буй байдал, стратегийн төлөвлөгөөний чанар шаардлага хангаж буй байдал, стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилт, түүнд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг тодорхойлохтой холбоотой өгөгдөл, мэдээллийг цуглууллаа. Асуулгын аргаар цуглуулсан өгөгдлийг статистик мэдээлэлд боловсруулалт хийдэг SPSS програм ашиглан 1) судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын ерөнхий төлөв байдлыг дискрептив, 2) судалгааны таамаглалыг шалгахдаа пат болон шулуун шугаман регрессийн шинжилгээний аргаар боловсруулалт хийж үр дүнг тодорхойлсон болно.

Уг судалгаанд нийт 200 албан хаагч хамрагдсан бөгөөд үүнээс хүчинтэй асуулгын хуудас 193 байсан. Судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын 58.0 хувь нь яам, 42 хувь нь засгийн газрын агентлагт ажиллаж байгаа бөгөөд

тэдгээрийн 47.3 хувь нь эмэгтэй, 52.7 хувь нь эрэгтэй албан хаагчид байна. Эдгээр албан хаагчдын 35.4 хувь нь бакалавр, 63.0 хувь магистр, 1.6 хувь нь докторын зэрэгтэй байлаа.

Мөн судалгаанд хамрагдсан албан хаагчид дунджаар 14 жил төрийн албан ажилласан нь тэдэнд ажлын туршлага байгааг илтгэж байна. Судалгаанд хамрагдсан албан хаагчид насны хувьд 21-57-ын хооронд байна.

Дараах хүснэгтэд судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын ерөнхий төлөв байдлыг үзүүлэв.

Хүснэгт 17. Судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын ерөнхий төлөв байдал

Үзүүлэлт		Хувь
Хүйс:	Эмэгтэй	47.3%
	Эрэгтэй	52.7%
	Нийт	100.0%
Боловсрол:	Бакалавр	35.4%
	Магистр	63.0%
	Доктор	1.6%
	Нийт	100.0%
Байгууллага:	Яам	58.0%
	Агентлаг	42.0%
	Нийт	100.0%
Үзүүлэлт		Жил/сар
Нас	Хамгийн их	57
	Хамгийн бага	21
	Дундаж	38
Төрийн албанд ажилласан жил	Хамгийн бага	5 сар
	Хамгийн их	36 жил
	Дундаж	14 жил
Байгууллагадаа ажилласан жил	Хамгийн бага	3 сар
	Хамгийн их	32 жил
	Дундаж	8 жил
Албан тушаалдаа ажилласан жил	Хамгийн бага	1 сар
	Хамгийн их	21 жил
	Дундаж	3 жил

Дискрептив судалгааны үр дүн

Судалгааны үр дүнгээс үзвэл яам, агентлагийн хувьд стратеги төлөвлөлтийн үйл явцыг мөрдлөг болгодог байдал (3.03), стратегийн төлөвлөгөөний чанар (3.28), стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн түвшин (3.19) гэсэн дунд үнэлгээтэй байна. Өөрөөр хэлбэл, төрийн захиргааны эдгээр байгууллагууд нь стратегийн удирдлагыг хангалттай сайн түвшинд хэрэгжүүлж чадахгүй байгаа нь судалгааны үр дүнгээр илэрхийлэгдэж байна. Иймээс дараах хэсэгт судалгааны үр дүнг дэлгэрэнгүй байдлаар авч үзье.

Нэг. Яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөлтийн байдал

Судалгаанд хамрагдсан байгууллагуудын хувьд стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах үе шатыг сайтар дагаж мөрддөггүй байдал (53.4 хувь) судалгаанд оролцогчдын хариултаас харагдаж байна. Ялангуяа, стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахдаа байгууллагын мандат ба орчны шинжилгээг хангалттай түвшинд хийдэггүй нь судалгааны үр дүнгээр тодорхойлогдож байна. Судалгааны үр дүнд стратеги төлөвлөлтийн хүрээнд байгууллагын мандатын шинжилгээ хийх (2.80), орчны нөхцөл байдлыг тодорхойлох (2.92) алхамууд нь хамгийн бага үнэлгээтэй байна. Мөн стратеги төлөвлөлтийн үйл явцад байгууллагын ажилтнуудын оролцоог хангадаг хэдий ч тэр нь хангалттай түвшинд биш байна (Зураг 8).

Зураг 8. Яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөлтийн өнөөгийн байдалд өгсөн үнэлгээ



Яам, агентлагийн хувьд стратегийн төлөвлөлтийн үйл явцыг мөрдлөг болгон, хангалттай сайн түвшинд ажиллахгүй байгаа нь тухайн байгууллагын хүний нөөцийн мэдлэг чадвар, мэдээллийн олдоц, нээлттэй байдал болон цаг хугацааны хүчин зүйлсээс хамаардаг болохыг судалгаанд оролцогчдын хариултаас харж болно. Тухайлбал, яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах хүний нөөцийн чадавхи 3.48 буюу дунд үнэлгээтэй байна. Судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын 43.6 хувь нь стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулах талаар сайн мэддэг, 56.4 хувь нь энэ талын ойлголт, мэдлэг дутмаг байна. Энэ нь байгууллагынхаа стратегийн баримт бичгийг боловсруулах албан хаагчдын мэдлэг чадварын түвшинг (3.06) үнэлсэн

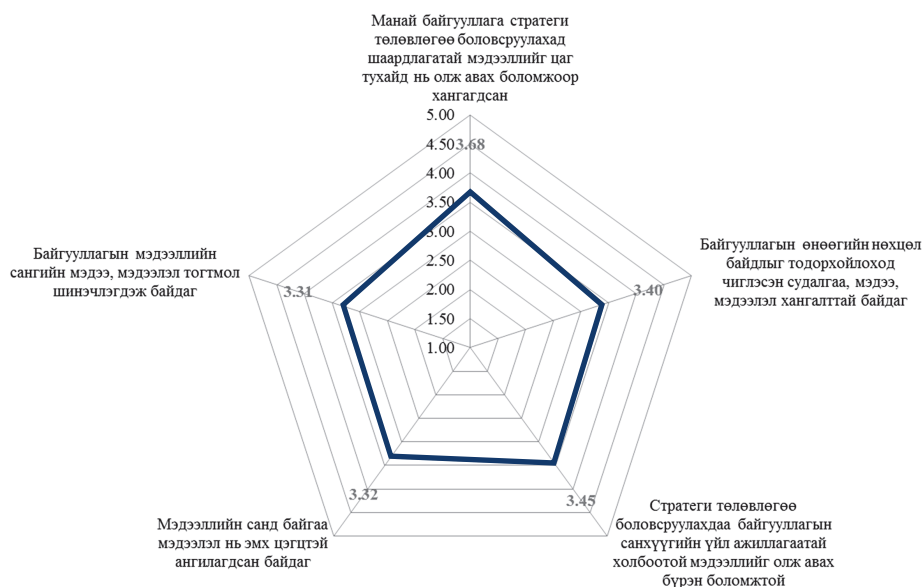
байдлаас мөн харагдаж байна. Иймээс яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахтай холбоотой хүний нөөцийн чадавхийг үнэлсэн үнэлгээний үр дүнг дараах зурагт үзүүлэв (Зураг 9).

Зураг 9. Яам, агентлагийн хүний нөөцийн чадавхийн түвшинг үнэлсэн үнэлгээний үр дүн



Стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахад шаардлагатай мэдээллийн нөөц мөн л дунд түвшин (3.43)-ий үнэлгээтэй байна. Судалгаанд оролцогчдын хариултаас үзэхэд стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахад шаардлагатай мэдээллийг цаг тухайд нь олж авах боломжоор тодорхой хэмжээнд хангагдсан байдал ажиглагдлаа. Тухайлбал, судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын дийлэнх нь буюу 65.3 хувь нь шаардлагатай мэдээллийг цаг тухайд нь олж авах боломжтой гэж хариулжээ. Мөн байгууллагын орчны нөхцөл байдлыг тодорхойлоход чиглэсэн судалгаа, мэдээ, мэдээлэл хангалттай түвшинд байдаг гэж нийт судалгаанд оролцсон албан хаагчдын 53.4 хувь нь үзсэн байна (Зураг 10).

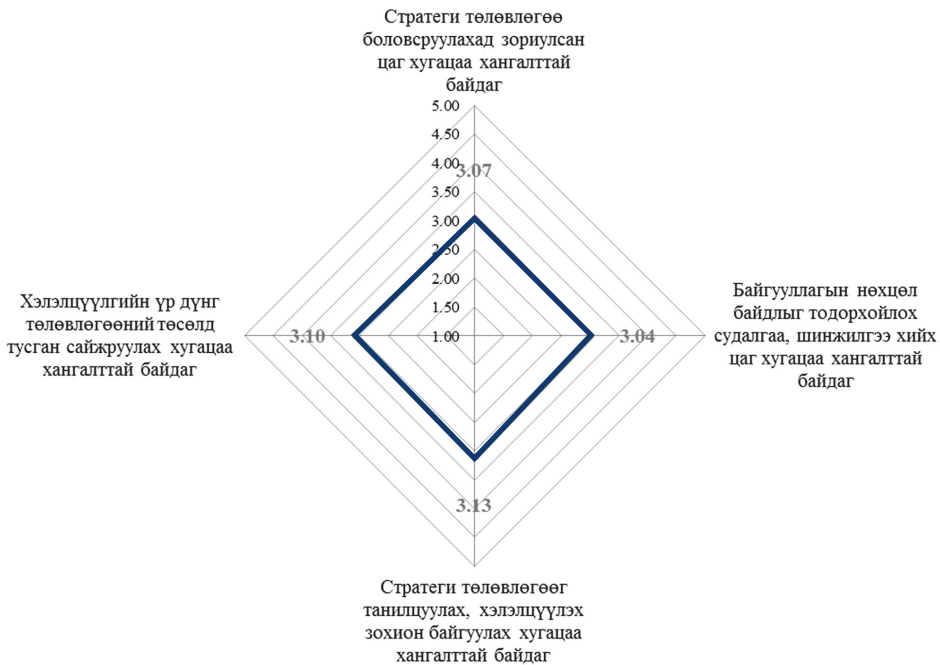
Зураг 10. Мэдээллийн нөөцийн өнөөгийн байдалд өгсөн үнэлгээний үр дүн



Харин үлдэх 46.6 хувь нь байгууллагын орчны шинжилгээг хийхэд мэдээлэл олддоггүй, мэдэхгүй гэсэн хариултаар илэрхийлэгдэж байгаа нь стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахад хүндрэл учруулдаг байж болох юм. Түүнчлэн судалгаанд оролцогчдын 48.2 хувь нь байгууллагын мэдээллийн санд байдаг мэдээлэл нь тогтмол шинэчлэгддэггүй гэж хариулсан нь анхаарал татаж байгаа бөгөөд энэ нь хамгийн бага үнэлгээ (3.31)-тэй байна.

Мөн стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахад хугацаа их шаарддаг нь судалгааны үр дүнгээс харагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахад хугацаа хангалттай байдаггүй нь тэдний өгсөн үнэлгээний үр дүн (3.08)-гээс харагдлаа. Судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын дийлэнх нь буюу 62.7 хувь нь хугацаа давчуу буюу хангалттай бус, 37.3 хувь нь хугацаа хангалттай байдаг гэж хариулжээ. Ялангуяа, байгууллагын орчны нөхцөл байдлыг тодорхойлох судалгаа, шинжилгээг хийхэд хугацаа их ордог нь судалгааны үр дүнгээр илэрхийлэгдэж байна (Зураг 11).

