

Үндэсний аюулгүй байдлын стратегийн зорилгын хэрэгжилтийг удирдлагын холбоосоор шинжлэх нь (Эдийн засаг, эрчим хүчний аюулгүй байдлын жишээн дээр)

Адъяагийн Түвшинтөгс

Доктор (Ph.D), профессор, орон тооны шинжээч, tuvshintugs@nsc.gov.mn
Монгол Улс, Улаанбаатар, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл

Хураангуй

Үндэсний аюулгүй байдлын стратегийн зорилгыг бодлогын баримт бичигт тодорхойлсон нь түүний бодит хэрэгжилтийг өөрөө нотлохгүй. Энэхүү өгүүллийн зорилго нь Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд тодорхойлсон эдийн засаг, эрчим хүчний аюулгүй байдлын стратегийн зорилгыг зорилго → бодлого → төлөвлөлт → хэрэгжилт → үнэлгээ → залгамж гэсэн зургаан төлөвийн хоорондох таван удирдлагын холбоосоор мөрдөн шинжилж, стратегийн зорилгын шилжилтийн төлөв, сулралын байршил, хэлбэр, нотолгооны хүчийг тогтооход оршино.

Судалгаанд Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, хөгжлийн бодлого, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, хөгжлийн болон хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө, холбогдох яамдын стратегийн хөтөлбөр, хэрэгжилт, хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ, аудитын баримт бичгийг харьцуулан шинжилсэн. Стратегийн анхны зорилгыг үе шатуудаар дагуулан мөрдөж, нэг төлөвөөс дараагийн төлөвт хэрхэн хадгалагдан хөрвөснийг шинжлэхдээ холбоосын төлөв болон түүнийг нотлох баримтын хүчийг тусад нь авч үзэв.

Шинжилгээгээр стратегийн удирдлагын холбоо бүхэлдээ тасраагүй боловч зорилгын үе шат хоорондын хөрвүүлэлтийн чанар чиглэл, холбоос бүрд ялгаатай байгааг тогтоов. Эдийн засгийн аюулгүй байдлын чиглэлд бодлого → төлөвлөлт, төлөвлөлт → хэрэгжилт, хэрэгжилт → үнэлгээний холбоост сулрал илүү тод байсан бол эрчим хүчний аюулгүй байдлын чиглэлд стратегийн үр дүнгийн хадгалалт жигд бус, зарим үр дүнгийн хугацаа шилжсэн, хэрэгжилтийн хэмжүүр стратегийн эцсийн үр дүнтэй бүрэн нийцээгүй байна. Үнэлгээ → залгамж холбоост агуулгын үргэлжлэл ажиглагдсан боловч өмнөх үнэлгээ дараагийн шийдвэрт хэрхэн ашиглагдсаныг тогтоох нотолгоо хангалтгүй байв.

Судалгааны гол хувь нэмэр нь стратегийн анхны зорилгыг үе шат хооронд нэг мөрөөр дагуулж, хөрвүүлэлтийн чанарыг сулралын байршил, сулралын хэлбэр, нотолгооны хүч гэсэн гурван хэмжээсээр ялган шинжилсэнд оршино. Гэхдээ хоёр чиглэлийн үр дүнг үндэсний аюулгүй байдлын бусад чиглэлд шууд ерөнхийлөх боломжгүй бөгөөд баримт бичгийн мөрдөлт нь илэрсэн сулралын шалтгааныг дангаар тогтоохгүй.

Түлхүүр үгс: Удирдлагын холбоос; зорилгын хөрвүүлэлт; үе шат хоорондын шилжилт; нотолгооны хүч; бодлогын залгамж

Нэг. Асуудал ба судалгааны байр суурь

Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал (ҮАБҮБ)-д эдийн засгийн бие даасан байдал, тогтвортой хөгжлийн нөхцөлийг хангах, эрчим хүчний дотоодын найдвартай хангамжийг нэмэгдүүлэх, газрын тосны бүтээгдэхүүний гадаад хамаарлыг бууруулах зэрэг урт хугацааны стратегийн чиглэлийг тодорхойлсон (ҮАБҮБ, 2010). Гэвч стратегийн зорилгыг бодлогын баримт бичигт тодорхойлсон нь түүний агуулга төлөвлөлт, нөөцийн хуваарилалт, хэрэгжилт, үнэлгээ болон дараагийн бодлогын мөчлөгт хадгалагдан бодит үр дүнд хүрснийг өөрөө нотлохгүй. Иймээс стратегийн удирдлагын шинжилгээнд зорилгыг зөв тодорхойлсон эсэхээс гадна түүнийг хэрэгжүүлэх төрийн ажиллагаа үе шат хооронд хэрхэн холбогдож, анхны зорилгын агуулга, хүрэх үр дүн, хэмжүүр, нөөц, хугацаа, хариуцлага дараагийн шатанд ямар түвшинд хадгалагдан хөрвөснийг мөрдөн шинжлэх шаардлагатай (Bryson, 2018; Howlett, Ramesh & Perl, 2013). Энэ шилжилтийг бодлого, төлөвлөгөөний агуулгын залгамжаар хязгаарлахгүй; стратегийн зорилгыг хэрэгжүүлэх байгууллагын стратегийн зорилт, үйл ажиллагааны гол зорилт, бүтцийн нэгжийн чиг үүрэгт анхны зорилгын агуулга, үр дүн, хариуцлага хэрхэн хөрвөснийг хамтатган авч үзнэ.

Өмнөх судалгааны эхний шатанд стратегийн шинжилгээг бодлогын арга хэмжээний тайлбараас ялгаж, стратегийг өөрчлөгдөж буй орчинд зорилго, оролцоо, эрсдэл, хязгаарын хоорондын харьцааг тасралтгүй тохируулдаг удирдлагын сонголтын зүй тогтол хэмээн авч үзсэн (А.Түвшинтөгс, №99, 2026). Удаах судалгаанд энэхүү суурийг төрийн стратегийн ажиллагаанд шилжүүлж, стратегийн шинжилгээ, бодлого, төлөвлөлт, хэрэгжилт, үнэлгээ, залгамжийн хоорондын удирдлагын холбоосыг үндэсний аюулгүй байдлын эмзэг байдлыг шинжлэх бие даасан нэгж болгон дэвшүүлсэн (А.Түвшинтөгс, №100, 2026). Тус судалгаагаар удирдлагын холбоосын сулрал болон стратегийн тасалдлын хамаарлыг ойлголтын түвшинд загварчилсан тул энэхүү өгүүлэлд өмнөх судалгаагаар боловсруулсан удирдлагын холбоосын загварыг бодит стратегийн зорилгын хэрэгжилтэд хэрэглэж, үе шат хоорондын шилжилтэд ямар бүтэц бүхий сулрал илэрч байгааг баримтаар шинжилнэ.

Стратеги, бодлого, төлөвлөлт, хэрэгжилт, үнэлгээний үе шат тус бүр оршин байх нь стратегийн анхны зорилго бодит үр дүнд хүрснийг дангаар нотлохгүй (Howlett, Ramesh & Perl, 2013; IRGC, 2005). Иймээс энэхүү судалгааны шийдвэрлэх асуудал нь стратегийн зорилгын үе шат хоорондын шилжилтийн сулралыг гурван тусдаа хэмжээсээр ялган тогтооход оршино. Үүнд: сулралын байршил нь стратегийн зорилгын аль шилжилтэд зөрүү үүссэнийг; сулралын хэлбэр нь тухайн шилжилтэд агуулга, хүрэх үр дүн, хэмжүүр, нөөц, хугацаа, хариуцлагын аль бүрэлдэхүүн ямар байдлаар дутуу хөрвөсөн, алдагдсан, эсхүл хойшилсныг; нотолгооны хүч нь тухайн дүгнэлтийг ямар түвшний баримтаар үндэслэж болохыг тус тус илэрхийлнэ. Ийм ялгалт нь холбоосын төлөвийг тогтоохоос гадна ижил төлөвтэй холбоосын

сулрал ижил хэлбэртэй эсэх, тэдгээрийн талаарх дүгнэлт ижил хүчтэй нотолгоонд тулгуурлаж байгаа эсэхийг тусад нь шинжлэх боломж бүрдүүлнэ.

Энэхүү асуудлыг Монгол Улсын эдийн засаг, эрчим хүчний аюулгүй байдлын хоёр өөр бүтэцтэй стратегийн чиглэлээр шинжлэв. Эдгээр чиглэлийг сонгосон нь нэг ижил шинжилгээний дарааллыг ялгаатай бүтэцтэй стратегийн зорилгод хэрэглэж, үе шат хоорондын шилжилтийн сулралын байршил, хэлбэр, нотолгооны хүч хэрхэн ялгагдаж байгааг харьцуулан тогтоох зориулалттай. Хоёр чиглэл нь үндэсний аюулгүй байдлын стратегийн удирдлагыг бүхэлд нь төлөөлөхгүй тул судалгааны үр дүнг бусад чиглэлд шууд ерөнхийлөхгүй.

Иймээс судалгааны үндсэн асуултыг дараах байдлаар томъёоллоо. Өмнөх судалгаагаар дэвшүүлсэн удирдлагын холбоосын загварыг эдийн засаг, эрчим хүчний аюулгүй байдлын бүтэц, онцлог ялгаатай стратегийн хоёр чиглэлд ижил шалгуураар хэрэглэхэд стратегийн зорилгын үе шат хоорондын шилжилтийн сулрал хаана, ямар хэлбэрээр илэрч, түүнийг тогтоосон дүгнэлтийн нотолгооны хүч хэрхэн ялгагдаж байна вэ? гэж томъёолов. Судалгаанд стратегийн зорилгын шилжилтийн сулралыг зөвхөн холбоосын төлөвөөр тайлбарлах нь хангалтгүй бөгөөд түүний байршил, хэлбэр, нотолгооны хүчийг тусад нь ялгах шаардлагатай гэсэн дэвшүүлэлтийг шалгав. Харин уг шинжилгээ нь сулралын шалтгааныг дангаар тогтоохгүй бөгөөд нотолгоо хүрэлцээгүй шилжилтэд шалтгаан–үр дагаврын дүгнэлт хийх үндэслэл болохгүй.

