

# УЛС ТӨРИЙН ПАТРОНАЖ БА ҮНДЭСНИЙ АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫН АСУУДАЛ

Н. Отгонбаяр<sup>1</sup>, Л. Билгүүнтөгс<sup>2</sup>, Г. Дариймаа<sup>3</sup>

**Abstract:** *The establishment of a professional civil service is crucial in guaranteeing national security. Despite Mongolia's efforts to create a professional civil service, the outcomes have been unsatisfactory. One of the main factors contributing to this issue is political patronage. In the context of the article, researchers, based on expert research, tried to determine the causes of political patronage in Mongolia, its consequences, and solutions.*

**Keywords:** *Political patronage, public appointments, clientelism, patron-client relation*

## I. Оршил

Аливаа улс орон хөгжих, уруудан доройтох үйл явц юуны түрүүнд, төрийн албаны үйл ажиллагаатай нягт холбоотой байдаг. Энэ ч утгаараа УИХ-аас 2010 онд батлан гаргасан Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд үндэсний аюулгүй байдал гэдгийг “... Монгол Улсын язгуур ашиг сонирхлыг хангах гадаад, дотоод таатай нөхцөл бүрдсэн байхыг ...” хэлнэ хэмээн тодорхойлсон. Тэрчлэн “Монгол Улсын төр, нийгэм, иргэний аюулгүй байдал харилцан уялдаатай хангагдсанаар Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдал баталгаажна” (ҮАБЗ-ын Ажлын Алба, 2010, хууд. 3) хэмээн тодотгожээ.

Дэлхий дахины нийтлэг жишигт нийцүүлэн хөгжих, дотоод аюулгүй байдлаа хангах зорилгоор төрийн мэргэшсэн албыг төлөвшүүлэх зорилго бүхий шинэтгэл 1990 оноос эхэлсэн гэж үздэг ба өнөөг хүртэлх хугацаанд хэд хэдэн үе шаттай хэрэгжиж иржээ. (Ц. Самбалхүндэв, Д. Байгал, 2009). Харамсалтай нь, үр дүн хангалтгүй, хэрэгжилт муу байна 2009-2019 оны хооронд төрийн нийт албан хаагчдын тоо 34%-иар нэмэгдсэн хэрнээ мэдлэг, чадвараар уралдаант сонгон шалгаруулалт (ерөнхий болон тусгай)-ад орж, өндөр оноо авсан иргэд төрийн албанд томилогдох механизм бүрэн төлөвшиж чадахгүй байгааг сүүлийн үеийн судалгааны тайлангуудад дурджээ (Удирдлагын Академи, 2014; Дэлхийн Банк, 2020).

---

<sup>1</sup> МУИС-ийн докторант

<sup>2</sup> ХИС-ийн докторант

<sup>3</sup> МУИС-ийн докторант

Төрийн мэргэшсэн албыг төлөвшүүлэх үйл явцад тулгарч буй томоохон сорилтын нэг нь улс төрийн патронаж юм. Улс төрийн патронаж Монгол Улсын төрийн албанд бодит үзэгдэл болсон. Тухайлбал, 1996 оны сонгуулийн дараа “баг бүрдүүлэх”, 2000 оны сонгуулийн дараа “бүтцийн өөрчлөлт хийх”, 2004 оны сонгуулийн дараа “зөвшилцөл хийх”, 2012 оны сонгуулийн дараа төрийн өмчит болон төсөвт үйлдвэрийн газар олноор байгуулж, мэргэшсэн албан хаагчдыг шилжүүлэн байршуулах, тэрчлэн “үүрэг гүйцэтгэгч” нэрийн дор улс төрийн зорилгоор халаа сэлгээ хийх, албан тушаал хуваарилах үйл явц эрчимжсэн (Удирдлагын Академи, 2014). Төрийн албаны зөвлөлөөс жил тутам гаргадаг албан ёсны тайланд дурдсанаар, 2007 онд төрийн нийт албан хаагчдын 5.2% хууль бус халаа, сэлгээнд өртөж байсан бол 2012 онд уг тоо 9.3%, 2013 онд 11.52%, 2014 онд 13.09%, 2015 онд 13.35%, 2016 онд 14.23%, 2017 онд 15.5% болж тус тус өсчээ. 2019 он гэхэд төрийн захиргааны албан хаагчдын 22.3% нь хууль зөрчсөн халаа, сэлгээнд өртсөн байна (Дэлхийн Банк, 2020). Ерөнхий бүтцийг судлан үзвэл, өөрийн хүсэлтээр, өөр байгууллагад шилжсэн, бүтцийн өөрчлөлт гэх үндэслэлээр шилжилт хөдөлгөөнд орох явдал их байгаа нь патронажийн харилцааны илрэл юм. Патронаж харилцаа бий болсноор төрийн албаны мэргэшсэн байдал алдагдах, улс орны хөгжилд сөргөөр нөлөөлөх, улмаар үндэсний аюулгүй байдал хангагдаж чадахгүй нөхцөл үүсдэг байна.