Зураг 11. Стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахад шаардагдах цаг хугацааны хангалттай байдалд өгсөн үнэлгээний үр дүнд



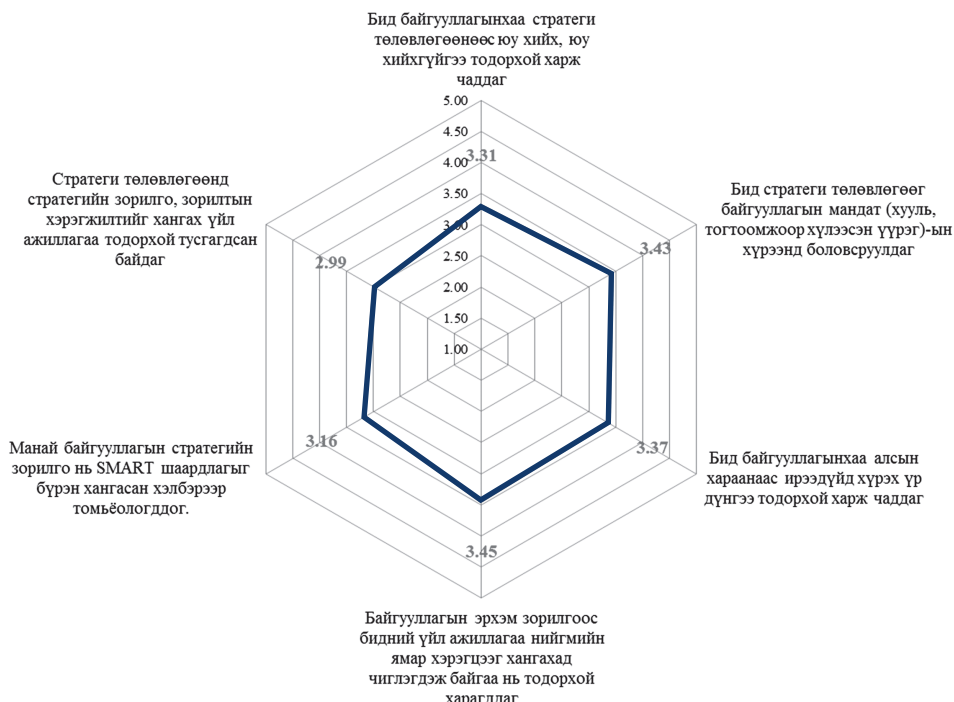
Эндээс нэгтгэн дүгнэвэл, яам, агентлагийн түвшинд стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулахад шаардлагатай нөөц хангалтгүй буюу дунд (3.33) гэсэн үнэлгээтэй байна. Судалгаанд оролцогчдын үнэлгээг нэгтгэн харвал цаг хугацааны хүчин зүйл нь хамгийн бага буюу 3.08, хүний нөөцийн чадавх хамгийн өндөр буюу 3.48, мэдээллийн нөөц нь дунд буюу 3.43 гэсэн үнэлгээтэй байна. Хэдийгээр байгууллагын стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахад тухайн байгууллага тодорхой нөөцийн бэлэн байдлыг хангадаг хэдий ч энэ нь хангалттай түвшинд биш байгааг судалгаанд оролцогчид илэрхийлэв.

Хоёр. Яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөний боловсруулалтын чанар

Судалгааны үр дүнгээс харвал яам, агентлаг стратегийн төлөвлөгөөг харилцан адилгүй боловсруулдаг байна. Судалгаанд оролцогчид яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөний агуулга, чанарт дунд (3.28) гэсэн үнэлгээ өгчээ. Судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын 55.9 хувь нь стратегийн төлөвлөгөөнөөс юу хийх зорилго, чиглэлээ тодорхой харж чаддаг, 44.1 хувь нь стратеги тодорхойгүй байдаг гэж хариулжээ. Тухайлбал, байгууллагын алсын хараанаас ирээдүйд хүрэх үр дүнгээ тодорхой харж чаддаг гэж судалгаанд оролцогчдын дийлэнх нь буюу 57 хувь нь, тодорхой харж чаддаггүй гэж 43 хувь нь хариулжээ. Мөн стратегийн төлөвлөгөөг байгууллагын мандатын хүрээнд боловсруулдаг гэж судалгаанд оролцогчдын 59.5 хувь нь, үгүй гэж гэж

31.1 хувь нь, мэдэхгүй гэж 9.3 хувь нь хариулжээ. Энэ нь байгууллага өөрийн үндсэн үйл ажиллагаа, чиг үүргээ анхаарахгүйгээр стратегийн төлөвлөгөө боловсруулдагийг илэрхийлж байна. Түүнчлэн, судалгаанд оролцогчдын 61.6 хувь нь байгууллагынхаа эрхэм зорилгоос бидний үйл ажиллагаа нийгмийн ямар хэрэгцээг хангахад чиглэгдэж байгаага ойлгодог, 28.6 хувь нь ойлгодоггүй, 9.8 хувь нь мэдэхгүй гэжээ. Ялангуяа, стратегийн төлөвлөгөөнд стратегийн зорилго, зорилтыг хэрэгжилтийг хангах үйл ажиллагаа тодорхой тусгагддаггүй гэж тэдний 50.2 хувь нь хариулсан ба энэ нь хамгийн бага (2.99) үнэлгээг авчээ (Зураг 9). Эндээс үзвэл яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөний чанар онолын түвшинд тавигддаг шаардлагад төдийлөн нийцэхгүй байдал ажиглагдлаа. Өөрөөр хэлбэл, байгууллагын стратегийн төлөвлөгөөнөөс албан хаагчид ирээдүйд хүрэх үр дүн, зорилго, чиглэлээ бүрэн ойлгож чадахгүй байгаа нь стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хүндрэл учруулах нөхцөл болж байна.

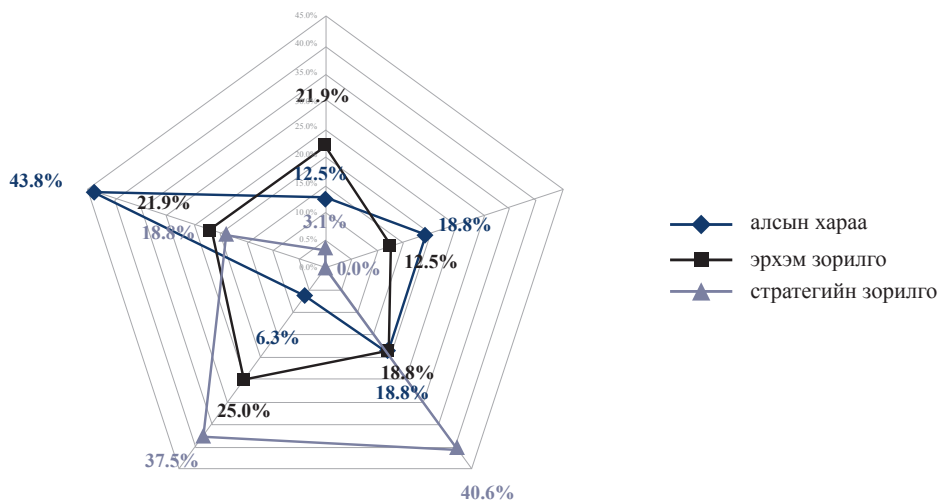
Зураг 12. Стратегийн төлөвлөгөөний агуулга, чанарт өгсөн үнэлгээний үр дүн



Түүнчлэн стратегийн зорилго нь тодорхой, хэмжигдэхүйц, хүрч болохуйц, бодитой, хугацаатай байх шаардлагыг хангасан хэлбэрээр томъёологддог гэдэгтэй судалгаанд оролцсон албан хаагчдын 51.7 хувь нь санал нийлж байгаа бол үлдсэн 48.2 хувь нь санал нийлэхгүй байгаага илэрхийлсэн. Энэ хүрээнд яам, агентлагийн удирдах албан тушаалтнуудыг хамруулан

байгууллагын алсын хараа, эрхэм зорилго, стратегийн зорилгын талаар зөв ойлголттой эсэхийг нягтлах зорилгоор таван хариултын сонголттой, нэг зөв хариутай тест боловсруулж туршилт хийж үзлээ (Зураг 10).

Зураг 10. Тестийн үр дүн



Уг туршилтын үр дүнд яам, агентлагийн удирдах албан тушаалтнууд байгууллагын алсын хараа, эрхэм зорилгын талаар ойлголттой байгаа нь ажиглагдсан бол харин стратегийн зорилгыг “SMART” шаардлагыг хангасан хэлбэрээр томъёолохдоо учир дутагдалтай байлаа. Харин асуулгын судалгааны үр дүнд байгууллагын стратегийн зорилгыг “SMART” шаардлагыг бүрэн хангасан хэлбэрээр томъёолдог гэж нийт судалгаанд оролцогчдын дийлэнх нь буюу 51.8 хувь нь үнэлсэн байна. Эндээс үзвэл тестийн үр дүн нь асуулгын судалгааны үр дүнгээс зөрүүтэй байна. Өөрөөр хэлбэл, байгууллагын стратегийн төлөвлөгөөнд зорилго, зорилт тусгадаг хэдий ч практикт энэ нь түүнд тавигдах шаардлагыг бүрэн хангахгүй байгааг харуулжээ.

Гурав. Яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн байдал

Яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд судалгаанд оролцогчид дунд (3.19) гэсэн үнэлгээ өгсөнийг өмнө дурдсан билээ. Тухайлбал, стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд тогтмол хяналт-шинжилгээ хийдэг гэдэгтээ судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын 49.2 хувь нь санал нийлж байхад үлдэх 50.8 хувь нь хяналт-шинжилгээ хийдэггүй, мэдэхгүй гэсэн хариулт өгчээ. Харин судалгаанд оролцогчдоос стратегийн төлөвлөгөөний гүйцэтгэлийг үнэлдэг байдлыг тодруулахад тэдний 51.8 хувь нь үнэлгээ хийдэг, 33.7 хувь нь үнэлгээ хийдэггүй, 14.5 хувь нь мэдэхгүй гэж хариулсан байна. Түүнчлэн стратегийн зорилго, зорилт бүрэн биелдэг гэж тэдний 49.2

хувь нь, биелдэггүй гэж 35.7 хувь нь, мэдэхгүй гэж 15.0 хувь нь хариулжээ. Эндээс үзвэлнэг талдаа, судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдад стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулсан бол түүний хэрэгжилтийг үнэлдэг гэсэн ерөнхий ойлголт байдаг гэж дүгнэж болохоор байгаа ч нөгөө талдаа, стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн талаарх мэдээлэл дутмаг байгааг илтгэж байна. Хэдийгээр яам, агентлагийн газар, хэлтэс, албан хаагчдын үйл ажиллагаа нь стратегийг хэрэгжүүлэхэд чиглэдэг гэж судалгаанд оролцогчдын 59.3 хувь нь санал нийлсэн боловч энэ нь 3.31 буюу дунд гэсэн үнэлгээтэй байна. Байгууллагын үйл ажиллагааны жилийн төлөвлөгөө нь стратегийн төлөвлөгөөний зорилго, зорилтыг хангаж байгаа байдалд өгсөн үнэлгээний дүн мөн ойролцоо (буюу дунд 3.46) байна. Яам, агентлагийн хувьд стратегийн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн үйл ажиллагааг төлөвлөж хэрэгжүүлдэг чхангалттай түвшинд биш байгааг судалгааны дүнгээс харж болно(Зураг 11).Энэ нь өмнө дурдсанчлан судлаач М.Мөнхбаяр (2017)-ын “стратегийн төлөвлөгөө нь байгууллагын үйл ажиллагааны жилийн төлөвлөгөөтэй уялдаа муутай байдаг” гэсэн судалгааны үр дүнтэй мөн нийцэж байна. Товчхондоо, яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилт сул байгааг судалгааны үр дүн илэрхийлэв.