Хоёр. Судалгааны арга зүй ба удирдлагын холбоосын баримтад тулгуурласан шалгалтын загвар

2.1. Судалгааны зохиомж ба судалсан чиглэлийн сонголт

Энэхүү судалгаагаар 2010 оны Монгол Улсын ҮАБҮБ-д тодорхойлсон стратегийн зорилго дараагийн бодлого, төлөвлөлт, хэрэгжилт, үнэлгээ, залгамжийн үе шатанд хэрхэн хадгалагдан шилжсэнийг баримт бичгийн мөрдөлтөөр шинжлэв. Өмнөх судалгаанд тодорхойлсон удирдлагын холбоосыг шинжилгээний үндсэн нэгж болгон авч, стратегийн зорилгын агуулга нэг түвшнээс нөгөөд хэрхэн хадгалагдаж, ямар хэмжээнд хөрвөснийг мөрдөв. Иймээс бодлогын баримт бичиг, төсөл, байгууллага, тэдгээрийн гүйцэтгэлийг тус тусад нь үнэлэхээс илүү стратегийн зорилгын дараалсан түвшний шилжилтийг тодорхойлоход шинжилгээг чиглүүлэв.

Энэхүү судалгаанд стратегийн зорилгын “хэрэгжилт”-ийг зөвхөн төлөвлөгөө, төсөл, арга хэмжээний гүйцэтгэлээр хязгаарлаагүй. Харин анхны зорилгын агуулга, хүрэх үр дүн, хэмжүүр, нөөц, хугацаа, хариуцлага бодлого, төлөвлөлт, хэрэгжилт, үнэлгээ, дараагийн бодлогын мөчлөгөөр дамжин хэрхэн хадгалагдан хөрвөснийг бүхэлд нь хамруулан авч үзэв. Иймээс “стратегийн зорилгын шилжилт” гэдэг нь хэрэгжилтээс тусдаа үзэгдэл бус, стратегийн зорилгын хэрэгжилтийг үе шат хооронд нь мөрдөн шинжлэх ажиллагааны ойлголт болно. Монгол Улсын хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн эрх зүйн тогтолцоо ч бодлого боловсруулах, төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийх, тайлагнах ажиллагааг нэгдмэл,

уялдаатай, тогтвортой, тасралтгүй, залгамж чанартай байлгах шаардлага тогтоосон (Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тухай хууль, 2020).

Эдийн засаг, эрчим хүчний аюулгүй байдлыг ялгаатай бүтэцтэй хоёр чиглэл болгон сонгов. Эдийн засгийн аюулгүй байдал нь бие даасан байдал, олон тулгуурт бүтэц, санхүүгийн тогтвортой байдал, хөрөнгө оруулалт, гадаад худалдаа зэрэг өргөн бүрэлдэхүүнтэй бол эрчим хүчний аюулгүй байдал нь дотоодын хангамж, газрын тосны бүтээгдэхүүний импортын хамаарал, дотоодын үйлдвэрлэл, стратегийн нөөц зэрэг илүү тодорхой үр дүн, төсөл, хугацаа, хэмжүүрээр мөрдөх боломжтой. Ийм ялгаа нь ижил шинжилгээний дарааллыг өөр бүтэцтэй стратегийн зорилгод хэрэглэж, үе шат хоорондын шилжилтийн сулралын байршил, хэлбэр, нотолгооны хүч хэрхэн ялгагдаж байгааг харьцуулах боломж бүрдүүлнэ.

2.2. Эх сурвалж, нотолгооны зохион байгуулалт ба шинжилгээний гурван хэмжээс

Эх сурвалжийг баримт бичгийн тоогоор бус, стратегийн зорилгын шилжилтийг үе шат хооронд тасралтгүй мөрдөх боломжтой эсэхээр сонгов. Үндсэн мөр нь ҮАБҮБ-ын стратегийн зорилго → урт, дунд хугацааны хөгжлийн болон салбарын бодлого → байгууллагын стратегийн зорилт, чиг үүрэг → төлөвлөгөө, төсөв, хөрөнгө оруулалт → хэрэгжилт → хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ, аудит → дараагийн бодлогын мөчлөг гэсэн дараалалтай. Үүнд: ҮАБҮБ-2010, “Алсын хараа-2050”, Засгийн газрын 2020–2024 болон 2024–2028 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр, 2021–2025 оны Таван жилийн үндсэн чиглэл, хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр, жилийн хөгжлийн төлөвлөгөө, эдийн засаг, эрчим хүчний аюулгүй байдлын стратегийн зорилгыг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий яамдын үйл ажиллагааны стратеги, зохион байгуулалтын бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөр, хэрэгжилт, хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ, аудитын баримтыг тулган ашиглав (ҮАБҮБ, 2010; Алсын хараа-2050, 2020; Таван жилийн үндсэн чиглэл, 2021–2025; ЗГҮАХ, 2020–2024; ЗГҮАХ, 2024–2028).

Эх сурвалж бүрийн нотлох үүргийг ялгав. Хууль, баталсан бодлого, төлөвлөгөө, байгууллагын стратегийн баримт бичгээр зорилго, агуулга, хэмжүүр, хугацаа, нөөц, хариуцлага тогтоогдсон эсэхийг; хэрэгжилтийн тайлангаар бодит гүйцэтгэлийг; хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ, аудитаар хэрэгжилтийн зөрүү, үр дүнг тус тус шалгав (ЗГҮАХ-ийн арга хэмжээний төлөвлөгөө, 2020–2024). Иймээс бодлогыг баталснаар үр дүн бий болсон, төслийг хэрэгжүүлснээр нь стратегийн эцсийн үр дүнд хүрсэн, хяналт-шинжилгээ хийснээр стратегийн үр нөлөөг бүрэн хэмжсэн гэж дүгнэх боломжгүй. Нэг эх сурвалжийг бүх холбоосын нотолгоо болгон ашиглахгүй, зөвхөн шууд баталгаажуулах боломжтой хүрээнд нь ашиглав. Энэ зарчим нь холбоосын төлөв болон уг төлөвт өгсөн дүгнэлтийн нотолгооны хүчийг ялган үнэлэх үндэс болов.

Стратегийн зорилгын үе шат хоорондын шилжилтийг гурван тусдаа хэмжээсээр шинжлэв. Сулралын байршил нь зорилго → бодлого → төлөвлөлт → хэрэгжилт → үнэлгээ → залгамж гэсэн дарааллын аль шилжилтэд стратегийн

агуулга, үр дүн, хэмжүүр, нөөц, хугацаа, хариуцлагын холбоо суларсныг заана. Сулралын хэлбэр нь тухайн шилжилтэд эдгээр бүрэлдэхүүний аль нь ямар байдлаар дутуу хөрвөсөн, алдагдсан, хоорондоо зөрсөн, эсхүл хугацааны хувьд хойшилсныг илэрхийлнэ. Нотолгооны хүч нь тухайн төлөв, сулралын байршил, хэлбэрийн талаарх дүгнэлтийг дэмжиж буй эх сурвалжийн шууд байдал, өөр эх сурвалжаар баталгаажигд буй байдал болон уг баримтаас хийх боломжтой дүгнэлтийн хүрээг илэрхийлнэ. Иймээс сулралын байршил нь шалтгаан биш, сулралын хэлбэр нь түүний учир шалтгааны тайлбар биш, нотолгооны хүч нь холбоосын төлөвтэй адил ойлголт биш болно.

2.3. Шинжилгээний арга ба шалтгаант дүгнэлтийн хязгаар

Судалгаанд баримт бичгийн мөрдөлт, харьцуулсан шинжилгээ, стратегийн уншлагыг харилцан нөхөх байдлаар хэрэглэв. Баримт бичгийн мөрдөлтөөр ҮАБҮБ-д тодорхойлсон стратегийн зорилгыг дараагийн бодлого, төлөвлөгөө, байгууллагын чиг үүрэг, хэрэгжилт, үнэлгээ, дараагийн мөчлөг хүртэл дагуулан шалгав. Байгууллагын түвшний хөрвүүлэлтийг шинжлэхдээ ҮАБҮБ-ын стратегийн агуулгыг яамны стратегийн зорилт, үйл ажиллагааны гол зорилт, бүтцийн нэгжийн чиг үүрэгтэй тулгаж, нэр томьёо шууд давтагдсан эсэхээс гадна анхны стратегийн үр дүн байгууллагын хариуцлага, хэрэгжүүлэх чиг үүрэгт агуулгын хувьд хадгалагдсан эсэхийг мөрдөв. Харьцуулсан шинжилгээгээр нэг чиглэлийн үе шат хоорондын өөрчлөлт болон судалсан хоёр чиглэлийн ижил таван холбоосын төлөвийг зэрэгцүүлэв. Стратегийн уншлагаар нэр томьёоны ижилсэл бус, анхны зорилгын утга, хүрэх үр дүн, хэмжүүр, нөөц, хугацаа, хариуцлага дараагийн шатанд бодитоор хадгалагдан хөрвөсөн эсэхийг шинжлэв. (А.Түвшинтөгс, №99, 2026; А.Түвшинтөгс, №100, 2026)

Баримт бичгүүдийн дараалал, нийцэл, зөрүү, өөрчлөлтийг тогтоосон нь тэдгээрийн хоорондын шалтгаан–үр дагаврын холбоог өөрөө нотлохгүй гэсэн хязгаарыг баримтлав. Тухайлбал: Дараагийн мөчлөгийн бодлого, хэмжүүр сайжирсан нь өмнөх үнэлгээ, аудитын зөвлөмж уг өөрчлөлтийг бий болгосон гэж дүгнэхэд хангалтгүй. Үүнийг тогтооход шийдвэр гаргалт, нөөцийн хуваарилалт, байгууллага хоорондын зохицуулалт, үнэлгээний зөвлөмжийг дараагийн шийдвэрт бодитоор ашигласан талаарх нэмэлт шууд нотолгоо шаардлагатай.¹ Энэ хязгаар нь ялангуяа үнэлгээ → залгамж холбоосын төлөвийг тогтооход шийдвэрлэх ач холбогдолтой.