Хэдийгээр гадны улс орнуудад уг асуудлаар олон тооны өгүүлэл, нэг сэдэвт бүтээл нийтлэгдэж буй боловч Монгол Улсын төрийн албаны зохион байгуулалт дахь улс төрийн патронаж харилцаа, шалтгаан, үр дагавар, шийдвэрлэх арга замын талаар хийгдсэн судалгаа бага, энэ чиглэлд судалгаа хийх хэрэгцээ, шаардлага байгааг дурдах байна. Судлаач Д. Оюунсүрэн, Ж. Диркес, Л. Бямбаханд (Oyunsuren, Dierkes, and Byambakhand) нар хамтран “Монгол Улс дахь патронаж” нэртэй судалгааг 2023 онд нийтлүүлсэн нь энэ чиглэлд хийгдсэн анхны ажил болно. Гурван ерөнхийлөгчийн зүгээс 2009-2021 оны хооронд дипломат албаны хүрээнд хийсэн томилгоонд тулгуурлан Монгол Улсад патронаж томилгоо бодит үзэгдэл болсныг онцолсон (Oyunsuren, Dierkes, & Byambakhand , 2023). *“Монгол бол патронажийн нэлээд сонирхолтой тохиолдол болно. /.../ Монгол хэлнээ патронажийн чиглэлээр судалгааны бүтээлүүд гараагүй гэдэг нь уг үзэгдэл байхгүй гэсэн үг огтоос биш юм”* (Oyunsuren, Dierkes, & Byambakhand , 2023, pp. 121, 122) хэмээн бичсэнтэй санал нэг байна.

Энэхүү судалгааны хүрээнд Монгол Улсын төрийн албан дахь улс төрийн патронаж харилцаа, шалтгаан, үр дагавар, шийдвэрлэх арга замыг эксперт судалгаанд тулгуурлан тодорхойлохыг оролдсон болно. Судалгааны үр дүнг SPSS программаар боловсруулав.

## **II. Онолын хүрээ**

### ***Үндсэн ойлголт, тодорхойлолт***

Аливаа үзэгдэл, үйл явцыг танин мэдэхийн тулд тухайн судлах гэж буй үзэгдлийг илэрхийлсэн ойлголтыг тодорхой болгох хэрэгцээ, шаардлага үүснэ. Манай улсад судлаачдын нэг сэдэвт болон орчуулгын бүтээлүүдэд патронаж (patronage), клиентелизм (clientelism) гэх ойлголтуудыг ижил утгаар хэрэглэж буй хандлага байна. Ялангуяа Михал Клима (Klima)-гийн бүтээл (Клима, 2017) Монгол хэлнээ орчуулагдан гарсны дараа нэлээд хүчтэй болсон. Гэхдээ патронаж, клиентелизм нь үг зүйн гарвал болон утга зүйн хувьд харилцан ялгаатай ойлголт гэдгийг дурдах байна.

Судалгааны бүтээлүүдэд клиентелизм гэдгийг үйлчлүүлэгчдийн (их төлөв эдгээрийг клиент гэж нэрлэдэг) зүгээс үнэнч байдлыг чухалчлах, хариуд нь ивгээгчийн (ихэвчлэн эдгээрийг патрон гэж нэрлэдэг) зүгээс зан үйл, мэргэжлийн ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчин тэдэнд байгууллагын нөөцөд нэвтрэх, өмгөөлөл, хамгаалал хүртэх боломж олгодог далд хэлбэрийн босоо харилцаа бүхий удирдлага-зохион байгуулалтын үзэгдэл мөн гэж үзсэн байдаг (Харитонов, 2013). Патронажийг бодвол клиентелизм илүү өргөн хүрээтэй, илүү нийгэм рүү чиглэсэн, хамгийн гол нь, төрийн бараа, ажил, үйлчилгээг солилцох зорилготой юм (Petr Kopecký, Peter Mair, Maria Spirova, 2012). Харин улс төрийн патронаж хэмээх ойлголтыг мэргэжлийн толь бичиг болон судлаачдын зүгээс харилцан адилгүй байдлаар тодорхойлсон байна. Тухайлбал, Америкийн Улс төрийн шинжлэх ухааны холбооноос эрхлэн 2011 онд хэвлүүлсэн «Улс төрийн шинжлэх ухааны нэвтэрхий толь»-д Айсегүл Комсуоглу (Aysegul) “... дэмжлэг, туслалцаа үзүүлсэнийх нь төлөө ивээн тэтгэгчийн зүгээс үйлчлүүлэгч этгээдэд төрийн нөөцийг ашиглан үйлчилгээ үзүүлэх юм уу, ажлын байр санал болгох практик ...” мөн гэж патронажийг тодорхойлоод “патронаж, клиентелизмийг адилтган” үзэх явдал байдаг ч тусдаа ойлголт болохыг дурджээ (Aysegul Komsuogly, 2011, p. 1199).