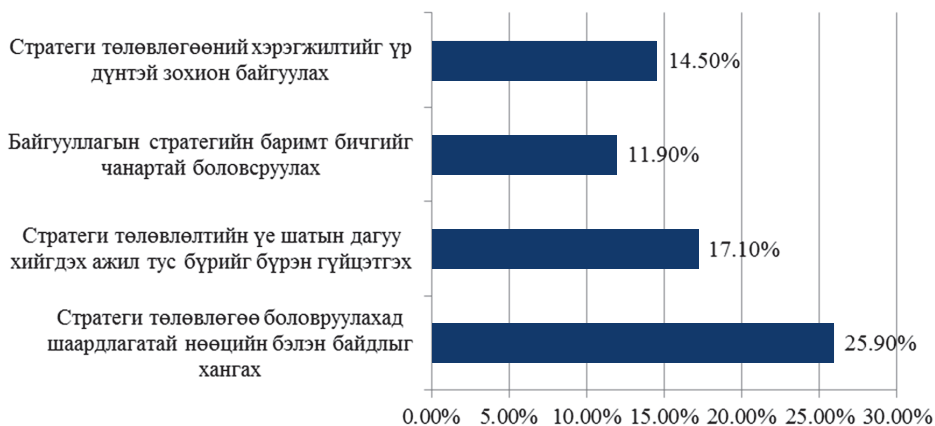
Зураг 13. Яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд өгсөн үнэлгээний үр дүн



Дискрептив судалгааны үр дүнг нэгтгэн харвал яам, агентлагийн хувьд стратегийн төлөвлөгөөг ямар нэгэн хэлбэрээр боловсруулж, хэрэгжүүлдэг нь

харагдаж байна. Гэхдээ эдгээр байгууллагын хувьд стратегийн төлөвлөгөөний баримт бичиг боловсруулахад голлон анхаарч, стратеги төлөвлөлт хийх болон стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг хангах ажил сулхан байгаа нь ажиглагдлаа. Өөрөөр хэлбэл, яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахад шаардлагатай нөөцийн бэлэн байдлыг хангах, стратеги төлөвлөлтийн үе шатын дагуу хийгдэх ажил тус бүрийг бүрэн гүйцэтгэх, стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг үр дүнтэй зохион байгуулах ажлыг сул хэрэгжүүлдэг, харин байгууллагын стратегийн баримт бичгийг чанартай боловсруулахад түлхүү анхаарч ажилладаг нь судалгааны үр дүнгээр тодорхойлогдож байна (Зураг 14).

Зураг 14. Яам, агентлагийн хувьд сул хэрэгжүүлдэг үйл ажиллагаа



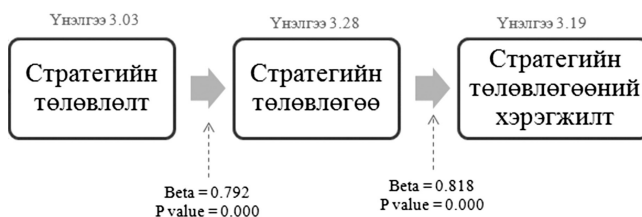
Пат болон шулуун шугаман регрессийн шинжилгээний үр дүн

Энэхүү судалгаа нь яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөө, түүний хэрэгжилтэд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг тодорхойлоход чиглэн таамаглал дэвшүүлэн ажилласан.

Судалгааны үр дүнг харвал стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилт нь стратегийн төлөвлөлтөөс хамаарч байгаа хэдий ч энэ нь дам нөлөөлөлтэй байна. Өөрөөр хэлбэл, стратегийн төлөвлөлтийн үр дүнгээс хамаарч стратегийн төлөвлөгөөний чанар тодорхойлогдож, энэ нь стратегийн төлөвлөгөөг амжилттай хэрэгжүүлэх нөхцөл болдог байна (Зураг 15). Энэ нь судлагдсан байдлын тоймд дурдсан зарим судлаачид (Сайд Элбанна, Рхус Андрев, Райли Полланен, 2016)-ын судалгааны “стратегийн төлөвлөлт нь стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд шууд бусаар нөлөөлдөг” гэсэн үр дүнтэй нийцэж байна. Эндээс үзвэл “стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилт нь стратегийн төлөвлөлтийн үйл явц, төлөвлөгөөний чанараас хамаарч байна” гэсэн судалгааны эхний таамаглал батлагдаж байна. Хэдийгээр

логик процедурын хувьд судалгааны таамаглал батлагдаж байгаа боловч стратегийн төлөвлөлтийн үе шат тус бүрийн хүрээнд хийгддэг ажлын гүйцэтгэл, стратегийн төлөвлөгөөний чанар, стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн түвшин хангалтгүй байгааг судалгаанд оролцогчдын үнэлгээ илтгэж байна. Тухайлбал, судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын үнэлгээгээр стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилт 3.19, стратегийн төлөвлөгөөний чанар 3.28, стратегийн төлөвлөлт 3.03 дүнтэй байна. Нэгтгэн дүгнэвэл яам, агентлагийн хувьд стратегийн удирдлагыг дунд түвшин (3.1)-д хэрэгжүүлж байна гэж үзэж болохоор байна. Энэ нь дээр дурдсан дискрептив судалгааны үр дүнгээр мөн тайлбарлагдана. Ялангуяа, стратегийн төлөвлөлтийн хүрээнд хийгддэг ажлуудаас байгууллагын орчны нөхцөл байдлыг судлах, шинжилгээ хийх ажилд ач холбогдол өгөх, мөн стратегийн төлөвлөгөөний агуулга, чанарыг сайжруулах шаардага байгааг судалгааны үр дүн илтгэв. Учир нь судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын 44.1 хувь стратегийн төлөвлөгөөнөөс юу хийх зорилго, чиглэлээ тодорхой харж чаддаггүй гэжээ. Энд “стратегийн төлөвлөлтийн хүрээнд хийгдэж буй ажлыг үр дүнтэй хийх нь стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд эерэг нөлөө үзүүлдэг” гэсэн зарим судлаачид (Сайд Элбанна, Рхус Андрей, Райли Полланен, 2016)-ын судалгааны үр дүнг онцлон тэмдэглэж байна. Тухайлбал, “байгууллагын стратегийн төлөвлөгөөнд тусгасан алсын хараа, стратегийн зорилго, зорилт нь тодорхой, ойлгомжтой байсан тохиолдолд байгууллагын гүйцэтгэл сайжирдаг” байна (Peter Geoffrey Kariuki, Julius Maiyo, Judah M. Ndiku, 2016)”. Тиймээс яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг сайжруулахад стратегийн төлөвлөлтийн гүйцэтгэх үүрэг, түүний уялдаа холбоог сайтар ойлгох нь чухал болж байна.

Зураг 15. Пат шинжилгээний үр дүн



Гэхдээ стратегийн төлөвлөлтийг үр дүнтэй хийхэд тухайн байгууллагын албан хаагчдын мэдлэг чадвар, мэдээлэл болон цаг хугацааны нөөц чухал нөлөөтэй болохыг судалгааны үр дүн харуулсан. Тухайлбал, яам, агентлагийн хувьд стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулахдаа хүний (Beta=0.201) болон цаг хугацаа (Beta=0.235)-ны нөөцөөс илүүтэй мэдээллийн нөөц (Beta=0.498)-өд илүүтэй анхаарч ажилладаг байна (Зураг 16).

Зураг 16. Регрессийн шинжилгээний үр дүн



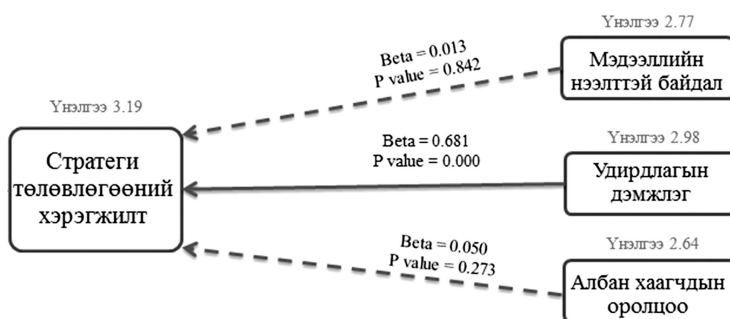
Тиймээс стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулахад шаардлагатай нөөцийн бэлэн байдлыг хангах үүднээс хүний нөөцийн чадавхыг сайжруулах, мэдээллийн нөөцийг баяжуулах, судалгаа, шинжилгээнд зарцуулах цаг хугацааг төлөвлөж байх хэрэгтэй байна. Учир нь судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын дийлэнх нь буюу 56.4 хувь нь стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах талаарх мэдлэг чадвар дутмаг байгаагаар илэрхийлсэн. Өөрөөр хэлбэл, судалгаанд хамрагдсан яам, агентлагийн стратегийн бодлого, төлөвлөлт хариуцсан албан хаагчид энэ талын ойлголт, мэдлэг дутмаг байгаа нь цаашид сургаж хөгжүүлэх шаардлага байгааг илтгэж байна. Мөн тэдний 46.6 хувь нь байгууллагын орчны шинжилгээг хийхэд шаардлагатай мэдээлэл дутмаг, олдоггүй, 48.2 хувь нь байгууллагын мэдээллийн санд байдаг мэдээлэл нь тогтмол шинэчлэгддэггүй гэж хариулсан нь анхаарал татсан юм. Түүнчлэн, стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахад цаг хугацаа хангалттай байдаггүй гэж судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын 62.7 хувь хариулжээ. Эндээс дүгнэн үзвэл “яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөлт нь тухайн байгууллагын мэдээлэл, цаг хугацаа, хүний нөөцийн чадавхиас хамаарч байна” гэсэн **хоёрдугаар таамаглал** батлагдаж байгаа хэдий ч стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахад албан хаагчдыг сургаж, бэлтгэх, мэдээллийн нөөцийг баяжуулах, төлөвлөгөө боловсруулахад оролцож буй албан хаагчдын ажлын ачаалал, ажиллах цаг хугацааг анхаарч ажиллах шаардлага байгаа нь ажиглагдлаа.

Уг судалгааны үзэл баримтлалын хүрээнд тулгуурлан яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн байдлыг судлахдаа түүнд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг илүү гүнзгийрүүлэн судлан үзсэн болно. Энэ хүрээнд “Стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд удирдлагын дэмжлэг, мэдээллийн нээлттэй байдал, албан хаагчдын оролцоо чухал нөлөөтэй байна” гэсэн **гурвдугаар таамаглалыг** дэвшүүлэн ажилласан. Судалгааны үр дүнг харвал яам, агентлагийн хувьд стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд байгууллагын

удирдлагын дэмжлэг чухал нөлөөтэй болох нь харагдлаа. Өөрөөр хэлбэл, стратегийн төлөвлөгөөг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд байгууллагын удирдах ажилтны дэмжлэг илүү чухал байгааг судалгааны дүн илэрхийлэв. Хэдийгээр удирдах ажилтны дэмжлэг стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд чухал нөлөөтэй боловч судалгаанд хамрагдсан албан хаагчид үүнийг 2.98 буюу дундаас доогуур түвшинд үнэлсэн байна. Энэ нь стратегийн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхдээ байгууллагын удирдлага хамт олны оролцоог хангаж, чиглүүлэн удирдахад дутагдал байгааг илтгэж байна. Ялангуяа, байгууллагын удирдлагын шийдвэр нь стратегитэй уялдаа муу, стратегид чиглэсэн үйл ажиллагаанд санхүүгийн нөөцийг оновчтой хуваарилдаггүй, хамт олны уур амьсгал, нэгдмэл байдлыг дэмжсэн үйл ажиллагааг сайн хэрэгжүүлдэггүй талаар судалгаанд хамрагдсан албан хаагчид саналаа илэрхийлсэн байна.

Харин стратегийн талаарх мэдээллийн нээлттэй байдал, байгууллагын албан хаагчдын үүрэг, оролцоо төдийлөн нөлөөлөхгүй байгаа үр дүн гарсан. Судалгаанд хамрагдсан албан хаагчид яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөний талаарх мэдээллийн нээлттэй байдал (2.77) болон төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд хамт олны үүрэг, оролцоог (2.64) хангалтгүй гэж үнэлсэн байна (Зураг 17).