2.4. Удирдлагын холбоосын баримтад тулгуурласан шалгалтын загвар

Стратегийн зорилгын хэрэгжилтийг зорилго → бодлого → төлөвлөлт → хэрэгжилт → үнэлгээ → залгамж гэсэн зургаан төлөвийн хоорондох таван шилжилтээр шинжлэв. Зорилго → бодлого холбоост анхны зорилго дараагийн

¹ Үнэлгээ → залгамж холбоосны шалтгаант дүгнэлтийг тогтооход дараагийн баримт бичгийн агуулгын ижил төстэй байдал дангаараа хангалтгүй. Өмнөх үнэлгээ, зөвлөмж болон дараагийн бодлого, төлөвлөлтийн өөрчлөлтийн хоорондын холбоог албан ёсны шийдвэр, тайлбар, зөвлөмжийн бодит хэрэглээний баримтаар тусгайлан мөрдөх шаардлагатай.

бодлогод утга, хүрэх үр дүнгээ хадгалсан эсэхийг; бодлого → төлөвлөлтөд стратегийн зорилго хэмжүүр, нөөц, хугацаа, хариуцлага бүхий хэрэгжихүйц төлөвлөгөө болон хөрвөсөн эсэхийг; төлөвлөлт → хэрэгжилтэд төлөвлөсөн арга хэмжээ, нөөц, хугацаа бодит гүйцэтгэлд шилжсэн эсэхийг; хэрэгжилт → үнэлгээнд гүйцэтгэлийг стратегийн анхны үр дүнтэй холбон хэмжсэн эсэхийг; үнэлгээ → залгамжид үнэлгээний үр дүн дараагийн бодлого, төлөвлөлт, засварын шийдвэрт ашиглагдсан нь баримтаар тогтоогдож байгаа эсэхийг тус тус шалгав (Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тухай хууль, 2020).

Холбоосын төлөвийг хадгалагдсан, хэсэгчлэн хадгалагдсан, суларсан, тасарсан гэсэн дөрвөн ангиллаар тогтоов. “Хадгалагдсан” нь стратегийн үндсэн агуулга, хүрэх үр дүн дараагийн шатанд мөрдөгдсөнийг; “хэсэгчлэн хадгалагдсан” нь үндсэн чиглэл үргэлжилсэн боловч зарим бүрэлдэхүүн бүрэн хөрвөөгүйг; “суларсан” нь шилжилтийн чанарт бодит зөрүү илэрсэн боловч холбоос бүхэлдээ үгүй болоогүйг; “тасарсан” нь тухайн стратегийн агуулга, үр дүн буюу холбогдох бүрэлдэхүүн дараагийн шатанд бодитоор хөрвөөгүйг илэрхийлнэ (А.Түвшинтөгс, №100, 2026; удирдлагын холбоосын дөрвөн ангилал). Харин “нотолгоо хангалтгүй” нь холбоосын төлөв биш; тухайн төлөвийг найдвартай тогтооход баримт хүрэлцээгүйг тэмдэглэнэ. Иймээс баримт олдоогүй тохиолдлыг “тасарсан” гэж автоматаар ангилахгүй.

Холбоосын төлөвийг тогтоохын зэрэгцээ илэрсэн сулралыг байршил, хэлбэр, нотолгооны хүч гэсэн гурван хэмжээсээр ялган шинжлэв. Нотолгооны хүчийг хүчтэй, дунд, хязгаарлагдмал гэсэн гурван түвшинд ялгав. Шууд аудит, албан ёсны гүйцэтгэлийн дүн зэрэг тухайн зөрүүг өөрөө тогтоосон бөгөөд өөр эх сурвалжаар тулган баталгаажуулах боломжтой баримтыг хүчтэй; стратегийн зорилго, төлөвлөгөө, хэмжүүр, хэрэгжилтийн хэд хэдэн баримтыг харьцуулан зөрүүг тогтоож болох боловч хөндлөнгийн шууд дүгнэлтгүй тохиолдлыг дунд; баримтын мөр тасархай, шууд бус, эсхүл тухайн дүгнэлтийн хүрээг хязгаарлаж буй тохиолдлыг хязгаарлагдмал нотолгоо гэж үзэв. Нотолгооны хүчийг холбоосын төлөвтэй адилтгаагүй: нэг холбоос хоёр чиглэлд хоёул “суларсан” байж болох боловч тэдгээрийн сулралын хэлбэр болон уг дүгнэлтийг дэмжих нотолгооны хүч өөр байж болно.

Ингэснээр шалгалтын дараалал нь “ХОЛБООС → ТӨЛӨВ → СУЛРАЛЫН БАЙРШИЛ → СУЛРАЛЫН ХЭЛБЭР → НОТОЛГООНЫ ХҮЧ” гэсэн бүтэцтэй болно. Энэ дараалал нь холбоосын төлөвийг дангаар тогтоох бус, сулрал аль холбоост илэрсэн, тухайн шилжилтийн ямар бүрэлдэхүүн хэрхэн суларсан, уг дүгнэлтийг ямар түвшний нотолгоо дэмжиж байгааг тус тусад нь ялган тогтооход чиглэнэ.

Хүснэгт 1. Удирдлагын холбоосын баримтад тулгуурласан шалгалтын нэгдсэн загвар

Удирдлагын холбоос	Шинжлэх үндсэн асуулт	Гол мөрдөх шинж
Зорилго → бодлого	Стратегийн анхны зорилго дараагийн бодлогод утга, хүрэх үр дүнгээ хадгалсан уу?	Утга, хүрэх үр дүн
Бодлого → төлөвлөлт	Бодлогын зорилго хэрэгжихүйц төлөвлөгөө болон хөрвөсөн үү?	Үр дүн, хэмжүүр, нөөц, хугацаа, хариуцлага
Төлөвлөлт → хэрэгжилт	Төлөвлөсөн нөөц, хугацаа, арга хэмжээ бодит гүйцэтгэлд шилжсэн үү?	Нөөц, хугацаа, хариуцлага, гүйцэтгэл
Хэрэгжилт → үнэлгээ	Хэрэгжилтийг стратегийн анхны үр дүнтэй холбон хэмжсэн үү?	Гүйцэтгэл, үр дүн, хэмжүүр
Үнэлгээ → залгамж	Үнэлгээний дүн дараагийн бодлого, төлөвлөлт, засварт ашиглагдсан нь баримтаар тогтоогдож байна уу?	Үнэлгээ, засвар, дараагийн шийдвэр

Эх сурвалж: Зохиогчийн боловсруулалт.

Тайлбар. Холбоосын төлөв: хадгалагдсан / хэсэгчлэн хадгалагдсан / суларсан / тасарсан. Сулралын гурван хэмжээс: байришил / хэлбэр / нотолгооны хүч. Нотолгооны хүч: хүчтэй / дунд / хязгаарлагдмал. “Нотолгоо хангалтгүй” — холбоосын төлөв биш, тухайн төлөвийг тогтооход баримт хүрэлцээгүйг илэрхийлэх тэмдэглэгээ.

Гурав. Эдийн засгийн аюулгүй байдлын удирдлагын холбоосын шинжилгээ

3.1. Зорилго → бодлого

ҮАБҮБ-д эдийн засгийн аюулгүй байдлыг эдийн засгийн бие даасан байдлыг хангах, олон тулгуурт бүтэц бий болгох, стратегийн ач холбогдолтой салбарын найдвартай ажиллагааг хамгаалах, гадаад хамаарлаас үүсэх эмзэг байдлыг бууруулах зэрэг харилцан холбоотой үр дүнгээр тодорхойлсон. (ҮАБҮБ, 2010) Дараагийн хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдэд эдийн засгийг төрөлжүүлэх, экспортыг нэмэгдүүлэх, санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах, хөрөнгө оруулалтын орчныг сайжруулах, гадаад эдийн засгийн харилцааг өргөжүүлэх чиглэл үргэлжилсэн (Алсын хараа-2050, 2020; Таван жилийн үндсэн чиглэл, 2021–2025; Таван жилийн үндсэн чиглэл, 2026–2030). Энэ нь эдийн засгийн аюулгүй байдлын анхны стратегийн агуулгын тодорхой хэсэг бодлогын түвшинд хадгалагдсаныг харуулж байна. Холбогдох яамдын стратегийн хөтөлбөрт хөгжлийн бодлого, макро эдийн засаг, төсөв, хөрөнгө оруулалт, худалдаа, үйлдвэрлэлийн чиг үүрэг туссан (ЭЗХЯ; СЯ; ГХЯ; АҮЭБЯ-ны стратегийн хөтөлбөрүүд) нь эдгээр чиглэлийг хэрэгжүүлэх байгууллагын хариуцлагын суурь байгааг харуулна.

Гэвч стратегийн агуулга бүх бүрэлдэхүүнээрээ ижил тодорхой байдалтай хадгалагдаагүй. Эдийн засгийн бие даасан байдал, олон тулгуурт бүтэц, стратегийн

хамаарлыг бууруулах зэрэг аюулгүй байдлын үр дүн эдийн засгийн өсөлт, экспорт, бүтээмж, хөрөнгө оруулалт зэрэг өргөн хөгжлийн зорилтуудад тархан хөрвөж, анхны нэгдсэн стратегийн үр дүнгийн хил, хэмжигдэх хэлбэр бүх тохиолдолд тодорхой хадгалагдаагүй. Байгууллагын чиг үүрэг тодорхойлогдсон нь энэ зөрүүг нөхөхгүй, учир нь хариуцлагын суурь бүрдсэн байдал нь стратегийн эцсийн үр дүн хэмжигдэх хэлбэрээр бүрэн хөрвөснийг өөрөө нотлохгүй. Иймээс зорилго → бодлого холбоосыг “хэсэгчлэн хадгалагдсан” гэж үнэлэв.