Оксфордын Их сургуулиас эрхлэн 2022 онд хэвлүүлсэн «Төрийн захиргааны Оксфордын тайлбар толь»-д Франчиско Пэницца, Гай Питэрс, Конрадо Р. Ларрабүрү (Panizza, Peters, & Larraburu) нар патронажийг засаглал “...бий болгох, дэмжиж, тэтгэх зорилгоор улс төрчдийн зүгээс ашиглах арга хэрэгсэл мөн ...” гэж үзээд “төрийн албаны сонгуульд бус албан тушаалд өөрт үнэнч хүмүүсийг томилох улс төрийн тоглогчдын онцгой эрх...” (Francisco Panizza, B. Guy Peters, & Conrado Ramos Larraburu, 2022) хэмээн тодорхойлжээ.

Конрад Аденауэр сангийн хэрэгжүүлсэн төслийн хүрээнд 2022 онд хэвлэгдсэн «Захиргааны шинжлэх ухааны нэр томъёоны тайлбар толь»-д судлаач Я. Төгөлдөр (2022) “... патронаж нь төрийн албан тушаалд өөрийн аялдан дагагчид болон намын гишүүдийг томилох үйл явцыг хэлнэ. (...) Ийм үзэгдэл ихэнхдээ аж үйлдвэр сул хөгжсөн, уламжлалт соёлтой, иргэний нийгэм болон улс төрийн байгууллагууд нь инстүүцийн төлөвшилийг хангаагүй үед ажиглагддаг байна. (...) төрийн албаны хүний нөөцийн бүрдүүлэлтэд нөлөөлж, мерит зарчим, шударга ёс, тэгш байдал, хууль дээдлэх зарчмууд алдагдах, төрийн удирдлагын тогтворгүй байдлыг бий болгох сөрөг үр дагавартай үзэгдэл мөн” (Төгөлдөр, 2022) гэж тайлбарласан.

Мэргэжлийн дээрх толь бичгүүдээс гадна судлаачид патронажийн талаар янз бүрийн тодорхойлолт гаргасан байна. Үүнийг дараах байдлаар нэгтгэсэн болно /Хүснэгт 1/.

**Хүснэгт 1. Патронажийн талаарх судлаачдын тодорхойлолтууд**

№	Судлаачид, он	Тодорхойлолт
1	Лэйдэн Их сургуулийн профессор Ханс Дальдэр /Daalder, 1966/	Улсын юм уу хагас улсын салбарт улс төрийн намууд “нэвтрэх үйл явц” мөн
2	Корнэлл Их сургуулийн профессор Мартин А. Шефтэр /Shefter, 1977/	Улс төрийн дэмжлэг үзүүлсэнийх нь хариуд улс төрчдийн зүгээс сонгогчид, дэмжигчид болон өөрийн намын гишүүдэд хуваарилж өгөх олон янзын ашиг тус
3	Флорэнц дахь Европын Их сургуулийн профессор Жан Блондэл /Blondel, 2000/	Улс төрийн ашиг тус үзүүлсэнийх нь төлөө улс төрийн нам, засгийн газрын зүгээс тодорхой этгээдэд хүндэтгэл, ажлын байр, гэрээ хэлэлцээр буюу улсын захиалга нийлүүлэх ажил зэрэг янз бүрийн бараа, бүтээгдэхүүн санал болгох үйл явц мөн
4	Сан-Франчискогийн Улсын Их сургуулийн профессор Кэй Лоусон /Lawson, 1980/	Сонгуулийн явцад санал өгсөнийх нь хариуд тодорхой сувгаар дамжуулан хариу үйлдэл үзүүлэх улс төрийн намуудын үйл ажиллагаа мөн.
5	Принстоны Их сургуулийн профессор Алекс Уэйнгрод /Weingrod, 1968/	Улс төрийн дэмжлэг, туслалцааны хариуд улс төрчдийн зүгээс нийтийн баялгийг юм уу төрийн албаны албан тушаал хуваарилах үйл явц мөн
6	Принстоны Их сургуулийн профессор Алекс Уэйнгрод /Weingrod, 1968/	Өмнөө тавьсан зорилгодоо хүрэхийн тулд эрх ашиг, түншлэлээр холбогдсон харилцан адилгүй эрх мэдэл бүхий хүмүүсийн хоорон дахь харилцаа мөн