Зураг 17. Шулуун шугаман регрессийн шинжилгээний үр дүн



Эндээс үзвэл “стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд удирдлагын дэмжлэг, мэдээллийн нээлттэй байдал, албан хаагчдын оролцоо чухал нөлөөтэй байна” гэсэн судалгааны **гуравдугаар таамаглал** хэсэгчлэн батлагдаж байна. Тухайлбал, уг судалгааны үр дүн нь судлаач М.Мөнхбаяр (2017)-ын “стратегийн төлөвлөгөө боловсруулж, хэрэгжүүлэхэд хамт олны оролцоо сул, стратегийн талаарх мэдээлэл дутмаг” гэсэн судалгааны үр дүнтэй нийцэж байна. Мөн тэрбээр стратегийн төлөвлөлт, хэрэгжилтэд удирдах ажилтны үүрэг оролцоо чухал болохыг дурдсан байдаг. Харин стратегийн чиглэлээр судалгаа хийдэг гадны зарим эрдэмтдийн судалгааны үр дүнгээс уг судалгааны үр дүн зөрүүтэй байна. Өөрөөр хэлбэл, стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилт нь албан хаагчдын оролцоо болон мэдээллийн ил тод, нээлттэй



байдлаас төдийлөн хамараахгүй байна. Энэ нь байгууллагын стратегийн хэрэгжилтийг хангахтай холбоотой мэдээ, мэдээлэл хүн бүрт хүрч чадахгүй байгаатай холбоотой байж болно. Тухайлбал, судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын дийлэнх нь буюу 65.3 хувь нь стратегийн төлөвлөгөөний талаар мэдээлэлгүй, байгууллагын алсын хараа, эрхэм зорилгыг сайтар мэдэхгүй гэж хариулжээ. Мөн стратегийн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд байгууллагын албан хаагчдын идэвх санаачилга сул, хамтран ажиллаж чадахгүй байгаа талаар судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын 63.4 хувь нь саналаа илэрхийлсэн байна.

Дээрх судалгааны үрдүн нь стратегийн төлөвлөгөөг үрдүнтэй хэрэгжүүлэхэд байгууллагын удирдах ажилтны манлайлал, гүйцэтгэх үүргийг сайжруулах, хамтын олны идэвх санаачилга, үүрэг оролцоог нэмэгдүүлэх, стратегийн төлөвлөгөөний талаарх мэдээллийн ил тод, нээлттэй байдлыг хангаж ажиллах шаардлага байсаар байгааг илтгэж байна. Тухайлбал, стратегийн чиглэлээр судалгаа хийдэг эрдэмтдийн үзсэнээр стратегийн төлөвлөгөөг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх явдал нь “удирдах ажилтны манлайлал (Abdullah H. Alharthy, Hamad Rashid, Romano Pagliari, Faisal Khan, 2017)”, “хамт олны оролцоо (Said Elbanna, Rhys Andrews, Raili Pollanen, 2016; Obare J. Gesare, 2006)”, “мэдээллийн нээлттэй байдал (Hilary Kipchirchir Kandie & Abraham Kipkorir Koech, 2015)” зэргээс хамгийн их хамаардаг болохыг тодорхойлжээ. Дээрх судлаачдын гаргасан дүгнэлт нь бидний судалгаагаар мөн нотлогдож байна.

2.3. Сурвалжлагын судалгааны үр дүн

Сурвалжлага судалгаа нь яам, агентлагийн хувьд стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулж, хэрэгжүүлж ирсэн туршлага, хүндрэл бэрхшээлийг тодруулах зорилгоор нэмэлт мэдээлэл олж авч, гүнзгийрүүлэн судлахад чиглэсэн. Судалгаанд 6 яам (*Барилга, хот байгуулалтын яам, Зам, тээврийн хөгжлийн яам, Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам, Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, спортын яам, Эрүүл мэндийн яам*), 8 агентлаг (*Хөдөлмөр халамж үйлчилгээний ерөнхий газар, Газар зохион байгуулалт, геодези зураг зүйн газар, Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар, Цаг уур, орчны шинжилгээний газар, Гадаадын иргэн, харьяатын газар, Иргэний нисэхийн ерөнхий газар, Нийгмийн даатгалын ерөнхий газар, Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар*)-ийн стратеги, бодлого төлөвлөлт хариуцсан болон стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах ажлын хэсэгт ажиллаж байсан туршлагатай удирдах албан тушаалтан 12, гүйцэтгэх албан тушаалтан 8, нийт 20 албан хаагчдыг хамруулан ганцаарчилсан ярилцлага хийсэн. Эдгээр албан хаагчдын 40 хувь нь яаманд, 60 хувь нь агентлагт ажиллаж байна.

Уг судалгааны зорилгын хүрээнд сурвалжлагын судалгаагаар стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах үйл явц, стратегийн төлөвлөгөө, стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн талаар нэмэлт шаардлагатай мэдээллийг

судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдаас тодруулсан болно.

Нэгд, Яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөлтийн байдал

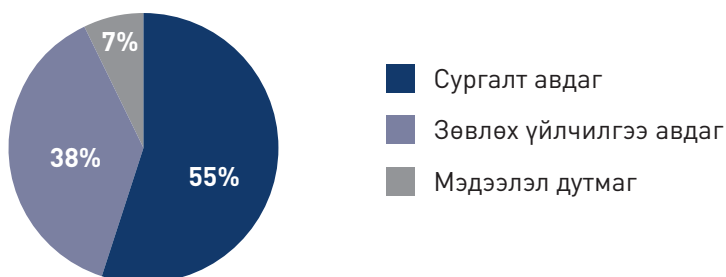
Яам, агентлагийн хувьд стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах ажлын хэсгийг бүрдүүлж, холбогдох албан тушаалтнуудыг оролцуулан ажилладаг талаар судалгаанд хамрагдсан албан хаагчид санал нэгтэй байлаа. Ялангуяа, стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахтай холбоотойгоор ажлын хэсгийн гишүүдийг сургаж бэлтгэх, шаардлагатай зөвлөгөө, дэмжлэг үзүүлэх зэрэг ажлыг зохион байгуулж ажилладаг талаар судалгаанд хамрагдсан албан хаагчид дурдаж байсан.

Шигтгээ 1. Агентлагийн хэлтсийн даргатай хийсэн ярилцлагаас

- А. Төрийн албаны хууль /шинэчилсэн найруулга/-иар байгууллагын стратегийг 4 жилийн хугацаатай байхаар боловсруулж, төсвийн ерөнхийлөн захирагч батлахаар зохицуулсан. Тиймээс стратегийн төлөвлөгөөг байгууллагын албан хаагчид болон эрдэмтэн судлаач, бусад байгууллагын төлөөллөөс бүрдсэн ажлын хэсгээр боловсруулж, нийт албан хаагчдаас санал авч тусгах байдлаар зохион байгуулах нь зүйтэй гэж үзэж байна.
- Б. Төрийн албан хаагчдын халаа сэлгээ их байгаагаас энэ талаар сайн мэддэг хүмүүс байхгүй болсон нь стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулах үр чадвар хүний нөөцөд маань дутмаг байгаа. Тиймээс одоо хийхдээ байгууллагын бүх төлөөллийг багтаасан ажлын хэсгийг байгуулж, гаднаас мэргэжлийн байгууллагаас сургалт, зөвлөх үйлчилгээ авах нь зүйтэй байх. Үйл ажиллагаа тогтмолжоод ирвэл аяндаа мэддэг, хийдэг болно.

Тухайлбал, судалгаанд хамрагдсан байгууллагуудын хувьд тэдний 55 хувь нь стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахтай холбоотой сургалт, 38 хувь нь зөвлөх үйлчилгээ авч байсан байна. Гэхдээ тэдний 7 орчим хувь нь стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах талаар мэдлэг, мэдээлэл дутмаг байдаг гэж хариулсан нь анхаарал татаж байна. Эдгээр мэдээлэл дутмаг байдаг байгууллагын хувьд дотоодын болон гадаад орны ижил төстэй байгууллагын стратегийн төлөвлөгөөг жишиг болгон ашиглаж стратегийн төлөвлөгөөгөө боловсруулдаг нь судалгааны үр дүнгээс харагдлаа (Зураг 18).

Зураг 18. Стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахтай холбоотой сургалт, зөвлөгөө авдаг байдал





Мөн стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах үйл явцад байгууллагын албан хаагчдын оролцоог санал авах хэлбэрээр хангаж ажилладаг талаар судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын 85 хувь нь, мэдэхгүй гэж 15 хувь нь хариулсан байна. Гэхдээ албан хаагчдын ирүүлсэн санал стратегийн төлөвлөгөөнд туссан эсэх нь тодорхойгүй, мөн стратегийн төлөвлөгөөний талаарх мэдээлэл байгууллагын албан хаагчдад бүрэн хүрдэггүй байдлыг судалгаанд хамрагдсан албан хаагчид дурдаж байсан нь анхаарал татлаа. Өөрөөр хэлбэл, байгууллагын стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулах үйл явцад албан хаагчдын саналыг авдаг хэдийч, стратегийн төлөвлөгөө ямар агуулгатай батлагдсан, саналыг хэрхэн тусгасан талаар буцаж мэдээлэх ажлыг сул зохион байгуулдаг нь харагдаж байна. Мэдээллийн ийм дутмаг байдал нь эргээд стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг хангахад хүндрэл учруулах талтай байдаг.

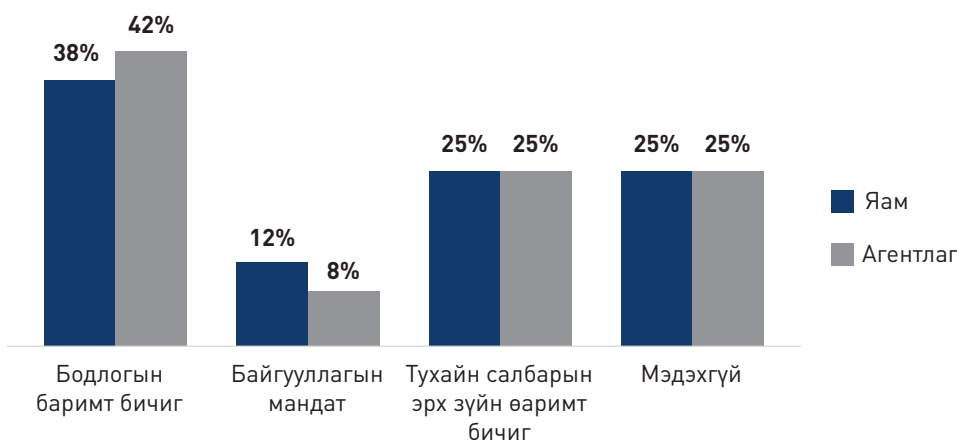
Мөн яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулахдаа гол үндэслэл болгодог хууль, журмын талаар мэдээлэл дутмаг байгаа нь судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын хариултаас харагдаж байна. Судалгааны үр дүнгээс үзвэл стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулахдаа тухай салбарын хууль, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, салбарын бодлого, хөтөлбөр, өмнөх стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилт, гүйцэтгэлийн тайлан, байгууллагын мандат, Санхүү эдийн засгийн сайдын 2003 оны 93-р тушаал зэргийг үндэслэл болгодог талаар судалгаанд хамрагдсан албан хаагчид ерөнхий хариулт өгсөн нь яг тухайн салбар, байгууллагын хэмжээнд стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах хууль, журам, тогтоол, шийдвэрийг сайн мэдэхгүй байгааг харуулж байна.

Шигтгээ 2. Агентлагийн хэлтсийн даргатай хийсэн ярилцлагаас...

- *Байгууллагын стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах үйл явцыг байнгын бөгөөд тасралтгүй сайжруулалт хийх процесс гэж ойлгож байгаа. Гэтэл Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтын тухай хууль, Сангийн сайдын 93-р тогтоол хүчингүй болсноор төрийн байгууллагууд сүүлийн үед стратегийн төлөвлөгөө боловсруулаагүй.*

Энэ нь төрийн байгууллага стратегийн төлөвлөгөөтэй байх ёстой гэсэн ерөнхий ойлголт, төсөөлөлтэй холбоотой байж мэднэ. Тухайлбал, судалгаанд хамрагдсан яамны албан хаагчдын хувьд стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулахдаа Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, салбарын бодлогын баримт бичигт үндэслэдэг гэж тэдний 38 хувь нь, холбогдох эрх зүйн зохицуулалтад үндэслэдэг гэж 25 хувь нь, байгууллагын мандатад үндэслэдэг гэж 12 хувь нь, мэдэхгүй гэж 25 хувь нь хариулжээ. Харин агентлагийн албан хаагчдын 42 хувь нь салбарын бодлогын баримт бичгийг үндэслэл болгодог, 8 хувь нь байгууллагын мандат, 25 хувь нь холбогдох хууль, журам, 25 хувь нь мэдэхгүй гэсэн хариултыг өгчээ (Зураг 19).