3.2. Бодлого → төлөвлөлт

Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тогтолцоонд бодлогын зорилтыг таван жилийн үндсэн чиглэл, жилийн хөгжлийн төлөвлөгөө, хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр, төсөл, арга хэмжээнд хөрвүүлэх бүтэц бүрдсэн. Холбогдох яамдын стратегийн хөтөлбөрт бодлого боловсруулах, төлөвлөх, төсөв, хөрөнгө оруулалтыг зохицуулах, хэрэгжилтийг хариуцах чиг үүрэг мөн тодорхойлогдсон. (ЭЗХЯ; СЯ; ГХЯ; АҮЭБЯ-ны стратегийн хөтөлбөрүүд)

Харин хэрэгжилтийн аудитад төлөвлөсөн зарим арга хэмжээний санхүүжилтийн эх үүсвэр шийдвэрлэгдээгүй, зарим арга хэмжээ байгууллагын гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөнд тодорхой тусгагдаагүй, арга хэмжээ ба шалгуур үзүүлэлтийн уялдаа сул, зарим арга хэмжээнд шалгуур үзүүлэлт, суурь болон зорилтот түвшин тодорхойлогдоогүй зэрэг төлөвлөлтийн зөрүү тогтоогджээ. (ҮАГ, Таван жилийн үндсэн чиглэлийн аудит, 2025) Эдгээр баримт нь бодлогын зорилт төлөвлөгөө, арга хэмжээний түвшинд шилжсэн боловч стратегийн үр дүн, объект, хэмжүүр, төлөвлөсөн нөөц, хугацаа, хариуцлагын хөрвүүлэлт бүх тохиолдолд нэг мөр хангагдаагүйг харуулж байна. Иймээс бодлого → төлөвлөлт холбоосыг “суларсан” гэж үнэлэв.

3.3. Төлөвлөлт → хэрэгжилт

Төлөвлөгөөнд туссан арга хэмжээ бүр бодит хэрэгжилтэд ижил түвшний нөөцийн баталгаажилттай шилжээгүй байна. Үндэсний аудитын газрын дүгнэлтээр 2025 онд улсын төсвөөс санхүүжүүлэхээр төлөвлөсөн 160 төсөл, арга хэмжээнээс 74 буюу 46.3 хувь нь тухайн жилийн төсөвт тусгагдаж, 86 буюу 53.7 хувь нь батлагдаагүй байна. (ҮАГ, 2025 оны жилийн төлөвлөгөөний аудит, 2026)

Энэ баримт нь төлөвлөсөн арга хэмжээ ба түүнийг хэрэгжүүлэх төсвийн нөөцийн баталгаажилт бүх тохиолдолд нэг мөр нийцээгүйг харуулж байна. Энд илэрсэн сулрал нь төлөвлөсөн үр дүнг баталгаажсан нөөцөөр ханган хэрэгжилтэд шилжүүлэх байдал жигд бус байсанд оршино. Иймээс төлөвлөлт → хэрэгжилт холбоосыг “суларсан” гэж үнэлэв.

3.4. Хэрэгжилт → үнэлгээ

Энэ холбоост хэрэгжилтийн мэдээлэл стратегийн анхны зорилгын эцсийн үр дүнтэй холбон үнэлэгдсэн эсэхийг шалгав. Үндэсний аудитын газрын дүгнэлтээр 2021–2024 онд үндсэн чиглэлийн зорилго, зорилт, арга хэмжээний хүрээнд 21.7 их

наяд төгрөг зарцуулсан боловч тэдгээрийг хэрэгжүүлснээр нийгэм, эдийн засагт ямар эерэг өөрчлөлт бий болсныг тодорхойлоогүй байна. (ҮАГ, Таван жилийн үндсэн чиглэлийн аудит, 2025)

Энэхүү аудитын дүгнэлт нь хэрэгжилтийн мэдээллийг зарцуулалт, арга хэмжээний гүйцэтгэлээс цааш үр дүнгийн өөрчлөлттэй холбон үнэлэх холбоос суларсныг дүгнэх хүчтэй баримтат үндэслэл болж байна. Иймээс хэрэгжилт → үнэлгээ холбоосыг “суларсан” гэж үнэлэв.

3.5. Үнэлгээ → залгамж

Өмнөх хэрэгжилтийн үнэлгээ, аудитын зөвлөмжүүдэд дараагийн төлөвлөлтөд зорилго, үр дүн, хэмжүүр, хугацаа, хариуцлагыг илүү тодорхой болгох шаардлагыг дэвшүүлсэн. (ҮАГ, Таван жилийн үндсэн чиглэлийн аудит, 2025; ЭЗХЯ, 2021–2025 оны хэрэгжилтийн тайлан, 2025) Дараагийн мөчлөгийн төлөвлөлтийн баримтад асуудал, шийдэл, үр дүн, шалгуур үзүүлэлт, санхүүжилтийн эх үүсвэр, хугацаа, хариуцах байгууллагын холбоог илүү тодорхой болгосон бүтэц туссан байна. (Таван жилийн үндсэн чиглэл, 2026–2030; УИХ-ын 109 дүгээр тогтоолын 2–4 дүгээр хавсралт, 2025) Энэ нь өмнөх үнэлгээний зөвлөмж болон дараагийн төлөвлөлтийн өөрчлөлтийн хооронд агуулгын нийцэл байгааг харуулж байна.

Гэвч энэ агуулгын нийцэл нь өмнөх үнэлгээ, зөвлөмж уг өөрчлөлтийг шалтгаалсныг өөрөө нотлохгүй; үнэлгээний дүнг дараагийн шийдвэрт бодитоор ашигласныг тогтоох баримт хангалтгүй байна. Иймээс үнэлгээ → залгамж холбоост агуулгын үргэлжлэлийг ажигласан боловч холбоосын төлөвийг тогтоогоогүй.

3.6. Эдийн засгийн аюулгүй байдлын нэгдсэн үр дүн

Шинжилгээгээр эдийн засгийн аюулгүй байдлын стратегийн удирдлагын холбоо стратегийн анхны зорилгын агуулга, хүрэх үр дүн болон түүнийг хэрэгжүүлэх үндсэн бүрэлдэхүүний үе шат хоорондын хөрвүүлэлт жигд бус байгааг тогтоов. Иймээс гол асуудал нь нэг “хамгийн сул” холбоосоор тайлбарлагдахгүй; стратегийн агуулгыг дараагийн төлөвт хөрвүүлэх сулрал өөр өөр холбоост өөр хэлбэрээр илэрч байна. Таван холбоосын нэгдсэн үр дүнг Хүснэгт 2-т үзүүлэв.

Хүснэгт 2. Эдийн засгийн аюулгүй байдлын удирдлагын таван холбоосын нэгдсэн үр дүн

Удирдлагын холбоос	Төлөв	Шинжилгээний гол үр дүн	Нотолгооны үндэс
Зорилго → бодлого	Хэсэгчлэн хадгалагдсан	Нэгдсэн стратегийн үр дүн хөгжлийн олон зорилтод тархан хөрвөсөн	Стратеги, хөгжлийн бодлого, яамдын стратегийн хөтөлбөрийн харьцуулалт
Бодлого → төлөвлөлт	Суларсан	Үр дүн, объект, хэмжүүр, төлөвлөсөн нөөц, хугацаа, хариуцлагын хөрвүүлэлт жигд бус	Төлөвлөлтийн баримт, аудитын дүгнэлт

Төлөвлөлт → хэрэгжилт	Суларсан	Төлөвлөсөн үр дүн ба бодит нөөцийн баталгаажилтын зөрүү	Хөгжлийн төлөвлөгөө, төсөв, санхүүжилтийн баримт, аудитын дүгнэлт
Хэрэгжилт → үнэлгээ	Суларсан	Гүйцэтгэлийг стратегийн эцсийн үр дүнгийн өөрчлөлттэй хангалттай холбон үнэлээгүй	Хэрэгжилтийн мэдээлэл, аудитын дүгнэлт
Үнэлгээ → залгамж	Ангилаагүй*	Агуулгын үргэлжлэл ажиглагдсан боловч үнэлгээний дүнг дараагийн шийдвэрт ашигласныг тогтоох баримт хүрэлцээгүй	Өмнөх үнэлгээ ба дараагийн мөчлөгийн баримтын харьцуулалт

Эх сурвалж: Зохиогчийн боловсруулалт

* Нотолгоо хүрэлцэхгүй тохиолдолд холбоосын төлөвийг дөрвөн ангиллын аль нэгээр хүчээр тодорхойлоогүй.

Дөрөв. Эрчим хүчний аюулгүй байдлын удирдлагын холбоосын шинжилгээ

4.1. Зорилго → бодлого

ҮАБҮБ-д эрчим хүчний аюулгүй байдлыг дотоодын эх үүсвэрт тулгуурлан тулш, эрчим хүчний хэрэгцээг найдвартай хангах, газрын тосны бүтээгдэхүүний нэг улсын хамаарлыг бууруулах, газрын тосны бүтээгдэхүүний дотоодын үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх, түүхий нефтийн улсын нөөц бүрдүүлэх зэрэг харилцан холбоотой чиглэлээр тодорхойлсон. (ҮАБҮБ, 2010) Дараагийн бодлогын мөчлөгүүдэд дотоодын цахилгаан эрчим хүчний хангамж болон газрын тосны бүтээгдэхүүний дотоодын үйлдвэрлэлийг нэмэгдүүлэх чиглэл тодорхой үргэлжилсэн. (ЗГҮАХ, 2020–2024; ЗГҮАХ, 2024–2028) Холбогдох байгууллагын стратегийн хөтөлбөрт шинэ эх үүсвэр, шугам сүлжээ, үйлдвэрлэл, системийн найдвартай ажиллагааг хангах чиг үүрэг туссан нь эдгээр чиглэлийг хэрэгжүүлэх байгууллагын хариуцлагын суурь байгааг харуулж байна. (ЭХЯ-ны стратегийн хөтөлбөр, 2020; ЭХЯ-ны стратегийн хөтөлбөр, 2025)

Гэвч анхны стратегийн үр дүн бүр дараагийн бодлогод ижил тодорхой байдлаар хадгалагдаагүй. Дотоодын цахилгаан хангамж болон газрын тосны бүтээгдэхүүний дотоодын үйлдвэрлэлийн чиглэл харьцангуй тод үргэлжилсэн бол газрын тосны бүтээгдэхүүний нэг улсын хамаарлыг бууруулах болон түүхий нефтийн улсын нөөц бүрдүүлэх үр дүн анхны объект, хүрэх үр дүнгийн түвшинд ижил тодорхой байдлаар мөрдөгдөөгүй байна. Иймээс зорилго → бодлого холбоосыг “хэсэгчлэн хадгалагдсан” гэж үнэлэв.