7	Харвардын Их сургуулийн профессор Шмул Н. Эйэнштадт, Флоридагийн Их сургуулийн профессор Ренэ Лэмаршан /Eisenstadt, Lemarchand, 1981/	Эрх мэдэл бүхий ивгээгчийн зүгээс бусдаас өөрт шаардлагатай бараа, ажил, үйлчилгээ авсны хариуд клиент нарт бараа, үйлчилгээ, өмгөөлөл, хамгаалал хүртээх явдал мөн
8	Абэрдин Их сургуулийн профессор Фрэнк У. Били /Bealey, 2000/	Томилогдож буй этгээдийн мэдлэг чадвар буюу гавьяа зүтгэл дээр бус, бие хүний ашиг сонирхолд нийцүүлэн засгийн газрын зүгээс хийх томилгоо мөн
9	Сьюзен Беджер тэргүүтэй судлаачдын эрхлэн хэвлүүлсэн бүтээлд /Badger et al., 1998/	Намд үнэнч байсных нь төлөө төрийн нөөцийн ашиглан шагнаж урамшуулах тогтолцоо; мэдлэг чадвараар бус, эрх баригч намын эдийн болон эдийн бус ашигт нийцүүлж төрийн албанд томилох, дэвшүүлэх үйл явц мөн.
10	Нотинхэйм Их сургуулийн профессор Жан-Хинрик Мейер-Сахлинг /Meyer-Sahling, 2006/	Улс төрийн хэмжүүрт тулгуурлан улсын салбарын албан тушаалд хүн томилох үйл явц мөн.
11	Пэтр Копэцки, Питэр Мэйр /Korecky, Maig, 2006/	Улсын салбарын юм уу хагас улсын салбарын албан тушаалд хүн томилох улс төрийн намын эрх мэдэл.
12	Лондон дахь Хатан хааны коллежийн профессор Анна Звезда /Gwiazda, 2008/	Улсын салбарын юм уу хагас улсын салбарын янз бүрийн албан тушаалд эрх баригч намын зүгээс гишүүн, дэмжигчдээ томилох замаар төрд улс төрийн нам нэвтрэх үйл явц мөн.
13	Вильнюсийн Их сургуулийн профессор Виталис Накросис, Лютаурас Гүдзинскас /Nakrošis, Gudžinskas, 2013/	Улсын салбарын хүрэн дэх албан тушаалд хүн томилох улс төрийн намуудын бүрэн эрх
14	Венийн Их сургуулийн профессор Вольфганг С. Мүллэр /Muller, 2005/	Намын улс төрчид болон клиентүүдийн хооронд явагдах шууд болон шууд бус солилцоонд төрийн нөөцийг ашиглах үйл явдал мөн.
15	Лондонгийн Эдийн Засаг, Улс Төрийн Шинжлэх Ухааны Их сургуулийн профессор Эллиот Грин (Elliott Green, 2011)	Улс төрийн дэмжлэгийн хариуд иргэдийн зорилтот бүлэгт улс төрийн удирдагчдын зүгээс биет баялаг хуваарилах нийтлэг шинтэй улс төрийн бодлогыг патронаж гэнэ.
16	Вильнюсийн Их сургуулийн профессор Виталис Накросис /Nakrošis, 2014/	Төрийн байгууллагын албан тушаалд итгэгдсэн юм уу намын гишүүдээ томилох, тэрчлэн албан тушаалаас чөлөөлөх улс төрийн намуудын эрх мэдэл
17	Лондонгийн Эдийн Засаг, Улс Төрийн Шинжлэх Ухааны Их сургуулийн профессор Клара Волинтирү /Volintiru, 2014/	Улсын салбарын удирдлагын байгууллага дахь ивээлийн буюу улс төржсөн томилгоо.
18	Франческо Пэницца, Б. Гай Питэрс, Конрада Рамос Ларрабүрү /Francisco Panizza, B. Guy Peters, and Conrada Ramos Larraburu, 2022/	Шийдвэр хууль ёсны мөн, бишээс үл хамааран улсын салбарын хүрээнд сонгуульт бус албан тушаалд өөрийн үзэмжээр хүн томилох улс төрийн тоглогчдын эрхийг хэлнэ
19	Б. Гай Питэрс, Колин Нокс, Бюон Сок Ким /B. Guy Peters, Colin Knox, Byeong Seob Kim, 2023/	Улс төрийн тоглогчид улсын салбарын удирдлагын голлох албанд өөрийн үзэмжээр томилгоо хийх эрхийг хэлнэ.

*Эх сурвалж: Ауримас Зарэмбагийн бүтээлд (Zaremba, 2016) тулгуурлан боловсруулав.*

Энэ мэтчилэн судлаачид харилцан адилгүй байр суурь баримтлах ч патронажийг нийтлэг шинжид тулгуурлан дараах байдлаар тодорхойлж болох байна. Патронаж нь клиентелизмын нэг хэлбэр бөгөөд хуульд нийцсэн, үгүйгээс үл хамааран эрх баригч нам, улс төрчдийн зүгээс гишүүн, дэмжигчдээ мэдлэг чадвар, мэргэшил, туршлага шаардах төрийн албан тушаалд үнэнч байдлыг шалгуур болгон томилох юм уу, уг шалгуурыг удирдлага болгон төрийн албан хаагчдыг албан тушаалаас халах, чөлөөлөх үйл явцтай хамаарал бүхий патрон, клиентийн хоёр талт харилцаа мөн (Төмөр & Отгонбаяр, 2023).

### III. Эмпирик судалгааны үр дүн

Судалгааны зорилго нь Монгол Улсын төрийн албанд улс төрийн патронаж бий болж буй шалтгаан, өнөөгийн байдал, үр дагавар, шийдвэрлэх арга замыг тодорхойлох чиглэлээр мэргэжлийн экспертийн шинжилгээ хийхэд оршино.