Зураг 19. Стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахдаа ямар баримт бичгийг үндэслэл болгодог вэ?

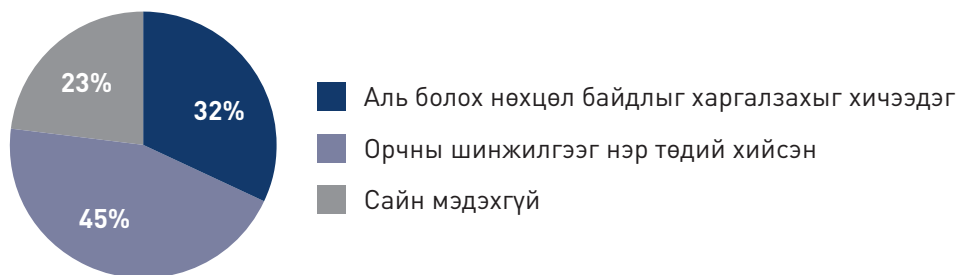


Шигтгээ 3. Агентлагийн хэлтсийн даргатай хийсэн ярилцлагаас...

- А. Төрийн байгууллагад 23 жил ажиллаж байна. Энэ хугацаанд хэд хэдэн удаа стратеги төлөвлөгөө боловсруулах ажлын хэсэгт ажиллаж байсан. Одоо манай байгууллагад "... он хүртэлх салбарын хөгжлийн бодлого" гэж бий. Өмнө нь мөн адил хөгжлийн бодлогыг боловсруулан батлаж, хэрэгжүүлээд дууссан. Одоо илүү урт хугацааны бодлого байгаа. Ер нь бол хөгжлийн бодлогоо байгууллагынхаа стратеги төлөвлөгөө гэж бодоод байгаа шүү...
- Б. Стратеги төлөвлөгөө гэдгийг Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, бодлогын баримт бичгээр л төсөөлдөг. Тиймээс түүнийг хэрэгжүүлэхэд гол анхаарлаа хандуулдаг.

Стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахдаа байгууллагын орчны нөхцөл байдлыг тодорхойлох судалгаа, шинжилгээг хангалттай сайн хийдэггүй гэж судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын 45 хувь нь, аль болох судалгаа, шинжилгээг бодитой хийхийг хичээдэг гэж 32 хувь нь саналаа илэрхийлсэн. Харин тэдний 23 хувь нь энэ талын мэдлэг, мэдээлэл дутмаг байгаа нь судалгааны үр дүнгээс харагдлаа (Зураг 20).

Зураг 20. Байгууллагын нөхцөл байдлыг стратегийн төлөвлөгөөнд хэрхэн тусгадаг вэ?



Өөрөөр хэлбэл, байгууллагын стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулах үйл явцын хүрээнд дотоод ба гадаад орчны судалгаа, шинжилгээг учир дутагдалтай хийдэг байдал нь стратегийн төлөвлөгөөг тунхагийн шинжтэй боловсруулах үндэс суурийг бий болгож байна.

Хоёрт, Яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөний чанар

Судалгаанд хамрагдсан албан хаагчид стратегийн төлөвлөгөөнд туссан стратегийн зорилго, зорилт, шалгуур үзүүлэлт, үйл ажиллагаа нь оновчтой, сайн тодорхойлогдож чаддаггүй талаар дурдсан. Сурвалжлагын судалгаагаар яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулахад шаардагдах хүний нөөцийн чадавхыг бэхжүүлэх зорилгоор мэргэжлийн байгууллага, хүмүүсээс сургалт, зөвлөгөө авах ажлыг зохион байгуулдаг гэсэн боловч, стратегийн төлөвлөгөөний чанар шаардлага сайн хангахгүй байгаа дүр зураг байна. Энэ нь нэг талдаа, стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахад чиглэсэн сургалтад хамрагдаж, зөвлөгөө авсан албан хаагчид эзэмшсэн мэдлэг чадвараа практикт нэвтрүүлэхэд хүндрэл тулгарч байгааг, нөгөө талдаа сургалтын агуулга, хөтөлбөрт анхаарах шаардлага байгааг илтгэж байна.

Гуравт, Яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн байдал

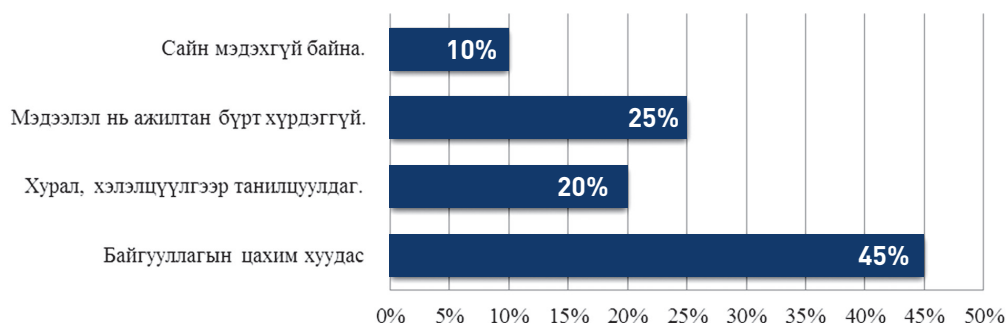
Стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн байдлыг тодорхойлох зорилгоор судалгаанд хамрагдсан албан хаагчидтай тухайн байгууллагын өмнө нь хэрэгжүүлж байсан стратегийн төлөвлөгөөний талаарх мэдээллийг сонирхон үзэхэд хангалттай мэдээлэл олдохгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын 65 хувь нь тухайн байгууллагад өмнө хэрэгжүүлсэн стратегийн төлөвлөгөөний талаар мэдээлэл байхгүй, мэдэхгүй гэсэн хариулт өгсөн нь анхаарал татаж байна. Учир нь төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтын тухай хуулийн дагуу 2003 оноос эхлэн төсвийн байгууллагууд үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө боловсруулж хэрэгжүүлж ирсэн туршлага байдаг хэдий ч энэ нь баримт материалаар нотлогдож байгаа нь цөөн байна. Тухайлбал, судалгаанд хамрагдсан яам, агентлагийн албан хаагчдын 35 хувь нь өмнөх стратегийн төлөвлөгөө, түүний хэрэгжилтийн талаарх мэдээлэл байдаг гэсэн боловч яг хэн хариуцдаг, хаана байдаг талаар мэдээлэл дутмаг, байна. Яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөг төрийн захиргаа удирдлагын газар, эсвэл стратеги бодлого, төлөвлөлтийн газар хариуцдаг гэж судалгаанд хамрагдсан албан хаагчид санал нэгтэй байгаа боловч, тухайн хариуцсан нэгж, албан тушаалтан өмнө нь хэрэгжүүлсэн стратегийн төлөвлөгөөний талаар тодорхой мэдээлэл өгч чадахгүй байгаа нь цаашид анхаарах зүйл болж байна.

Шигтгээ 4. Яамны албан хаагчтай хийсэн ярилцлагаас

- Ерөнхий менежерийн үр дүнгийн гэрээний хавсралт байсан болохоор дунд хугацааны төлөвлөгөөнүүд архивт хадгалагдаж үлдсэн байгаа. Төлөвлөгөө байхгүй, баримт бичиг олдохгүй байгаа нь тухайн байгууллага, ажил хариуцсан хүний хариуцлага, эсвэл хариуцсан хүн нь солигдсонтой холбоотой. Гэхдээ баримт бичгүүд архивт байх ёстой. Архивт түр хадгалахаар заасан баримтууд хугацаа дуусахаар устгалд орсон байж магад...

Өөрөөр хэлбэл, яам, агентлагийн хувьд стратегийн төлөвлөгөө, түүний хэрэгжилтийн талаарх мэдээлэл дутмаг, тайлан олдохгүй байгаа нь нэг талдаа, мэдээллийн ил тод байдал сайн хангагдаагүй, нөгөө талдаа стратегийн төлөвлөгөөний биелэлтийг үнэлж, дүгнэдэггүй байдал ажиглагдлаа. Тухайлбал, стратегийн төлөвлөгөөний мэдээллийн ил тод байдлыг тодруулан үзэхэд судалгаанд хамрагдсан яам, агентлагийн хувьд стратегийн төлөвлөгөөний талаарх мэдээлэл байгууллагын ажилтан бүрт хүрч чаддагүй гэж 25 хувь нь, хурал, хэлэлцүүлгийн үеэр танилцуулга хийдэг гэж 20 хувь нь, байгууллагын цахим хуудсанд байршуулдаг гэж 45 хувь нь, мэдэхгүй гэж 10 хувь нь хариулсан байна (Зураг 21). Гэхдээ сурвалжлагын судалгааны зарим үр дүн нь баримт материалаар нотлогдохгүй байгаа нь судалгаанд хамрагдсан албан хаагчид энэ талаар тодорхой мэдлэг, мэдээлэл байхгүйг илтгэж байна. Жишээлбэл, тухайн байгууллагын цахим хуудсанд стратегийн төлөвлөгөөг байршуулдаг гэж судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын 45 хувь нь хариулсан боловч энэ нь бодит байдалтай нийцэхгүй байна.

Зураг 21. Стратегийн төлөвлөгөөний талаарх мэдээлэл



Харин стратегийн төлөвлөгөөний биелэлтийн талаар судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын 35 хувь нь стратегийн зорилгоо биелүүлэх гэхээсээ илүүтэй, дээд газартаа шалгуулж, дүгнүүлэхийг чухалчилдаг гэх агуулгыг илэрхийлж байсан нь сонирхол татсан юм. Өөрөөр хэлбэл, энэ нь стратегийн төлөвлөгөөний биелэлтийг үнэлж, дүгнэхэд ач холбогдол өгөхгүй

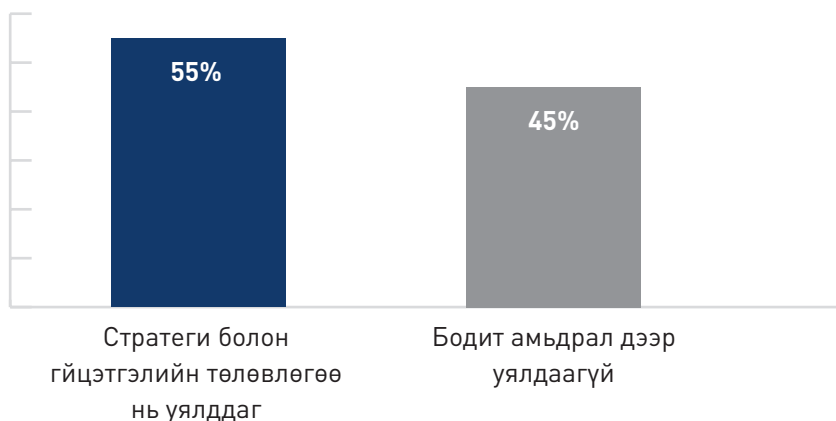
байгааг харуулж байна. Судалгаанд хамрагдсан албан хаагчид стратегийн төлөвлөгөөний биелэлтийг гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн тайлангаар дүгнэдэг гэж нийтлэг тайлбар өгч байсан нь стратегийн ба гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөний уялдаа, ач холбогдлыг бүрэн ойлгоогүй байдал ажиглагдлаа.