4.2. Бодлого → төлөвлөлт

Эрчим хүчний бодлогын зарим үр дүн дараагийн төлөвлөлтөд хэмжигдэх зорилтот түвшин, төсөл, нөөц, хугацаа, хариуцлагаар тодорхой хөрвөсөн. Тухайлбал: 2026–2030 оны төлөвлөлтөд цахилгааны импортын эзлэх хувийн 2024 оны суурь түвшнийг 24.6 хувь, 2030 оны зорилтот түвшнийг 0 хувь (2026–2030 оны шалгуур үзүүлэлт, 2025) гэж тогтоосон нь импортын хамаарлыг бууруулах чиглэлийг хэмжигдэх үр дүн болгосныг харуулна. Газрын тосны бүтээгдэхүүний дотоодын үйлдвэрлэлийг нэмэгдүүлэх чиглэл мөн боловсруулах үйлдвэрийн төсөл, санхүүжилт, хугацаа, хариуцах байгууллагатай холбогдон төлөвлөгдсөн. (Монгол Улсын хөгжлийн 2025 оны төлөвлөгөө; Хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр, 2026–2030)

Гэвч стратегийн үр дүн бүр ижил түвшинд хөрвөөгүй. Газрын тосны бүтээгдэхүүний нэг улсын импортын хамаарлыг бууруулах үр дүн хэмжигдэх босго, хугацаатай төлөвлөлтийн үр дүнд бүрэн хөрвөөгүй бол түүхий нефтийн улсын нөөц бүрдүүлэх анхны стратегийн объект мөн ижил тодорхой байдлаар хадгалагдаагүй байна. Иймээс зарим стратегийн үр дүн хэмжигдэх төлөвлөлтийн хэлбэрт тодорхой хөрвөсөн боловч үр дүнгийн багц бүхэлдээ ижил чанартай хадгалагдаагүй гэж үзэж, бодлого → төлөвлөлт холбоосыг “хэсэгчлэн хадгалагдсан” гэж үнэлэв.

4.3. Төлөвлөлт → хэрэгжилт

Эрчим хүчний төлөвлөлтөд туссан цахилгаан үйлдвэрлэлийн шинэ эх үүсвэр, дамжуулах сүлжээ, газрын тос боловсруулах үйлдвэр зэрэг гол хэрэгслийн зарим нь бодит хэрэгжилтийн шатанд шилжсэн. Гэвч төслийн хэрэгжилтийг стратегийн эцсийн үр дүнтэй адилтган үнэлээгүй. Тухайлбал: газрын тос боловсруулах үйлдвэрийн барилга болон холбогдох дэд бүтцийн хэрэгжилт нь төслийн явцыг нотлох боловч газрын тосны бүтээгдэхүүний дотоодын үйлдвэрлэлийн стратегийн эцсийн үр дүн бодитоор бий болсныг өөрөө нотлохгүй.

Газрын тос боловсруулах үйлдвэрийг 2020–2024 оны хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөнд 2024 онд ашиглалтад оруулахаар төлөвлөсөн (ЗГҮАХ-ийн арга хэмжээний төлөвлөгөө, 2020–2024) боловч 2025 оны хөгжлийн төлөвлөгөөнд үйлдвэрийн барилгын ажлыг 11 хувийн суурь түвшнээс 49 хувьд хүргэхээр (Монгол Улсын хөгжлийн 2025 оны төлөвлөгөө, 1.4.3.8) тусгаж, улмаар 2026–2030 оны хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрт төслийг 2028 он хүртэл үргэлжлүүлэн хэрэгжүүлэхээр (Хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр, 2026–2030) дахин төлөвлөжээ. Энэ нь төсөл хэрэгжилтэд шилжээгүйг бус, төлөвлөсөн хэрэгслээр хүрэх дотоодын үйлдвэрлэлийн стратегийн үр дүн тогтоосон хугацаанд бүрэн бий болоогүй, хэрэгжилтийн хугацаа дараагийн мөчлөгт шилжсэнийг харуулж байна. Иймээс төлөвлөлт → хэрэгжилт холбоосыг “суларсан” гэж үнэлэв.

Энд баримталсан хязгаар: Дараагийн мөчлөгт үргэлжилсэн гэдэг баримтыг дангаар нь сулралын нотолгоо болгоогүй; төлөвлөсөн хугацаа, завсрын гүйцэтгэл, дараагийн хугацааг хамтад нь мөрдсөн.

4.4. Хэрэгжилт → үнэлгээ

Эрчим хүчний салбарын хэрэгжилтийг төслийн явц, үйлдвэрлэл, суурилагдсан хүчин чадал, цахилгаан хангамжийн хүртээмж зэрэг үзүүлэлтээр хэмжиж ирсэн. (ЗГ, 2025 оны хэрэгжилтийн ХШҮ-ний танилцуулга, 2026; ЗГ, 2025 оны төлөвлөгөөний ХШҮ-ний тайлан, 2026) Гэвч эдгээр хэмжүүр стратегийн анхны үр дүнтэй бүх тохиолдолд шууд давхцахгүй. Тухайлбал: цахилгаан хангамжийн хүртээмж нь хэрэглэгч эрчим хүчээр хангагдсан байдлыг илэрхийлэх боловч нийлүүлэлтийн тодорхой хэсгийг импортоор авч байгаа нөхцөлд дотоодын эх үүсвэрээр хэрэгцээг хангах, гадаад хамаарлыг бууруулах стратегийн үр дүнг дангаар хэмжихгүй. Үүнтэй адил газрын тос боловсруулах үйлдвэрийн төслийн гүйцэтгэл нь хэрэгжилтийн явцыг илэрхийлэх боловч газрын тосны бүтээгдэхүүний нэг улсын хамаарал бодитоор ямар хэмжээгээр буурсан, дотоодын үйлдвэрлэлийн стратегийн үр дүн бий болсон эсэхийг өөрөө шууд хэмжихгүй.

Судалсан хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний баримтыг стратегийн анхны үр дүнтэй тулгахад хэрэгжилтийн болон хүртээмжийн хэмжүүрүүд ашиглагдсан боловч дотоодын хангамж, импортын хамаарал, дотоодын үйлдвэрлэлийн стратегийн үр дүнг бүх бүрэлдэхүүнээр нь нэг мөр шууд хэмжих нийцэл жигд бус байжээ. Өөрөөр хэлбэл: хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийгдээгүйд бус, хэрэгжилтийн хэмжүүрийг стратегийн эцсийн үр дүнтэй холбох чанарт сулрал илэрсэн байна. Иймээс хэрэгжилт → үнэлгээ холбоосыг “суларсан” гэж үнэлэв.

4.5. Үнэлгээ → залгамж

Эрчим хүчний зарим стратегийн үр дүн 2026–2030 оны төлөвлөлтийн мөчлөгт өмнөхөөс илүү шууд хэмжигдэх болсон. Ялангуяа цахилгааны импортын хамаарлыг тусгай үзүүлэлтээр хэмжих болсон нь стратегийн үр дүн ба түүний хэмжүүрийн нийцлийг тодруулсан боловч ийм тодруулга стратегийн бүх үр дүнд жигд хамаараагүй.

Гэвч дараагийн мөчлөгт хэмжүүр тодорсон (2026–2030 оны шалгуур үзүүлэлт, 2025) нь уг өөрчлөлт өмнөх хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ, аудитын дүнгээс үүдсэнийг өөрөө нотлохгүй. Судалсан баримтаар өмнөх үнэлгээний тодорхой дүгнэлт, зөвлөмжийг дараагийн төлөвлөлтийн өөрчлөлтөд шийдвэрийн үндэслэл болгон ашигласныг тогтоох мөр хангалтгүй байна. Иймээс стратегийн зарим үр дүнгийн агуулгын үргэлжлэл, хэмжүүрийн тодруулга ажиглагдсан боловч үнэлгээ → залгамж холбоосын төлөвийг тогтоогоогүй.

4.6. Эрчим хүчний аюулгүй байдлын нэгдсэн үр дүн

Эрчим хүчний аюулгүй байдлын шинжилгээгээр стратегийн анхны агуулга дараагийн үе шатуудад бүхэлдээ алдагдаагүй боловч үр дүн бүр ижил чанартай хадгалагдан хөрвөөгүй нь тогтоогдов. Сулрал нь стратегийн зорилго бүхэлдээ хэрэгжээгүй гэх нэг хэлбэрээр бус, тодорхой үр дүнгийн объект, хэмжүүр, хугацааны хадгалалт, хөрвүүлэлт жигд бус болсон, мөн хэрэгжилтийн хэрэгслийн гүйцэтгэл стратегийн эцсийн үр дүнтэй бүх тохиолдолд шууд давхцаагүй байдлаар илэрч

байна. Эрчим хүчний аюулгүй байдлын таван холбоосын нэгдсэн үр дүнг Хүснэгт 3-т нэгтгэн үзүүлэв.