Уг зорилгын хүрээнд дараах зорилтыг дэвшүүлсэн. Үүнд:

1. Монгол Улсын төрийн албан дахь улс төрийн патронажийн талаарх экспертүүдийн байр суурийг тодорхойлох;
2. Монгол Улсын төрийн албанд улс төрийн патронаж илрэн гарахад хүргэж буй ерөнхий болон тусгай шалтгааныг тодорхойлох;
3. Монгол дахь улс төрийн патронажийн хэв шинжийг тодорхойлох;
4. Улс төрийн патронаж бий болсноор Монгол Улсын төрийн албанд үүсэх үр дагаврыг шинжлэх;
5. Монгол Улсын төрийн албан дахь улс төрийн патронажийг шийдвэрлэх арга замуудыг тодорхойлох зэрэг болно.

Экспертийн судалгааг 2023 оны дөрөвдүгээр сарын 13-наас 2023 оны аравдугаар сарын 20 хүртэлх хугацаанд зохион байгуулсан. Судалгаанд улс төр, төрийн захиргаа, удирдлагын хүрээнд, ялангуяа төрийн хүний нөөцийн удирдлага, улс төрийн нам, намын тогтолцооны болон төрийн албаны хөгжил, төлөвшилтийн асуудлаар судалгаа эрхэлдэг нийт 13 судлаачийг, тэрчлэн мэргэжил, мэргэшлийн дагуу төрийн байгууллагад 20 болон түүнээс дээш жил тогтвор суурьшилтай ажиллаж буй 13 төрийн албан хаагчийг хамруулсан. Эдгээрийг төлөөлж буй байгууллага буюу харьяаллаар авч үзвэл дараах байдалтай байна (Хүснэгт 2).

Хүснэгт 2. Экспертийн судалгаанд оролцогчдын харьяалал

	Давтамж	Хувь	Хүчин төгөлдөр хувь	Кумулятив хувь
Хүчинтэй ШУА	3	11.5	11.5	11.5
МУИС	1	3.8	3.8	15.4
МУБИС	1	3.8	3.8	19.2
Удирдлагын Академи	2	7.7	7.7	26.9
ШЕЗ	1	3.8	3.8	30.8
ЦАУЗБК	1	3.8	3.8	34.6
Этүгэн Их Сургууль	1	3.8	3.8	38.5

ШУТИС	2	7.7	7.7	46.2
ТАЗ	1	3.8	3.8	50.0
Төв аймгийн НУБ	5	19.2	19.2	69.2
Баянзүрх дүүргийн НУБ	2	7.7	7.7	76.9
Сүхбаатар дүүргийн НУБ	3	11.5	11.5	88.5
Дархан-Уул аймгийн НУБ	3	11.5	11.5	100.0
Total	26	100.0	100.0	

Эх сурвалж: Судлаачид боловсруулсан.

Харин экспертний судалгаанд оролцогчдыг хүйсийн хувьд авч үзвэл дараах байдалтай байна (Хүснэгт 3).

### Хүснэгт 3. Экспертний судалгаанд оролцогчдын хүйсийн байдал

		Давтамж	Хувь	Хүчин төгөлдөр хувь	Кумулятив хувь
Хүчинтэй	Эрэгтэй	16	61.5	61.5	61.5
	Эмэгтэй	10	38.5	38.5	100.0
Total		26	100.0	100.0	

Эх сурвалж: Судлаачид боловсруулсан.

Насны хувьд авч үзвэл судалгаанд сонгогдсон экспертүүдийг дараах байдлаар бүлэглэж болох байна (Хүснэгт 4).

### Хүснэгт 4. Судалгаанд хамрагдсан экспертүүдийн насны байдал

		Давтамж	Хувь	Хүчин төгөлдөр хувь	Кумулятив хувь
Хүчинтэй	41-50 нас	5	19.2	19.2	19.2
	51-60 нас	15	57.7	57.7	76.9
	61-75 нас	6	23.1	23.1	100.0
Total		26	100.0	100.0	

Эх сурвалж: Судлаачид боловсруулсан.

Экспертний судалгааг зохион байгуулахад хэд хэдэн хүндрэлтэй тал байсныг онцлон тэмдэглэх байна. Эдгээрт:

**Нэгдүгээрт**, улс төрийн патронажийн чиглэлээр мэргэшин ажилладаг, тодорхой тооны нэг сэдэвт бүтээл туурвисан судлаачид цөөн байсан. Энэ нь экспертний багийн бүрэлдэхүүнд орох судлаачдыг сонгоход томоохон сорилтыг бий болгосон. Үүнтэй холбоотойгоор тус судалгаанд сонгогдсон нийт 26 эксперт нь улс төрийн патронажийн чиглэлээр мэргэшин ажилладаггүй, улс төрийн болон төрийн захиргаа, удирдлагын хүрээнд

судалгаа шинжилгээ хийдэг судлаачид, тэрчлэн мэргэжил, мэргэшлийн дагуу төрийн байгууллагад ажилладаг албан хаагчид хамрагдсаныг дурдах байна.