Шигтгээ 5. Яамны албан хаагчтай хийсэн ярилцлагаас

- *Стратегийн төлөвлөгөө хэрэгжилтийн тайлан гэж байхгүй. Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн тайлан л гэж байгаа. Ер нь бол стратегийн төлөвлөгөөний тайланг гаргаад сууж байх завтай хүн байхгүй л дээ. Дээд газраас стратегийн төлөвлөгөөний тайлан нэхдэггүй учир гаргах шаардлага байхгүй л байна гэсэн үг.*

Тухайлбал, судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын 55 хувь нь стратегийн ба гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө хоорондоо уялдаг, 45 хувь нь уялдаа муутай байдаг гэж хариулжээ (Зураг 22). Гэхдээ стратегийн ба гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө нь хоорондоо уялддаг гэсэн хариултын хувьд үүнийг үр дүнгийн гэрээний загвартай холбон тайлбарлаж байлаа. Тэдний үзсэнээр үр дүнгийн гэрээний загвар нь стратегийн болон гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөний уялдааг хангахад чиглэсэн байдаг ч энэ нь бодит байдал дээр агуулгын хувьд уялдаж чадахгүй байгааг илэрхийлсэн юм.

Зураг 22. Стратегийн ба гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөний уялдаа



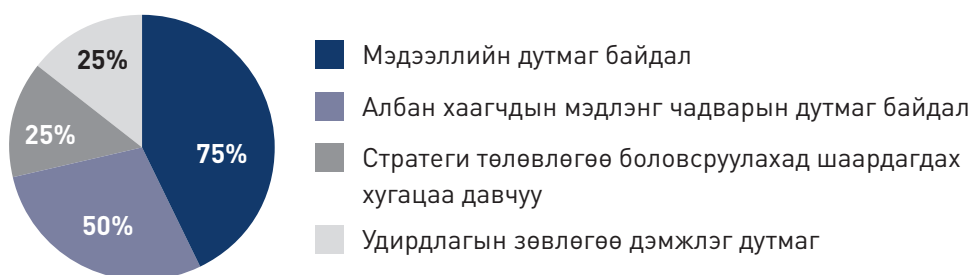
Эндээс дүгнэн үзвэл сурвалжлагын судалгааны үр дүн нь “төрийн байгууллагууд төлөвлөгөөний агуулгад бус хэлбэрт анхаардаг” гэсэн зарим судалгаа (Д.Цэдэв, Д.Байгал, Я.Бямбаяр, 2017)-ны үр дүнтэй тохирч байна. Энэ нь стратегийн болон гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөний уялдаа хангагдахгүй байх нэг нөхцөл болохыг үгүйсгэх аргагүй юм.

Шигтгээ 6. Яамны албан хаагчтай хийсэн ярилцлагаас

- Стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг заавал хяналт шинжилгээ, үнэлгээ хийх тухай заалт журманд байдаггүй учир зарим байгууллагууд хяналт шинжилгээ, үнэлгээ хийдэггүй.

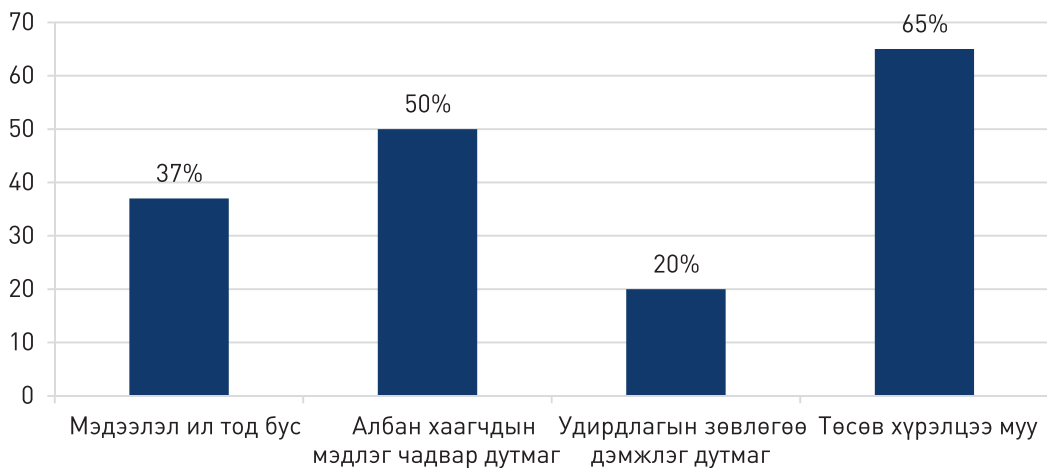
Судалгаанд хамрагдсан яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулахад шаардлагатай мэдээлэл, өмнөх үеийн стратегийн төлөвлөгөөний биелэлтийн тайлан дутмаг байдаг талаар судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын дийлэнх нь буюу 75 орчим хувь нь санал нэгтэй байгаагаар илэрхийлсэн. Мөн албан хаагчдын мэдлэг чадвар болон удирдлагын дэмжлэг дутмаг, төлөвлөгөө боловсруулахад шаардагдах хугацаа давчуу байдаг зэрэг нь байгууллагын стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулахад хүндрэл учруулдаг талаар судалгаанд хамрагдсан албан хаагчид дурдсан (Зураг 23). Ялангуяа, стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах ажлын хүрээнд байгууллагын орчны нөхцөл байдлыг тодорхойлох судалгаа, шинжилгээг хийх болон төсвийн тооцоолол хийхталаар албан хаагчдын мэдлэг чадвар дутагдалтай байдаг байна.

Зураг 23. Стратегийн төлөвлөлтийн хүндрэл, бэрхшээл



Түүнчлэн яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд мөн эдгээр хүчин зүйлс нь нөлөөлж, төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг зохион байгуулахад хүндрэл учруулдаг байдал ажиглагдлаа. Тухайлбал, судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын дийлэнх буюу 65 орчим хувь нь яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөг бүрэн хэрэгждэггүй байдлыг төсөвтэй холбон тайлбарласан. Энэ нь стратегийн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай төсвийн хуваарилалт оновчтой хийгддэггүй, хүрэлцээ дутмаг байна гэж дүгнэж болохоор байна. Мөн байгууллагын стратегийн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд албан хаагчдын мэдлэг чадвар (50 хувь), удирдлагын дэмжлэг (20 хувь), мэдээллийн ил тод байдал (37 хувь)-ыг сайжруулах шаардлага байгааг судалгааны дүн илэрхийлсэн (Зураг 24).

Зураг 24. Стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн хүндрэл, бэрхшээл



Төрийн албаны тухай хууль (2017)-ийн хэрэгжилтийг хангах ажлын хүрээнд Засгийн газрын 2019 онд “стратеги төлөвлөгөө боловсруулах, батлах, хэрэгжилтийг хангах журам”-ыг 36 дугаар тогтоолоор батласан. Энэ журмыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулан зарим нэмэлт мэдээллийг сурвалжлагын судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдаас тодруулан үзэхэд тэдний ихэнх нь буюу 80 орчим хувь нь шууд практикт хэрэглэхэд хялбар аргачлал, заавар, загвар, гарын авлага хэрэгтэй байгаа талаар саналаа илэрхийлсэн. Мөн стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахад чиглэсэн сургалт зохион байгуулж, албан хаагчдын мэдлэг чадварыг дээшлүүлэх хэрэгцээ шаардлага байгаа нь энэхүү судалгааны үр дүнгээс харагдлаа.

Шигтгээ 7. Яамны мэргэжилтэнтэй хийсэн ярилцлагаас

- А. Арга зүйн зөвлөгөө өгөх хэрэгтэй. Учир нь батлагдан гарсан журам маань ерөнхий. Түүнийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой батлагдсан ЗГХЭГ-ын даргын 2019 оны 47 дугаар тушаал хэтэрхий дэлгэрэнгүй, аргачлал нь жаахан тодорхой бус. Судалгаа бөглөх гэж байгаа мэт санагдсан. Үр дүн, гүйцэтгэлийг сайжруулахыг бодсон ч ойлгоход хялбар, энгийн үгээр нийтэд хүртээмжтэй байдлаар томъёолох хэрэгтэй биш үү.
- Б. Журамтай танилцсан. Нэлээд хугацаа, хүн хүч зарцуулж, ул суурьтай хийх ажил шиг санагдлаа. Тус тусдаа өөр өөрийн ажлаа хийж байгаа хүмүүс ажлын хэсэгт орж ажиллахад удирдлагынх нь зүгээс боломжоор нь/зохион байгуулалт, хугацаа/ хангаж ажиллахгүй бол бас л хуучин шигээ хийх магадлалтай байна.

Сурвалжлага судалгааны үр дүнг нэгтгэн харвал дараах дүгнэлтүүдийг хийж болохоор байна.

Нэгдүгээрт, Сурвалжлагын үр дүнд яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулахад албан хаагчдын оролцоог хангах үүднээс тэдний

саналыг авдаг боловч эргэж мэдээлэх тогтолцоо сул, албан хаагчдын мэдлэг чадварыг сайжруулахад чиглэсэн сургалт, зөвлөгөө өгөх ажлыг зохион байгуулдаг ч, өөрсдийн ажиллаж буй байгууллагын стратегийн төлөвлөгөөг ямар эрх зүйн баримт бичигт үндэслэн боловсруулдаг, байгууллагын орчны нөхцөл байдлыг судлан, шинжилгээ хийх талаар тодорхой ойлголт, мэдлэггүй байгаа байдал ажиглагдлаа. Ялангуяа, яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахад шаардлагатай мэдээлэл, удирдлагын дэмжлэг, албан хаагчдын мэдлэг чадварын дутмаг байдал, төлөвлөгөө боловсруулах цаг хугацаа богино байдаг нь стратегийн төлөвлөлтийг үр дүнтэй зохион байгуулахад хүндрэл учруулдаг болох нь харагдлаа. Эндээс үзвэл “Яам, агентлагийн стратеги төлөвлөлт нь тухайн байгууллагын мэдээлэл, цаг хугацаа, хүний нөөцийн чадавхиас хамаарч байна” гэсэн **хоёрдугаар таамаглалыг** уг сурвалжлага судалгааны үр дүн дэмжиж байгаа хэдий ч цаашид анхаарч сайжруулах зүйл байсаар байна.

Хоёрдугаарт, Стратегийн төлөвлөлт үр дүн муутай хийгдэж байгаа нь эргээд стратегийн төлөвлөгөөний чанар, цаашлаад стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд нөлөөлдөг гэж судалгаанд хамрагдсан албан хаагчид санал нэгтэй хариулсан. Энэ нь “стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилт нь стратегийн төлөвлөлтийн үйл явц, түүний үр дүнгээс хамаарч байна” гэсэн судалгааны **хоёрдугаар таамаглалын** агуулгатай утга нэгэн байна. Ялангуяа, байгууллагын орчны нөхцөл байдлын судалгаа, шинжилгээг дутмаг хийдэг байдал нь стратегийн зорилго, зорилт, үйл ажиллагааг үндэслэлтэй тодорхойлох боломжийг хязгаарладаг байдал ажиглагдсан. Хамгийн сонирхолтой нь судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын 35 хувь нь стратегийн зорилгоо биелүүлэх гэхээсээ илүүтэй, дээд газартаа шалгуулж, дүгнүүлэхийг чухалчилдаг гэх агуулгыг илэрхийлж байсан нь стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг хангах ажил бараг хийгддэггүй гэсэн дүгнэлтэд хүрч болохоор байна. Тухайлбал, стратегийн төлөвлөгөөний биелэлтэд хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийдэггүй, байгууллагын үйл ажиллагааны жилийн төлөвлөгөөний биелэлтээр шууд үр дүнг тайлагнадаг гэсэн агуулгыг судалгаанд оролцогчид өгч байсан.

Судалгаанд хамрагдсан албан хаагчид стратегийн төлөвлөгөө практикт төдийлөн хэрэгждэггүй байдлыг төсвийн хүрэлцээ муу, албан хаагчдын мэдлэг чадвар дутмаг, удирдлагын дэмжлэг сул, мэдээллийн ил тод байдал сайн хангагдаагүй зэрэг хүчин зүйлстэй холбон тайлбарласан. Эндээс үзвэл “стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд удирдлагын дэмжлэг, мэдээллийн нээлттэй байдал, албан хаагчдын оролцоо чухал нөлөөтэй” гэсэн **гуравдугаар таамаглалыг** уг сурвалжлага судалгааны үр дүн мөн дэмжиж байна. Гэхдээ стратегийн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд төсөв болон стратегитай уялдсан байдлаар байгууллагын гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөг боловсруулах явдал чухал болохыг сурвалжлага судалгааны үр дүн онцолж өгсөн юм.