Хүснэгт 3. Эрчим хүчний аюулгүй байдлын удирдлагын таван холбоосын нэгдсэн үр дүн

Удирдлагын холбоос	Төлөв	Шинжилгээний гол үр дүн	Нотолгооны үндэс
Зорилго → бодлого	Хэсэгчлэн хадгалагдсан	Стратегийн зарим үр дүн тод хадгалагдсан боловч бүх бүрэлдэхүүний хадгалалт, хөрвүүлэлт ижил түвшинд тогтоогдоогүй	ҮАБҮБ ба дараагийн бодлогын баримтын харьцуулалт
Бодлого → төлөвлөлт	Хэсэгчлэн хадгалагдсан	Зарим үр дүн төсөл, нөөц, хугацаа, хариуцлагатай тодорхой хөрвөсөн; бусад нь ижил түвшинд бус	Бодлого, төлөвлөгөө, төсөл, байгууллагын чиг үүргийн баримт
Төлөвлөлт → хэрэгжилт	Суларсан	Төлөвлөсөн хэрэгсэл хэрэгжилтэд шилжсэн боловч зарим стратегийн эцсийн үр дүн тогтоосон хугацаанд бүрэн бий болоогүй	Төлөвлөсөн хугацаа, завсрын гүйцэтгэл, дараагийн мөчлөгийн хугацааны харьцуулалт
Хэрэгжилт → үнэлгээ	Суларсан	Хэрэгжилтийн хэмжүүр стратегийн эцсийн үр дүнг бүх бүрэлдэхүүнээр нь шууд хэмжих нийцэл жигд бус	Анхны стратегийн үр дүн ба тухайн мөчлөгийн хэрэгжилт, үнэлгээнд ашигласан хэмжүүрийн харьцуулалт
Үнэлгээ → залгамж	Ангилаагүй*	Агуулгын үргэлжлэл, зарим хэмжүүрийн тодруулга ажиглагдсан боловч үнэлгээний дүнг дараагийн шийдвэрт ашигласныг тогтоох баримт хүрэлцээгүй	Дараалсан мөчлөгийн баримтын харьцуулалт; шалтгаант холбооны нотолгоо хангалтгүй

Эх сурвалж: Зохиогчийн боловсруулалт

* Нотолгоо хүрэлцэхгүй тохиолдолд холбоосын төлөвийг дөрвөн ангиллын аль нэгээр хүчээр тодорхойлоогүй.

Тав. Харьцуулсан шинжилгээ ба загварын бодит баримтад тулгуурласан шалгалт

5.1. Сулралын байршил

Эдийн засаг, эрчим хүчний аюулгүй байдлын стратегийн зорилгыг ижил таван удирдлагын холбоосоор мөрдөн шинжлэхэд сулралын байршил хэсэгчлэн

давхацсан боловч ижил бүтэцтэй гараагүй. Бодлого → төлөвлөлт холбоос эдийн засгийн аюулгүй байдлын чиглэлд суларсан бол эрчим хүчний чиглэлд хэсэгчлэн хадгалагдсан; харин төлөвлөлт → хэрэгжилт болон хэрэгжилт → үнэлгээ холбоост хоёр чиглэлд сулрал илэрсэн. Энэ нь стратегийн зорилгын хэрэгжилтийг бүхэлд нь нэг үнэлгээгээр дүгнэхээс илүүтэй сулрал аль шилжилтэд байрлаж байгааг тусад нь тогтоох боломжтойг судалсан хоёр чиглэлд харуулав.

5.2. Сулралын хэлбэр

Харьцуулсан шинжилгээгээр стратегийн зорилгын үе шат хоорондын хөрвүүлэлтэд илэрсэн сулрал агуулгын хувьд нэг хэлбэртэй байгаагүй. Судалсан хоёр чиглэлд нэгдсэн стратегийн үр дүн хөгжлийн олон зорилтод тархан хөрвөх, аюулгүй байдлын тодорхой үр дүн хэмжигдэх босгоос ерөнхий чиглэлийн зорилт руу шилжих, стратегийн эцсийн үр дүнгийн оронд төсөл, арга хэмжээний гүйцэтгэлийг голлон хэмжих, стратегийн анхны объект дараагийн төлөвт холбоотой боловч өөр объектоор солигдох зэрэг ялгаатай хэлбэр ажиглагдав.

Нөөцийн баталгаажилтын зөрүү, хугацааны шилжилт, үр дүн-хэмжүүрийн нийцлийн асуудал нь дээрх сулрал тодорхой холбоост хэрхэн илэрснийг харуулсан илрэл бөгөөд тэдгээрийг бүгдийг бие даасан нийтлэг хэлбэр гэж үзээгүй. Иймээс ижил буюу ойролцоо төлөвөөр үнэлэгдсэн холбоосуудын цаадах сулралын агуулгыг тусад нь ялгах шаардлагатай бөгөөд энд тодорсон хэлбэрүүдийг үндэсний аюулгүй байдлын стратегийн удирдлагын нийтлэг, бүрэн ангилал бус, судалсан хоёр чиглэлд ажиглагдсан үр дүн гэж үзнэ.

5.3. Холбоосын төлөв ба нотолгооны хүч

Харьцуулсан шинжилгээний гурав дахь үр дүн нь холбоосын төлөв ба тухайн төлөвийг дэмжих нотолгооны хүчийг хооронд нь адилтгаж болохгүйг харуулсан явдал юм. Тухайлбал: Эдийн засаг, эрчим хүчний аюулгүй байдлын хэрэгжилт → үнэлгээ холбоос хоёулаа “суларсан” төлөвтэй боловч нотолгооны суурь ижил биш. Эдийн засгийн чиглэлд 2021–2024 онд үндсэн чиглэлийн зорилго, зорилт, арга хэмжээний хүрээнд 21.7 их наяд төгрөг зарцуулсан (ҮАГ, Таван жилийн үндсэн чиглэлийн аудит, 2025) боловч тэдгээрийн хэрэгжилтээр нийгэм, эдийн засагт бий болсон эерэг өөрчлөлтийг тодорхойлоогүй гэсэн хөндлөнгийн аудитын дүгнэлт уг төлөвийг хүчтэй дэмжиж байна. Харин эрчим хүчний чиглэлд анхны стратегийн үр дүн болон тухайн мөчлөгийн хэрэгжилт, үнэлгээнд ашигласан хэмжүүрийн агуулгын харьцуулалт гол нотолгоо болж байна. Иймээс ижил “суларсан” төлөв нь ижил төрлийн, ижил шууд нотолгоонд тулгуурласан гэсэн үг биш.

Үнэлгээ → залгамж холбоост хоёр чиглэлд төлөв тогтоогоогүй нь дараагийн өөрчлөлт ажиглагдаагүйгээс бус, өмнөх үнэлгээг уг өөрчлөлтийн шийдвэрийн үндэслэл болгон ашигласныг тогтоох баримт хүрэлцээгүйтэй холбоотой. Ийм нотолгооны хязгаарыг холбоосын сулрал эсхүл тасалдал болгон тайлбарлаагүй. Нотолгооны хүч нь тухайн дүгнэлт ямар төрлийн эх сурвалжид тулгуурласан,

нотолгоо нь хэр шууд бөгөөд уг баримтаас ямар хүрээнд дүгнэлт хийх боломжтойг илэрхийлнэ.

5.4. Загварын бодит баримтад тулгуурласан шалгалт

Хоёр чиглэлийн харьцуулсан шинжилгээ нь стратегийн зорилгын үе шат хоорондын шилжилтийг сулралын байршил, сулралын хэлбэр, нотолгооны хүч гэсэн гурван хэмжээсээр ялган шинжлэх боломжтойг судалсан хүрээнд харуулав. Байршил нь стратегийн анхны зорилгын хөрвүүлэлт аль холбоост өөрчлөгдсөнийг, хэлбэр нь тухайн өөрчлөлт ямар агуулгатай байсныг, нотолгооны хүч нь тухайн дүгнэлт ямар төрлийн эх сурвалжид тулгуурласан, нотолгоо нь хэр шууд бөгөөд уг баримтаас ямар хүрээнд дүгнэлт хийх боломжтойг тус тус илэрхийлнэ.

Энд холбоосын төлөвийг тусдаа дөрөв дэх хэмжээс гэж үзээгүй хэвээр нь үлдээх; харин тухайн шилжилтийн байдлыг тогтоох ангилал болгон ашиглаж, сулрал илэрсэн тохиолдолд түүний байршил, хэлбэр, нотолгооны хүчийг тусад нь ялгав. Эдгээр гурван хэмжээсийг стратегийн удирдлагын нийтлэг, урьдчилан батлагдсан ангилал гэж үзээгүй; харин судалгааны асуултад дэвшүүлж, судалсан хоёр чиглэлд тэдгээрийг тус тусад нь ялган хэрэглэх боломжийг бодит баримтаар шалгав.

Хүснэгт 4. Хоёр чиглэлийн харьцуулсан шинжилгээний нэгдсэн үр дүн

Шинжлэх хэмжээс	Эдийн засгийн аюулгүй байдал	Эрчим хүчний аюулгүй байдал	Харьцуулалтаас гарсан үр дүн
Сулралын байршил	Бодлого → төлөвлөлт, төлөвлөлт → хэрэгжилт, хэрэгжилт → үнэлгээ холбоост сулрал тогтоогдсон	Төлөвлөлт → хэрэгжилт, хэрэгжилт → үнэлгээ холбоост сулрал тогтоогдсон; бодлого → төлөвлөлт хэсэгчлэн хадгалагдсан	Сулралын байршил хэсэгчлэн давхацсан боловч ижил бүтэцтэй гараагүй
Сулралын хэлбэр	Нэгдсэн стратегийн үр дүн олон хөгжлийн зорилтод тархан хөрвөх; стратегийн эцсийн үр дүн төлөвлөлт, үнэлгээний түвшинд бүдгэрэх. Нөөцийн баталгаажилтын зөрүү нь тодорхой холбоост илэрсэн	Стратегийн эцсийн үр дүнг төсөл, арга хэмжээний гүйцэтгэлээр төлөөлүүлэх; стратегийн анхны объект холбоотой боловч өөр объектоор солигдох. Хугацааны шилжилт, үр дүн–хэмжүүрийн нийцлийн зөрүү нь тодорхой холбоост илэрсэн	Ижил буюу ойролцоо төлөвийн цаана сулралын өөр хэлбэр байж болно

Нотолгооны хүч	Зарим холбоост хөндлөнгийн аудитын дүгнэлт, төлөвлөлт–санхүүжилтийн баримт шууд дэмжсэн	Анхны стратегийн үр дүн ба тухайн мөчлөгийн хэрэгжилт, үнэлгээний хэмжүүрийн агуулгын харьцуулалт голлон дэмжсэн	Ижил төлөв өөр төрөл, шууд байдал, нотлох хүрээтэй баримтад тулгуурлаж болно
----------------	---	--	--

Эх сурвалж: Зохиогчийн боловсруулалт

Энэхүү судалгааны хүрээнд стратегийн зорилгын шилжилтийг сулралын байршил, сулралын хэлбэр, нотолгооны хүч гэсэн гурван хэмжээсээр ялган шинжлэх боломжтойг судалсан хоёр чиглэлд бодит баримтаар харуулав. Энэ үр дүн нь уг гурван хэмжээсийг үндэсний аюулгүй байдлын бүх чиглэлд нийтлэг болохыг нотлохгүй бөгөөд тэдгээрийн хэрэглэх хүрээг бусад стратегийн чиглэл, өөр хугацааны баримтаар давтан шалгах шаардлагатай.