*Хоёрдугаарт*, нэр, томьёо, ойлголт түгэн дэлгэрч чадаагүй, судлаачид, эрдэмтдийн хүрээнд олон янзын байр суурь хадгалагдаж байсан. Үүнтэй холбоотойгоор нэр томьёо, ойлголтыг нэг бүрчлэн авч үзэх, судлаачдын дундах байр суурийн олон талт байдалд дүн шинжилгээ хийх, нэгтгэн дүгнэх, харьцуулан шинжлэх, эксперт судалгааны асуулгад тусгах шаардлага гарсныг тэмдэглэх байна.

*Гуравдугаарт*, өнөөг хүртэлх хугацаанд Монгол Улсад улс төрийн патронажийн чиглэлээр экспертийн судалгаа зохион байгуулж байсан туршлага бага байна. Энэ нь тодорхой онол, арга зүйн үндэслэлд тулгуурлан эксперт судалгааны нэгдсэн асуулга боловсруулах шаардлагыг бий болгосон.

Экспертийн судалгааг зохион байгуулахдаа юуны түрүүнд, экспертэд сонгогдсон судлаачидтай биечлэн уулзаж, харилцан ярилцах, асуулга бөглүүлэх, цахим шуудангаар дамжуулж мэдээлэл солилцох, цахим сүлжээг ашиглан google.meeting, zoom программаар холбогдох зэргээр ажилласан болно.

Нийт судалгаанд хамрагдсан экспертийн багийн гишүүдийн санал нэгдлийн түвшинг тодорхойлох зорилгоор Кэндалийн конкорданцийн коэффициентийг ашиглаж тооцсон (Kendall and Babington 1939, 275-287).

$$W = \frac{12 \sum d_i^2}{m^2 n(n^2 - 1)} \quad 0 \leq W \leq 1$$

Экспертүүдийн санал нэгдлийн түвшинг SPSS программ ашиглан тооцон үзэхэд дараах байдалтай байна (Хүснэгт 5).

Хүснэгт 5. Кэндалын конкорданцийн коэффициент

N	26
Kendall's W	.877
Chi-Square	1144.353
Df	65
Asymp. Sig.	.000

Эх сурвалж: Судлаачид боловсруулсан



Эндээс экспертүүдийн санал нэгдлийн түвшин  $W=0.877$  буюу харьцангуй өндөр байгаа нь уг асуулгаар авсан үр дүнг судалгаанд ашиглах бололцоотой гэж үзэхэд хүргэж байна.

Монгол Улсын төрийн албанд улс төрийн патронаж харилцаа үүсэж буй учир шалтгааныг тодруулах зорилго бүхий асуултад экспертүүд дараах байдлаар хариулт өгсөн байна (Хүснэгт 6).

**Хүснэгт 6. Эксперт судалгааны дүн**

**Монгол Улсын төрийн албанд улс төрийн патронаж бий болоход юу нөлөөлж байна вэ (3 хүртэлх хариултыг сонгож болно)?**

		Хариулт		Тохiolдлын хувь
		Экспертийн давтамж	Хувь	
Улс төрийн патронажийн шалтгаан	Улс төрийн патронаж үзэгдэлтэй тэмцэх хүсэл сонирхол төрийн өндөр албан тушаалтнуудад байдаггүй	24	35.3%	92.3%
	Төрийн албан хаагчдын хөдөлмөрийн хөлс харьцангуй доогуур	3	4.4%	11.5%
	Захирах-захирагдах ёсны харилцааг зохицуулсан захиргаа-эрх зүйн хэм хэмжээ дутмаг	4	5.9%	15.4%
	Төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагааны ёс суртахууны талыг хөндсөн хуулийн зохицуулалт сул	2	2.9%	7.7%
	Байгууллагын хяналт сул, хариуцлагын механизм байхгүй, зохион байгуулалтын албан ёсны бүтэц төлөвшөөгүй	5	7.4%	19.2%
	Улс төрийн нам, хүчин, улс төрчдийн төрийн эрх мэдэлд хяналт тогтоох гэсэн зорилго, чиглэлтэй үйл ажиллагаа	26	38.2%	100.0%
	Төрийн албан хаагчдын ухамсарын доройтол	2	2.9%	7.7%
	Сонгууль, сонгуулийн тогтолцоо	2	2.9%	7.7%
	<b>Нийлбэр дүн</b>	<b>68</b>	<b>100.0%</b>	<b>261.5%</b>

*Эх сурвалж: Судлаачид боловсруулсан*

Хүснэгтээс үзэхэд Монгол Улсын төрийн албанд улс төрийн патронаж харилцаа үүсэхэд уг үзэгдэлтэй тэмцэх сонирхол төрийн өндөр албан тушаалтнуудад байдаггүй (24/92.3%), мөн улс төрийн нам, хүчин, улс төрчдийн зүгээс төрийн эрх мэдэлд хяналт

тогтоох гэсэн зорилго, чиглэлтэй үйл ажиллагаа (26/100%) онцгой ихээр нөлөөлж байгааг мэдэж болохоор байна.