Гуравдугаарт, Төрийн албаны тухай хууль (2017)-ийн хэрэгжилтийг хангах ажлын хүрээнд Засгийн газар 2019 онд “Стратеги төлөвлөгөө боловсруулах, батлах, хэрэгжилтийг хангах журам”-ыг 36 дугаар тогтоолоор баталсан. Энэхүү журмыг хэрэгжүүлэх гарын авлага, аргачлал, загварыг практикт хэрэглэхэд хялбар, ойлгомжтой болгох, төрийн албан хаагчдад стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах чиглэлээр сургалт зохион байгуулах хэрэгцээ шаардлага байгаа талаар судалгаанд хамрагдсан албан хаагчид саналаа илэрхийлсэн. Өөрөөр хэлбэл, төрийн байгууллагын стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулж, хэрэгжүүлэх ажлыг үр дүнтэй зохион байгуулахад нэгдсэн ойлголт, мэдлэг, мэдээлэлтэй болох шаардлага байгааг судалгааны дүн илтгэж байна.

Судалгааны зорилгын хүрээнд стратегийн удирдлагын үзэл баримтлал, тодорхойлолт, стратегийн чиглэлээр хийгдсэн гадаад, дотоодын эрдэмтэн, судлаачдын бүтээл, Монгол улсын төрийн удирдлагын салбарт стратегийн төлөвлөгөө боловсруулж, хэрэгжүүлж ирсэн туршлага, төрийн захиргааны байгууллагуудын стратегийн баримт бичгийг судлан үзлээ. Асуулгын судалгаагаар яам, агентлагийн удирдах, гүйцэтгэх албан тушаалын нийт 200 албан хаагчийг хамруулан стратегийн төлөвлөлт, төлөвлөгөө, түүний хэрэгжилтийг тодорхойлох өгөгдөл, мэдээлэл цуглуулж, боловсруулалт хийсэн. Баримт бичгийн шинжилгээ болон санал асуулгаар тодорхойгүй үлдсэн баримт нотолгоог ганцаарчилсан ярилцлагаар тодруулж, үр дүнд контент шинжилгээ хийлээ.

Барууны судлаач эрдэмтдийн бүтээлээс үзвэл стратегийн удирдлагыг төрийн салбарт ашиглах болсон нь 1980-аад оны сүүл 1990 оны эхэн үе бөгөөд энэ нь төрийн байгууллагын гүйцэтгэлийг сайжруулахад чиглэсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, төрийн салбарт орц, үйл явцаас илүү гарц, үр дүнд чиглүүлэн удирдах арга барилд шилжих чиг хандлага бий болсон. Энэ үеэс стратегийн удирдлагын үзэл санаа төрийн салбарт хөгжин дэлгэрч төрийн байгууллага стратегийн төлөвлөгөө боловсруулж, хэрэгжүүлэх болсон байна. Манай улсын хувьд стратегийн төлөвлөгөө (таван жилийн төлөвлөгөө)-г 1948 оноос хэрэгжүүлсэн түүхэн баримт байна. Монгол улсын төрийн салбарт дунд хугацааны стратегийн төлөвлөгөө боловсруулж, хэрэгжүүлж ирсэн түүхийг таван үе шатанд хуваан авч үзлээ. Үүнд:

- *Төвлөрсөн төлөвлөгөөт үе (1948-1989)*. Энэ үед Улс Ардын Аж Ахуйг таван жилийн хугацаатайгаар төвлөрүүлэн төлөвлөж байсан бөгөөд уг төлөвлөгөөнд тулгуурлан төрийн байгууллага бүр өөрийн таван жилийн төлөвлөгөөг боловсруулан, түүнийгээ жил, улирал, сарын төлөвлөгөө болгон задлан хэрэгжүүлдэг байжээ. Нэгээс тавдугаар таван жилийн төлөвлөгөө нь зөвхөн эдийн засгийн хөгжлийг чухалчилж байсан бол зургаадугаар таван жилийн төлөвлөгөөнөөс эхлэн ард иргэдийн сайн сайхан амьдрал, нийгмийн хөгжилд чиглэх болсон.
- *Шилжилтийн үе (1990-2001)*. Зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд шилжсэн эхний жилүүдэд (1990-1996 он) хуучин систем задарснаас стратегийн төлөвлөлтийн ажил нэг хэсэг бүрхэг болж, ач холбогдол нь буурч байсан. Стратегийн төлөвлөлтийн асуудлыг яам, бүх шатны ЗДТГ-ын чиг үүрэгт тусгаж өгсөнөөр улсын хэмжээнд нэгдсэн



байдлаар хийгдэж байсан төлөвлөлтийг салбарын болон нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд хийх үндэс тавигдсан. Гэхдээ төлөвлөгөөг хэрхэн боловсруулах тодорхой заавар, аргачлал байхгүй, байгууллагын удирдлагын санаачилгад найдан орхижээ. Энэ нь стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулахгүй ч байж болно гэсэн ойлголт, хандлагыг бий болгожээ.

- *Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтын тухай хууль хэрэгжсэн үе (2002-2011)*. Өмнөх үед салбар, нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд боловсруулах зохицуулалттай байсан стратегийн төлөвлөгөө нь энэ үед төсвийн байгууллага бүр боловсруулан хэрэгжүүлэх үүрэгтэй болсон юм. Энэхүү стратегийн (үйл ажиллагааны хэтийн) төлөвлөгөө нь байгууллагын төсөв боловсруулах үндэс суурь болжээ.
- *Завсрын үе (2012-2018)*. Төсвийн тухай хууль 2011 онд шинэчлэн батлагдаж, 2012 оноос хэсэгчлэн, 2013 оноос бүтэн хэрэгжиж эхэлснээр төрийн байгууллага бүр стратегийн (үйл ажиллагааны хэтийн) төлөвлөгөөтэй байх эсэх нь тодорхой зохицуулалтгүй болж, стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулж, хэрэгжүүлэх ажил саармагжсан байна. Түүнчлэн яам, агентлагийн хувьд “үйл ажиллагааны стратеги, бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөр”-ийг илүү чухалчлан үзэх хандлагатай болсон нь стратегийн (үйл ажиллагааны хэтийн) төлөвлөгөөний ач холбогдлыг бууруулжээ.
- *Төрийн албаны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга хэрэгжсэн үе (2019 оноос)*. Төрийн албаны тухай хуулинд “төрийн байгууллага бүр дөрвөн жилийн стратегийн төлөвлөгөө”-тэй байхаар зохицуулсан боловч уг хуулийн хэрэгжилтийг хангахад чиглэсэн “стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах, батлах, хэрэгжилтийг хангах журам (Засгийн газрын 2019 оны 36 дугаар тогтоол)”-д салбар болон орон нутгийн хэмжээний стратегийн төлөвлөгөө боловсруулж, хэрэгжүүлэхээр заажээ. Хэдийгээр хууль, журмын хэрэгжилтийг хангах ажил хийгдэж байгаа ч стратегийн төлөвлөгөөг байгууллага уу эсвэл салбар, орон нутгийн хэмжээнд боловсруулж, хэрэгжүүлэх үү гэдэг нь асуулт хэвээр үлдэж байна.

Манай улсын төрийн салбар болон байгууллагуудын хувьд стратегийн төлөвлөгөө боловсруулж, хэрэгжүүлж ирсэн арвин туршлагыг шинжлэн судлаж үзвэл дараах ололттой ба дутагдалтай тал байна. Үүнд:

Нэгд, Стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулах үйл явц буюу төлөвлөлттэй холбоотой:

Ололттой тал

- Манай улсын түүхэн сургамжаас үзвэл төлөвлөгөө боловсруулахад албан хаагчдыг сургаж бэлтгэх, тэдний оролцоог хангах, мэдээллийг

системтэйгээр цуглуулах ажлыг үр дүнтэй зохион байгуулж, төлөвлөлтийг хийхдээ зорилгоор удирдах болон балансын аргыг ашигладаг байжээ.

- Яам, агентлагийн хувьд стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахад албан хаагчдын саналыг авах байдлаар оролцоог хангах, мэргэжлийн байгууллага, хүмүүсээс сургалт, зөвлөгөө авах, төлөвлөгөө боловсруулахад шаардлагатай мэдээлэл, цаг хугацаагаар хангаж ажиллахыг хичээдэг байна.

Дутагдалтай тал

- Байгууллагын стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах эрх зүйн үндэслэл, баримт бичгийн талаар албан хаагчид мэдэхгүй, нэгдсэн ойлголтгүй байна
- Төрийн байгууллагын стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах хууль, журмын агуулгын зөрүүтэй байдал нь стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулахад хүндрэл учруулдаг.
- Стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахад нэгж, ажилтнуудаас санал авдаг ч санал, хүсэлтийг төлөвлөгөөнд тусгаснаа мэдээлдэггүй, эргэх холбоо сул
- Өмнөх стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн талаарх тайлан, мэдээлэл олддоггүй
- Стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах, ялангуяа, байгууллагын орчны шинжилгээ, судалгааг хийх, төсвийн тооцоолол хийх талаар албан хаагчдын мэдлэг чадвар дутмаг
- Байгууллагын орчны шинжилгээ, судалгааг бодитой бус хэлбэр төдий хийдэг
- Байгууллагын удирдлагын зүгээс албан хаагчдад зориулан стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахад чиглэсэн сургалт зохион байгуулдаг ч, сургалтаар эзэмшсэн мэдлэг чадварыг практикт хэрэглэх үйл ажиллагаа дутмаг байна
- Байгууллагын удирдлага, албан хаагчид стратегийн төлөвлөгөөний талаар нэгдсэн ойлголт, мэдээлэлгүй, түүний ач холбогдлыг сайн ойлгоогүй
- Стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахад шаардагдах цаг хугацаа давчуу байдаг
- Салбарын бодлого, стратегийн төлөвлөгөөг ялган ойлгогдоггүй

Хоёрт, Стратегийн төлөвлөгөөний чанартай холбоотой:

Ололттой тал

- Төвлөрлөсөн төлөвлөгөөт үеийн таван жилийн төлөвлөгөөнд өнөөгийн бидний чухалчлан үздэг зорилго, тухайн зорилгыг биелэсэн эсэхийг тодорхойлох шалгуур үзүүлэлт, мөн шалгуур үзүүлэлт бүрээр хүрэх түвшинг тодорхой тусган төлөвлөдөг байв. Энэ нь төлөвлөгөөний биелэлтийг дүгнэхэд хялбар байжээ.
- Яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөнд мандат, алсын хараа, эрхэм зорилго, стратегийн зорилго, түүнийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөө болон орчны шинжилгээний үр дүнг тусгадаг.

Дутагдалтай тал

- Яам, агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөний нэр, хэрэгжүүлэхээр төлөвлөсөн болон хэрэгжүүлсэн хугацаа зэргээс харахад хөгжлийн хөтөлбөр, хөгжлийн стратеги хөтөлбөр, үндэсний хөтөлбөр, салбарын стратеги төлөвлөгөө, салбарын хөтөлбөр зэргээ байгууллагын стратегийн төлөвлөгөө гэж үзсэн байгаа нь стратегийн төлөвлөгөөний талаар ойлголт, мэдлэг дутмаг байгааг илэрхийлж байна.
- Төрийн байгууллагын стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах нэгдсэн аргачлал, гарын авлага, загвар хуучирсан.
- Стратегийн төлөвлөгөөнд туссан зорилго нь хэмжигдэхүйц шалгуур үзүүлэлттэй, хүрэх түвшинтэй боловсрогдоогүй, тунхаг лоозон маягтай, зорилгын хүрээнд хэрэгжүүлэхээр төлөвлөсөн ажлууд нь шалгуур үзүүлэлтгүй байдаг.
- Стратегийн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай санхүүгийн нөөц байгууллагын төсвийн төлөвлөгөөнд тусгагддаггүй.
- Яам, агентлаг нь чиг үүрэг, эрхэм зорилго, стратегийн зорилтоо хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөөтэй ажиллана гэсэн яамны болон агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн заалт хэрэгжихгүй байна

Гуравт, Стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилттэй холбоотой:

Ололттой тал

- Түүхэн туршлага, сургамжийн хувьд төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн явцад хяналт тавьж үр дүнг нь сар, улирал жилээр дүгнэдэг, хэрэгжилтийг эрчимжүүлэхэд чиглэсэн кампанит ажлыг зохион байгуулдаг байжээ. Ялангуяа, төлөвлөгөөг нийтийн хүртээл болгох, танилцуулах ажлыг өргөн далайцтай зохион байгуулдаг байсан нь төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд эерэг нөлөө үзүүлдэг байв.