Зургаа. Судалгааны үр дүнгийн хэлэлцүүлэг

6.1. Шинжилгээний анхаарлыг үе шатны бүрдлээс шилжилтийн чанарт нарийвчилсан нь

Стратегийн удирдлагын өмнөх судалгаанд төлөвлөлт, хэрэгжилт, гүйцэтгэл, үнэлгээ болон тэдгээрийн харилцан холбоог авч үздэг боловч энэхүү судалгааны арга зүйн нарийвчлал нь стратегийн удирдлагын шинэ үе шат санал болгосонд бус, нэг анхны стратегийн зорилгыг дараалсан үе шатуудаар дагуулан, тэдгээрийн хоорондын шилжилтийг шинжилгээний нэгж болгон тодруулсанд оршино. Ингэснээр “бодлого байна уу?”, “төлөвлөгөө батлагдсан уу?”, “хэрэгжилт явагдсан уу?”, “үнэлгээ хийсэн үү?” гэсэн үе шат тус бүрийн асуултаас стратегийн анхны зорилго нэг төлөвөөс дараагийн төлөвт ямар чанартай хадгалагдан хөрвөв? гэсэн нэг мөрийн асуултад шинжилгээний анхаарлыг шилжүүлж байна. Удирдлагын үе шат бүр оршин байх нь стратегийн анхны зорилгын агуулга тэдгээрийн хооронд бүрэн хадгалагдан хөрвөснийг өөрөө нотлохгүй.

Энэ нарийвчлал нь стратегийн зорилгын үе шат хоорондын хөрвүүлэлтийг оношлох боломж олгох боловч илэрсэн сулралын шалтгааныг өөрөө тогтоохгүй. Шалтгааныг тогтооход шийдвэр гаргалт, нөөцийн хуваарилалт, байгууллага хоорондын зохицуулалтыг мөрдсөн нэмэлт судалгаа шаардлагатай.

6.2. Стратегийн үр дүн, хэрэгжүүлэх нөөц, нотолгооны хүрээг ялгах шаардлага

Судалгааны үр дүн стратегийн хэрэгжилтийг төсөл, арга хэмжээний гүйцэтгэлтэй адилтгах нь хангалтгүйг харуулав. Стратегийн зорилго нь хүрэх эцсийн төлөв байдлын өөрчлөлтийг илэрхийлдэг бол төсөл, арга хэмжээ, төсөв, санхүүжилт нь түүнд хүрэх хэрэгсэл, нөхцөл юм. Иймээс төсөл төлөвлөгөөнд туссан, санхүүжилт баталгаажсан, хөрөнгө зарцуулсан, хэрэгжилтийн гүйцэтгэл ахисан зэрэг баримт нь стратегийн хэрэгжилтийн тодорхой шатны талаар дүгнэх боломж олгох боловч стратегийн эцсийн үр дүн бий болсныг дангаараа нотлохгүй.

Стратегийн хэрэгжилтийн шинжилгээнд хэрэгслийн гүйцэтгэл болон стратегийн эцсийн үр дүнг тусдаа түвшинд авч үзэх шаардлага эндээс үүснэ.

Үүнтэй холбоотойгоор нөөцийн баталгаажилтыг удирдлагын тусдаа зургаа дахь холбоос бус, бодлого → төлөвлөлт болон төлөвлөлт → хэрэгжилт шилжилтийн чанарыг шалгах огтлол гэж үзэв. Төлөвлөсөн нөөц, бодитоор баталгаажсан нөөц, зарцуулсан нөөц, стратегийн эцсийн үр дүнг хооронд нь адилтгахгүй. Нөөц, хэрэгслийн тухай баримт бүр хэрэгжилтийн тодорхой түвшнийг нотлох боловч түүнээс стратегийн эцсийн үр дүнгийн тухай шууд дүгнэлт автоматаар гарахгүй.

Энэ ялгалт нь өгүүллийн нотолгооны сахилгад шууд хамаарна. Өөрөөр хэлбэл: төсөвт төлөвлөсөн нь нөөц баталгаажсаныг; нөөц баталгаажсан нь зарцуулсныг; хөрөнгө зарцуулсан нь стратегийн эцсийн үр дүнд хүрснийг тус тус автоматаар нотлохгүй. Иймээс стратегийн хэрэгжилтийн тухай дүгнэлт нь ашигласан баримтын бодитоор нотолж чадах түвшнээс давж болохгүй.

6.3. Судалгааны хэрэглэх хүрээ ба хязгаар

Энэхүү шинжилгээний дарааллыг стратегийн анхны зорилгоос бодлого, төлөвлөлт, хэрэгжилт, үнэлгээ, залгамж хүртэлх агуулгын шилжилтийг баримтаар мөрдөх боломжтой бусад чиглэлд хэрэглэн шалгаж болно. Олон бодлого, төлөвлөгөө, байгууллага, хэрэгжилтийн арга хэмжээгээр дамждаг салбар дамнасан стратегийн асуудал нь ийм давтан шалгалтын боломжит хүрээ байж болох боловч судалсан хоёр чиглэлийн үр дүнгээр уг хэрэглээг урьдчилан батлагдсан гэж үзэхгүй. Өөрөөр хэлбэл: аргыг цаашид хэрэглэн шалгах боломжит хүрээ нь энэ судалгааны үр дүнг шууд ерөнхийлөх хүрээнээс өргөн байна.

Судалгааны үр дүнг ерөнхийлөх болон тайлбарлах чадварт хэд хэдэн хязгаар бий. Шинжилгээ эдийн засаг, эрчим хүчний аюулгүй байдлын хоёр чиглэлээр хязгаарлагдсан бөгөөд холбоос бүрд ашигласан эх сурвалжийн төрөл, бүрэн байдал, нотолгооны шууд байдал харилцан адилгүй. Мөн баримт бичгийн мөрдөлт нь шийдвэр гаргалт, нөөцийн хуваарилалт, байгууллага хоорондын бодит зохицуулалтыг дангаар тогтоохгүй. Таван холбоос нь стратегийн зорилгын шилжилтийг мөрдөх шинжилгээний дараалал болохоос нэг холбоосын сулрал дараагийн холбоосын сулралыг шалтгаална гэсэн загвар биш.

Иймээс цаашдын судалгааг хоёр чиглэлээр үргэлжлүүлэх шаардлагатай. Нэгдүгээрт, үндэсний аюулгүй байдлын бусад чиглэлд ижил таван холбоосыг хэрэглэж, стратегийн зорилгын шилжилтийг сулралын байршил, сулралын хэлбэр, нотолгооны хүчээр ялган шинжлэх боломж мөн хадгалагдах эсэхийг шалгах; хоёрдугаарт, илэрсэн сулралын шалтгааныг тайлбарлахын тулд шийдвэр гаргалт, нөөцийн хуваарилалт, байгууллага хоорондын зохицуулалт болон үнэлгээний дүн дараагийн шийдвэрт хэрхэн ашиглагдсаныг тусгайлан мөрдөх шаардлагатай.

Дүгнэлт

Судалгааны төв асуултад хариулахад, стратегийн анхны зорилгыг үе шат хооронд нэг мөрөөр дагуулан шинжилснээр шилжилтийн төлөвийг тогтоохын зэрэгцээ илэрсэн сулралын байршил, хэлбэр болон тухайн дүгнэлтийг дэмжих нотолгооны хүчийг хооронд нь ялган шинжлэх боломжтойг судалсан эдийн засаг, эрчим хүчний аюулгүй байдлын хоёр чиглэлд бодит баримтаар харуулав. Стратегийн удирдлагын холбоо бүхэлдээ тасарсан бус, харин стратегийн анхны зорилгын агуулга нэг төлөвөөс дараагийн төлөвт хадгалагдан хөрвөх чанар холбоос болон судалсан чиглэлээс хамааран ялгаатай байв.

Бодит баримтын шинжилгээгээр хоёр чиглэлд сулралын байршил хэсэгчлэн давхацсан боловч ижил бүтэцтэй гараагүй бөгөөд ижил буюу ойролцоо төлөвийн цаана сулралын өөр өөр хэлбэр илэрч болохыг тогтоов. Мөн холбоосын ижил төлөв өөр төрөл, шууд байдал, нотлох хүрээтэй баримтаар дэмжигдэж байсан нь холбоосын төлөвийг нотолгооны хүчтэй адилтгаж болохгүйг харуулав. Үнэлгээ → залгамж холбоост агуулгын үргэлжлэл ажиглагдсан боловч өмнөх үнэлгээг дараагийн өөрчлөлтийн шийдвэрийн үндэслэл болгон ашигласныг тогтоох баримт хүрэлцээгүй тул холбоосын төлөвийг хүчээр ангилаагүй.