Харин улс төрийн патронаж эрх мэдлийн ямар байгууллагад хүчтэй хөгжсөн бэ гэсэн асуултад экспертүүд дараах байдлаар хариулт өгсөн байна (Хүснэгт 7).

**Хүснэгт 7. Эксперт судалгааны үр дүн**

**Улс төрийн патронажийн дээр дурдсан хэлбэрүүд эрх мэдлийн ямар байгууллагад хүчтэй хөгжсөн гэж үзэж байна вэ (3 хүртэлх хариултыг сонгож болно)?**

		Хариулт		Тохиолдлын хувь
		Экспертийн давтамж	Хувь	
Төрийн байгууллага	Хууль хяналтын байгууллага /Цагдаа, прокурор, шүүх/	16	20.8%	61.5%
	Аймаг, хот, сум, дүүргийн нутгийн удирдлагын байгууллага	24	31.2%	92.3%
	Яам, агентлаг	18	23.4%	69.2%
	Төрийн тусгай алба	2	2.6%	7.7%
	Төрийн өмчит болон төсөвт үйлдвэрийн газар	11	14.3%	42.3%
	Дурдсан бүх байгууллага	6	7.8%	23.1%
	<b>Нийлбэр дүн</b>		<b>77</b>	<b>100.0%</b>

**Эх сурвалж:** Судлаачид боловсруулсан

Хүснэгтээс үзэхэд улс төрийн патронаж аймаг, хот, сум, дүүргийн нутгийн удирдлагын байгууллага (24/92.3%), яам, агентлаг (18/69.2%), цагдаа, шүүх, прокурор гэх мэт хууль хяналтын байгууллага (16/61.5%), төрийн өмчит болон төсөвт үйлдвэрийн газар (11/42.3%) зэрэгт өргөн хүрээнд тархсан байна.

Төрийн албанд улс төрийн патронаж бий болсноор төрийн албаны мэргэшсэн, тогтвортой байдал алдагдаж, үндэсний аюулгүй байдлын суурь зарчим хэрэгжихгүй байх нөхцөл бүрджээ. Учир нь “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”-д “Иргэдэд адил тэгш, хүртээмжтэй үйлчилдэг, ил тод, хариуцлагатай төрийн албыг бэхжүүлж, төрийн албыг мэргэшсэн, чадварлаг хүмүүсээр бүрдүүлэх бодлого баримтална” (ҮАБЗ-ын Ажлын Алба, 2010) хэмээн заасан байдаг.

Улс төрийн патронажийг хязгаарлах боломжтой юу гэсэн асуултад судалгаанд оролцсон экспертүүд дараах байдлаар хариулт өгсөн байна (Хүснэгт 8).

**Хүснэгт 8. Эксперт судалгааны үр дүн**

**Монгол Улсад төрийн албан дахь улс төрийн патронажийг хязгаарлах боломжтой юу?**

Хариулт

		Экспертийн давтамж	Хувь	Тохиолдлын хувь
<b>Q9</b>	Бүрэн боломжтой	26	100.0%	100.0%
<b>Нийлбэр дүн</b>		26	100.0%	100.0%

Эх сурвалж: Судлаачид боловсруулсан

Дээрхээс үзэхэд судалгаанд хамрагдсан экспертүүд улс төрийн патронажийг хязгаарлах бүрэн боломжтой (26/100%) гэж үзсэн байна.

Улс төрийн патронажийг ямар аргаар хязгаарлах боломжтой вэ гэсэн асуултад дараах хариултыг өгсөн байна (Хүснэгт 9).

#### Хүснэгт 9. Эксперт судалгааны үр дүн

**Монгол Улсад төрийн албан дахь улс төрийн патронажийг ямар арга замаар хязгаарлах боломжтой гэж та үзэж байна вэ (3 хүртэлх хариултыг сонгож болно)?**

		Хариулт		Тохиолдлын хувь
		Экспертийн давтамж	Хувь	
Q10	Төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагаанд тавих хяналтыг нэмэгдүүлэх замаар	22	30.1%	84.6%
	Улс төрийн патронаж харилцаанд оролцогчдод хүлээлгэх хариуцлагын механизмыг чангатгах замаар	23	31.5%	88.5%
	Төрийн албан хаагчийн үйл ажиллагааны ёс зүйн тусгай хууль баталж, хэрэгжилтэд хяналт тавих замаар	2	2.7%	7.7%
	Төрийн албаны хараат бус байдлыг хангах тал дээр улс төрийн нам, хүчнүүдийн нэгдсэн байр суурийг бий болгох замаар	23	31.5%	88.5%
	Хариулахад хүндрэлтэй	3	4.1%	11.5%
<b>Нийлбэр дүн</b>		73	100.0%	280.8%

Эх сурвалж: Судлаачид боловсруулсан

Дээрхээс үзэхэд судалгаанд хамрагдсан экспертүүд улс төрийн патронаж харилцаанд оролцогчдод хүлээлгэх хариуцлагын механизмыг чангатгах (23/88.5%), төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагаанд тавих хяналтыг нэмэгдүүлэх (22/84.6%), төрийн албаны хараат бус байдлыг хангах тал дээр улс төрийн нам, хүчнүүдийн нэгдсэн байр суурийг бий болгох (23/88.5%) гэсэн хариултууд өгсөн байна.