- Таван жилийн төлөвлөгөөг хугацаанаас нь өмнө биелүүлсэн ажилтан, албан хаагчдыг урамшуулж байсан нь тэднийг илүү идэвх, урам зоригтой ажиллахад нөлөөлдөг байсан.
- Таван жилийн төлөвлөгөөний биелэлтийн тайланд эхлээд үр дүнгээ буюу хүрсэн түвшингээ, дараа нь төлөвлөгөө биелсэн эсвэл биелээгүй шалтгааныг, төлөвлөгөөг биелүүлэхийн тулд хэрэгжүүлсэн арга хэмжээ түүний ололттой, дутагдалтай тал, цаашид хэрэгжүүлэх арга хэмжээ зэргийг тусгадаг байв. Тухайлбал, стратеги төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг өнгөрсөн, одоо, ирээдүй гэсэн 3 цагийн хэлхээнд тайлбарладаг байлаа.
- Яам, агентлагийн стратегийн болон үйл ажиллагааны жилийн төлөвлөгөөний уялдааг хангахыг хичээдэг.

Дутагдалтай тал

- 2003 оноос төрийн бүх байгууллага стратегийн төлөвлөгөө боловсруулж байгаа ч, түүний хэрэгжилтэд хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийдэггүй, биелэлтийг тайлагнадаггүй
- Стратегийн төлөвлөгөөний биелэлтийг төлөвлөгөөнд туссан зорилго, зорилтын биелэлтээр бус, байгууллагын үйл ажиллагааны жилийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн тайлангаар механик байдлаар шууд холбон ойлгож, жилийн гүйцэтгэлийг тайлагнах төдийгөөр хязгаарладаг
- Байгууллагын стратегийн төлөвлөгөөний зорилго, зорилт нь тунхаглалын шинжтэй учраас хэрэгжилтийг хангахад хүндрэл учруулдаг
- Стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах болон төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэх үйл явцын уялдаа холбоо, ач холбогдлыг байгууллагын удирдлага, албан хаагчид хоёр тусдаа зүйл мэт салган авч үздэг
- Стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах үйл явцад албан хаагчдын оролцоог сайн хангаж чадахгүй байгаа нь төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл учруулдаг
- Стратегийн болон гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөний уялдааг хангаж, хэрэгжүүлэлтийг зохион байгуулахыг хичээдэггүй
- Стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн талаарх мэдээлэл байгууллагын албан хаагчдад хүрдэггүй, мэдээллийн ил тод нээлттэй байдал хангалттай бус байдаг
- Стратегийн төлөвлөгөө нь нэг жилийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, төсөвтэй уялддаггүй
- Стратегийн төлөвлөгөөний биелэлтийг тооцох гэхээсээ илүүтэй дээд газартай шалгуулах баримт бичиг гэж үзэх, төлөвлөгөөний агуулгад



бус хэлбэрт илүүтэй анхаардаг

- Стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг эрчимжүүлэх ажил дорвитой хийгддэггүй, байгууллагын удирдлагын дэмжлэг сул, төсвийн хүрэлцээ муу, зөвхөн нэг жилийн гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд анхаарч ажилладаг
- Стратегийн болон гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө боловсруулж, хэрэгжүүлэхтэй холбоотой холбогдох хууль, журмын агуулгын зөрүүг арилгаж, ойлголтыг нэг мөр болгох шаардлага байна. Тухайлбал, Төрийн албаны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарсан Засгийн газрын 2019 оны 36, 37, 38 дугаар тогтоолыг батлан гаргасан ч өмнөх төрийн албан хаагчийн үйл ажиллагааны үр дүн, мэргэшлийн түвшинг үнэлж, дүгнэхтэй холбоотой Төрийн албаны зөвлөлийн 2012 оны 134 тогтоолоор баталсан журам хүчингүй болоогүй, Төсвийн тухай хууль (2011)-ийн 40 дүгээр зүйлд “Үр дүнгийн гэрээ” гэсэн нэр томъёо хэвээр байсаар байна.

Энэ бүх судалгааны үр дүнг гурван таамаглалын хүрээнд нэгтгэн дүгнэж үзье.

Нэг *(стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилт нь стратегийн төлөвлөлтийн үйл явц, төлөвлөгөөний чанараас хамаардаг)* болон хоёрдугаар *(яам, агентлагийн стратеги төлөвлөлт нь тухайн байгууллагын мэдээлэл, цаг хугацаа, хүний нөөцийн чадавхаас хамаардаг)* таамаглалыг баримт бичиг, асуулга, сурвалжлагын судалгааны үр дүн дэмжиж байна.

Харин *“стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд удирдлагын дэмжлэг, мэдээллийн нээлттэй байдал, албан хаагчдын оролцоо чухал нөлөөтэй байдаг”* гэсэн гуравдугаар таамаглалыг асуулгын судалгааны үр дүн хэсэгчлэн батласан. Өөрөөр хэлбэл, стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд зөвхөн удирдлагын дэмжлэг чухал нөлөөтэй гэсэн үр дүн гарсан юм. Гэхдээ сурвалжлага болон баримт бичгийн судалгааны үр дүнгээр стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилт нь албан хаагчдын оролцоо, мэдээллийн ил тод байдлаас хамаарч байгааг илэрхийлсэн. Ялангуяа, сурвалжлагын үр дүн стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилт нь дээрх хүчин зүйлсээс гадна төсвийн хүрэлцээтэй байдал, гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөний чанараас хамаардаг болох нь анхаарал татаж байна. Энэ бүхнээс төрийн байгууллагын стратегийн төлөвлөгөөг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд байгууллагын удирдлагын дэмжлэг, албан хаагчдын оролцоо, мэдээллийн ил тод байдал, төсвийн хүрэлцээ, гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөний чанар чухал нөлөөтэй байна.

САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ

Өмнөх туршлага, сургамжид тулгуурлан үзвэл төрийн салбарт стратегийн удирдлагыг цогц байдлаар хэрэгжүүлж байгаагүй, зөвхөн стратегийн төлөвлөгөө боловсруулахад анхаарч, түүний хэрэгжилтийг орхигдуулж байсан дүр зураг ажиглагдлаа. Өнөөгийн мөрдөгдөж байгаа хууль, журмын дагуу төрийн байгууллага стратегийн төлөвлөгөө боловсруулж, хэрэгжүүлэхээр зохицуулагдсан хэдий ч бодит байдалд ололт амжилт, анхаарч сайжруулах шаардлагатай асуудлууд байсаар байна. Иймд дараах саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

Нэгд, Стратегийн төлөвлөлтийг сайжруулах талаар

- Стратегийн төлөвлөгөөг бодитой боловсруулахад хөгжлийн үзэл баримтлал, төрөөс баримтлах бодлого, засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн зорилго, зорилтыг нэг нь нөгөөсөө урган гарсан хэлбэрээр тодорхойлж, эдгээр зорилгын тухайн төрийн байгууллагын мандатад хамаарах хэсгийг нарийвчлан тодруулж стратегийн төлөвлөгөөнд тусгах, хэрэгжилтийн үнэлгээгээр төрийн бодлогын хэрэгжилтийг үнэлэх боломжийг бий болгох шаардлагатай байна.
- Стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах үйл явцад албан хаагчдын үүрэг оролцоог нэмэгдүүлэх, түүнд шаардлагатай нөөцийн бэлэн байдлыг хангах, байгууллагын орчны нөхцөл байдлыг тодорхойлоход чиглэсэн судалгаа, шинжилгээ хийхэд боломжтой, оновчтой цаг хугацааг гаргаж өгөх шаардлагатай байна.
- Төрийн албан хаагчдын стратегийн чиглэлийн мэдлэг, ойлголтыг цэгцлэх үүднээс стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулах арга зүйн сургалт, зөвлөгөөг холбогдох мэргэжлийн байгууллагаар гүйцэтгүүлэх, ялангуяа төлөвлөлт хариуцсан мэргэжилтнийг дахин сургах шаардлага байна.
- Стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах үйл явцын хүрээнд хийгддэг ажлуудыг дэс дараалалтай гүйцэтгэж, алхам бүрийн үр дүнг анхаарч ажиллах үүднээс байгууллагын мандатын шинжилгээг хийхдээ хуулиар хүлээсэн үүргээ байгууллага ямар түвшинд хэрэгжүүлж байгааг тодорхойлох, эрхэм зорилго, алсын харааг түүнд тавигдах шаардлагад нийцүүлэн тодорхойлох, орчны шинжилгээг хийхдээ байгууллагын мандатын хүрээгээр харж тодорхой боломж, давуу тал, аюул занал,



сул талыг тодорхойлох, орчны шинжилгээний үр дүнд тулгуурлан байгууллагын стратегийг тодорхойлдог байх нь төлөвлөлтийн үр дүнг сайжруулах талтай юм.

Хоёрт, Стратегийн төлөвлөгөөний чанарыг сайжруулах талаар

- Стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах эрх зүйн үндэслэлийг тодорхой болгох үүднээс “Төрийн албаны тухай хууль”-ийн 53-р зүйлд нийцүүлэн Засгийн газрын 2019 оны 36-р тогтоолд өөрчлөлт оруулах шаардлага байна. Тухайлбал, тус журмын 2.1 дэх заалтын агуулгыг “стратегийн төлөвлөгөөг байгууллагын түвшинд боловсруулж, хэрэгжүүлэх” байдлаар өөрчлөн оруулах шаардлага байна.
- Стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулах аргачлал, удирдамж зааврыг ойлгомжтой, тодорхой болгох шаардлага байна. Тухайлбал, стратегийн төлөвлөгөөний загварыг олон улсын түвшинд хэрэглэж буй тэнцвэржүүлсэн үнэлгээний аргачлалыг ашиглах боломж байгаа юм. Энд байгууллагын стратегийн зураглалыг хийх ерөнхий загварын саналыг хавсаргасан болно (Хавсралт 1).

Гуравт, Стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг сайжруулах талаар

- Стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийх зохицуулалтыг журамд тусгах. Тухайлбал, стратегийн болон гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг үнэлэх журам тусдаа байх шаардлагагүй.
- Стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг эрчимжүүлэхэд чиглэсэн тодорхой ажлыг зохион байгуулах, төлөвлөгөөний биелэлтийг сайн хангаж ажилласан албан хаагчдыг урамшуулдаг тогтолцоо шаардлагатай байна.
- Стратегийн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд байгууллагын удирдах ажилтан, албан хаагчдын үүргийг ялган тодорхойлох, стратегийн төлөвлөгөөг албан хаагч бүрийн албан тушаалын тодорхойлолттой холбон тайлбарлаж, танилцуулах шаардлага байна.
- Стратегийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг хоёр жил тутам үнэлж, байгууллагын удирдлагын ажлын гүйцэтгэлийн үнэлгээтэй уялдуулах хэрэгтэй байна.

ХАВСРАЛТ

Стратегийн зураглалыг нэг хавтгай дээр буулгах загварын санал

Мандат.....

Алсын хараа.....

Эрхэм зорилго.....

Стратегийн зорилго	Шалгуур үзүүлэлт	Хүрэх үр дүн	Үйл ажиллагаа
Холбогдогч талууд (иргэд ба бусад):	1.....	1.....	1.....
	2.....	2.....	2.....
Дотоод үйл ажиллагаа:	1.....	1.....	1.....
	2.....	2.....	2.....
Санхүү:	1.....	1.....	1.....
	2.....	2.....	2.....
Суралцах, хөгжих:	1.....	1.....	1.....
	2.....	2.....	2.....