Судалгааны шинжлэх ухааны хувь нэмэр нь стратегийн удирдлагын үе шатыг шинээр нэрлэсэн, эсхүл хэрэгжилтийн зөрүү гэсэн шинэ асуудал дэвшүүлсэнд бус, стратегийн анхны зорилгыг үе шат хооронд нэг мөрөөр дагуулж, шинжилгээний анхаарлыг үе шатны бүрдлээс тэдгээрийн хоорондын хөрвүүлэлтийн чанарт нарийвчилсанд оршино. Энэхүү судалгааны хүрээнд удирдлагын холбоосын шинжилгээний гол үр дүн нь стратегийн зорилгын шилжилтийг сулралын байршил, сулралын хэлбэр, нотолгооны хүч гэсэн гурван хэмжээсээр ялган шинжлэх боломжтойг судалсан хоёр чиглэлд бодит баримтаар харуулсанд оршино.

Энэхүү дүгнэлтийг үндэсний аюулгүй байдлын бусад чиглэлд шууд ерөнхийлөх үндэслэл хангалтгүй бөгөөд баримт бичгийн мөрдөлт нь илэрсэн сулралын шалтгааныг дангаар тогтоохгүй. Иймээс цаашдын судалгаанд таван холбоосын шинжилгээг үндэсний аюулгүй байдлын бусад чиглэлд давтан хэрэглэж, дээрх гурван хэмжээсээр ялган шинжлэх боломж мөн хадгалагдах эсэхийг шалгахын зэрэгцээ илэрсэн сулралын шалтгааныг тогтоохын тулд шийдвэр гаргалт, нөөцийн хуваарилалт, байгууллага хоорондын зохицуулалт болон үнэлгээний дүн дараагийн шийдвэрт хэрхэн ажиглагдсаныг тусгайлан мөрдөх шаардлагатай.

Эх сурвалжийн жагсаалт

Монгол Улсын Их Хурал. Монгол Улсын ҮАБҮБ. УИХ-ын 2010 оны 48 дугаар тогтоолын хавсралт. 2010.

Bryson, John M. Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. 5th ed. Hoboken, NJ: Jossey-Bass, 2018.

Howlett, Michael, M. Ramesh, and Anthony Perl. Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2013.

А.Түвшинтөгс. “Аюулын жагсаалтаас стратегийн удирдлагын орчин руу: их гүрнүүдийн аюулгүй байдлын стратегийн уншлага.” Стратегийн судалгаа, боть 36, №99, 2026.

А.Түвшинтөгс. “Үндэсний аюулгүй байдлын удирдлагын холбоос: шинжилгээний шинэ загвар.” Стратегийн судалгаа, боть 36, №100, 2026.

International Risk Governance Council. Risk Governance: Towards an Integrative Approach. Geneva: IRGC, 2005.

Монгол Улс. Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хууль. 2020.

Монгол Улсын Их Хурал. “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого. УИХ-ын 2020 оны 52 дугаар тогтоол. 2020.

Монгол Улсын Их Хурал. Монгол Улсыг 2021–2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл. УИХ-ын 2020 оны 23 дугаар тогтоол. 2020.

Монгол Улсын Их Хурал. Монгол Улсын Засгийн газрын 2020–2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр. УИХ-ын 2020 оны 24 дүгээр тогтоол. 2020.

Монгол Улсын Их Хурал. Монгол Улсын Засгийн газрын 2024–2028 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр. УИХ-ын 2024 оны 21 дүгээр тогтоол. 2024.

Монгол Улсын Засгийн газар. Монгол Улсын Засгийн газрын 2020–2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө. Засгийн газрын 2020 оны 12 дугаар сарын 9-ний өдрийн 203 дугаар тогтоолын хавсралт. 2020.

Эдийн засаг, хөгжлийн яамны үйл ажиллагааны стратеги, зохион байгуулалтын бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөр. Засгийн газрын 2023 оны 161 дүгээр тогтоолын хавсралт.

Эдийн засаг, хөгжлийн яамны үйл ажиллагааны стратеги, зохион байгуулалтын бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөр. Засгийн газрын 2025 оны 7 дугаар тогтоолын 2 дугаар хавсралт.

Сангийн яамны үйл ажиллагааны стратеги, зохион байгуулалтын бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөр. Засгийн газрын 2022 оны 76 дугаар тогтоолын хавсралт.

Сангийн яамны үйл ажиллагааны стратеги, зохион байгуулалтын бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөр. Засгийн газрын 2025 оны 7 дугаар тогтоолын 4 дүгээр хавсралт.

Гадаад харилцааны яамны үйл ажиллагааны стратеги, зохион байгуулалтын бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөр. Засгийн газрын 2024 оны 45 дугаар тогтоолын хавсралт.

Гадаад харилцааны яамны үйл ажиллагааны стратеги, зохион байгуулалтын бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөр. Засгийн газрын 2025 оны 7 дугаар тогтоолын 3 дугаар хавсралт.

Аж үйлдвэр, эрдэс баялгийн яамны үйл ажиллагааны стратеги, зохион байгуулалтын бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөр. Засгийн газрын 2024 оны 30 дугаар тогтоолын хавсралт.

Аж үйлдвэр, эрдэс баялгийн яамны үйл ажиллагааны стратеги, зохион байгуулалтын бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөр. Засгийн газрын 2025 оны 7 дугаар тогтоолын 6 дугаар хавсралт.

Эрчим хүчний яамны үйл ажиллагааны стратеги, зохион байгуулалтын бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөр. Засгийн газрын 2020 оны 94 дүгээр тогтоолын хавсралт.

Эрчим хүчний яамны үйл ажиллагааны стратеги, зохион байгуулалтын бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөр. Засгийн газрын 2025 оны 7 дугаар тогтоолын 17 дугаар хавсралт.

Үндэсний аудитын газар. Монгол Улсыг 2021–2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэлийн хэрэгжилт. Аудитын код ГНАГ-2025/04-ШТА-ГА. 2025.

Эдийн засаг, хөгжлийн яам. Монгол Улсын 2021–2025 оны хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тайлан. 2024.

Монгол Улсын Засгийн газар. Монгол Улсын хөгжлийн 2025 оны төлөвлөгөөний гүйцэтгэлд хийсэн хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тайлан. 2026.

Монгол Улсын Их Хурал. Монгол Улсыг 2026–2030 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл. УИХ-ын 2025 оны 109 дүгээр тогтоолын 1 дүгээр хавсралт. 2025.

Үндэсний аудитын газар. Улсын хөгжлийн 2025 оны жилийн төлөвлөгөөний хэрэгжилт. 2026.

Эдийн засаг, хөгжлийн яам. “Монгол Улсыг 2021–2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл” болон “Монгол Улсын 2021–2025 оны хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр”-ийн хэрэгжилтийн тайлан, санал, зөвлөмж. 2025.

Монгол Улсын Их Хурал. Монгол Улсыг 2026–2030 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэлийн хэрэгжилтийг хангахтай холбоотой баримт бичиг. УИХ-ын 2025 оны 109 дүгээр тогтоолын 2 дугаар хавсралт. 2025.

Монгол Улсын Их Хурал. Монгол Улсыг 2026–2030 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэлийн үр дүнгийн хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт, зорилтот түвшин. УИХ-ын 2025 оны 109 дүгээр тогтоолын 3 дугаар хавсралт. 2025.

Монгол Улсын Их Хурал. Монгол Улсын хөгжлийн 2025 оны төлөвлөгөө. УИХ-ын 2024 оны 35 дугаар тогтоол. 2024.

Монгол Улсын Их Хурал. Монгол Улсын 2026–2030 оны хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр. УИХ-ын 2025 оны 109 дүгээр тогтоолын 4 дүгээр хавсралт. 2025.

Монгол Улсын Засгийн газар. Монгол Улсын Засгийн газрын 2024–2028 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 2025 оны хэрэгжилт болон Монгол Улсын хөгжлийн 2025 оны төлөвлөгөөний гүйцэтгэлд хийсэн хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний танилцуулга. 2026.

Analyzing the Implementation of National Security Strategic Objectives Through Governance Linkages: Evidence from Economic and Energy Security

Tuvshintugs Adiya

Doctor (Ph.D.), Professor, Expert Adviser, tuvshintugs@nsc.gov.mn

National Security Council of Mongolia, Ulaanbaatar, Mongolia

Abstract

The formulation of national security strategic objectives in policy documents does not, in itself, demonstrate their actual implementation. This article aims to trace and analyze the strategic objectives for economic and energy security defined in Mongolia's National Security Concept through five governance linkages connecting six stages—objective → policy → planning → implementation → evaluation → continuity—and to identify the state of strategic objective transition, the location and form of weaknesses, and the strength of evidence supporting these findings.

The study comparatively examines the National Security Concept, development policy documents, Government Action Programs, development and investment plans, strategic programs of the relevant ministries, and documents relating to implementation, monitoring, evaluation, and audit. The original strategic objectives are traced consistently across these stages to examine how their substantive content is preserved and translated from one stage to the next. In doing so, the state of each governance linkage is assessed separately from the strength of the evidence supporting that assessment.

The analysis finds that the strategic governance linkages have not broken down as a whole; however, the quality of translating strategic objectives across stages varies by security domain and by linkage. In economic security, weaknesses are more evident in the policy → planning, planning → implementation, and implementation → evaluation linkages. In energy security, the preservation of intended strategic outcomes is uneven: the timelines for some outcomes have shifted, while implementation indicators do not fully correspond to the intended final strategic outcomes. In the evaluation → continuity linkage, substantive continuity is observable, but the available evidence is insufficient to establish how prior evaluations have informed subsequent decisions.

The principal contribution of the study lies in consistently tracing the original strategic objectives across successive stages and distinguishing the quality of their translation along three dimensions: the location of weakness, the form of weakness, and the strength of evidence. However, the findings from the two security domains examined cannot be directly generalized to other areas of national security, and document tracing alone cannot establish the causes of the identified weaknesses.

Keywords: Governance linkages; translation of strategic objectives; inter-stage transition; strength of evidence; policy continuity

Received: August 25, 2026 | Accepted: September 17, 2026 | Published online: September 30, 2026



© The Author(s) 2026

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.