#### IV. Дүгнэлт

Судлаачид дараах санааг дүгнэлт болгон гаргаж байна. Үүнд:

1. Улс төрийн нам, хүчин, улс төрчдийн төрийн эрх мэдэлд хяналт тогтоох гэсэн зорилго, чиглэлтэй үйл ажиллагаа болон төрийн өндөр албан тушаалтнуудын зүгээс уг үзэгдэлтэй тэмцэх хүсэл сонирхол байхгүй байгаа нь төрийн албанд улс төрийн патронаж бий болоход нөлөөлж буй үндсэн шалтгаан мөн.
2. Хууль хяналтын байгууллага, яам, агентлаг, нутгийн удирдлагын байгууллага болон төрийн өмчит болон төсөвт үйлдвэрийн газар зэрэгт улс төрийн патронаж хүчтэй байна.
3. Монгол Улс дахь улс төрийн патронаж нь үндэсний аюулгүй байдал сөргөөр нөлөөлөх хэмжээнд хүрсэн.
4. Улс төрийн патронаж харилцаанд оролцогчдод хүлээгэх хариуцлагын механизмыг чангатгах, төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагаанд тавих хяналтыг нэмэгдүүлэх, төрийн албаны хараат бус байдлыг хангах тал дээр улс төрийн нам, хүчнүүдийн нэгдсэн байр суурийг бий болгох зэргээр патронаж харилцааг шийдвэрлэх бололцоотой.

#### Ашигласан эх сурвалж

Aysegul Komsuogly. (2011). Patronage. In George Thomas Kurian (Ed.), *The Encyclopedia of Political Science: Volume 1-5* (p. 1199). Washington, D.C.: CQ Press.

Francisco Panizza, B. Guy Peters, & Conrado Ramos Larraburu. (2022). Patronage and Public Administration. In B. Guy Peters, & Ian Thynne (Eds.), *The Oxford Encyclopedia of Public Administration*. Oxford: Oxford University Press.

Kendall, M., & Babington, S. (1939, Sep. ). The problem of m rankings. *The Annals of Mathematical Statistics*, Vol. 10(No. 3).

Oyunsuren, D., Dierkes, J., & Byambakhand, L. (2023). Patronage in Mongolia. In B. Peters, C. Knox, & B. Kim (Eds.), *Political patronage in Asian Bureaucracies* (pp. 121-154). Cambridge: Cambridge University Press.

Petr Kopecký, Peter Mair, Maria Spirova. (2012). *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Zaremba, A. (2016). Partinio patronažo konceptualizavimas. *Public Policy and Administration*, Vol. 15(No 3), 462.

Дэлхийн Банк. (2020). *Өндөр чадавхтай төрийн албыг бий болгох нь: Шинэтгэлийн явц, сургамж*. Улаанбаатар хот.

Клима, М. (2017). *Тоталитар дэглэмээс гажуудсан ардчилал руу: Далд бизнес улс төрийн намуудыг хувьчлан колоничилсон нь*. (Р. Батсайхан, П. Цэнгүүн, Д. Амартүвшин, Ed., & Ж. Сайханзаяа, Trans.) Улаанбаатар хот: Сэлэнгэ Пресс.

Төгөлдөр, Я. (2022). Патронаж/ Ивээлд авах үзэл (Patronage). In Конрад- Аденауэр Сан, Ш. Батсүх, Н. Бурмаа, Я. Долгоржав, & С. Ганзаяа (Eds.), *Захиргааны шинжлэх ухааны нэр томъёоны тайлбар толь* (p. 237). Анхны хэвлэл, Улаанбаатар хот.

Төмөр, Т., & Отгонбаяр, Н. (2023). Патронаж томилгооны талаарх ойлголт, онолын хандлагууд. (F. Panizza, B. G. Peters, & C. R. Larraburu, Eds.) *Төрийн удирдлага онол, арга зүйн сэтгүүл*, №22, 65-76.

Удирдлагын Академи. (2014). *Монгол Улсын төрийн албаны шинэтгэлийн явц, үр дүн, хандлага: Судалгааны тайлан*. Улаанбаатар хот: Соёмбо Принтинг ХХК.

ҮАБЗ-ын Ажлын Алба. (2010). *Монгол Улсын үндэсний авулгүй байдлын үзэл баримтлал*. Албаны хэрэгцээнд, Улаанбаатар хот.

Харитонов, В. Н. (2013). *Клиентелизм в государственной службе: причины и пути ограничения*. Диссертация на соискание ученой степени кандидата социологических наук, Москва: Московский Государственный Университет имени М. В. Ломоносова.

Ц. Самбаллхүндэв, Д. Байгал. (2009). Төрийн албаны шинэтгэл ба манлайлал. *Шинэ толь сэтгүүл*, №66.