

ХӨГЖИЖ БУЙ ОРНУУД ДАХЬ БЮРОКРАТ УДИРДЛАГЫН ӨНӨӨГИЙН ТӨЛӨВ, ЦААШДЫН ХАНДЛАГА

Ц.БАТБОЛД

*Доктор, дэд профессор, МУИС, ШУС, Нийгмийн Ухааны Салбар,
Улс төр судлалын тэнхим*

Түлхүүр үг: Нөлөөлөл, мерит зарчим, тайлагнах чанар, хүртэх боломж, ил тод байдал, практик болон судалгааны дүгнэлт

Товч агуулга: Олон шинжээчид өнөөгийн эрх баригчдын удирдах үйл ажиллагааг хангалтгүй төвшинд байна гэж үздэг. Мэргэжилтнүүд дэлхийн нийт хүн амын 51 хувьтай тэнцэх хэмжээний, шилжилтийн нийгэм бүхий хөгжиж буй 16 оронд судалгаа хийжээ. Дэлхий дээрх Засаглалын Судалгааны (WSG) төвөөс гаргасан энэхүү судалгааны гол зорилго нь шинэ тогтолцоог нэвтрүүлэх явдал юм. Бюрократ ёс нь зөвхөн хувь хүний хэмжээнд бус засаглалын хүрээнд судлагдах учиртай. Хүнд суртлыг бий болгож буй албан болон албан бус дүрэм журмууд нь төр хэрхэн үйл ажиллагаа явуулж буйд чухал нөлөөтэй. Засгийн газар болон иргэдийн хооронд байгуулсан олон гэрээ, санал хүсэлт, тусламж хүссэн хүсэлтийн хэрэгжилтийн үйл явц нь хүлээлт зэргээс үүдэн хүнд суртлыг бий болгосоор байгааг судалсан.

Abstract: The framework for implementing policy is very important. Day-to-day management of government operations affects the impression citizens have not only of individual departments but often the regime (deglem) as a whole. In other words, how policy-implementation is structured constitutes an important aspect of governance. The specific questions we used in the WGS were: a) To what extent are higher civil servants a part of the policy-making process? (the influence. indicator); b) To what extent is there a merit-based system for recruitment into the civil service? (the meritocracy. indicator.); c) To what extent are civil servants accountable for their actions? (the accountability. indicator); d) To what extent are there clear decision-making processes in the civil service? (the transparency. indicator); e) To what extent is there equal access to public services? (the .access. indicator);

As reported in Working Paper 3, there is clearly much discontent (durguitsel) about the bureaucracy in many countries. The aggregate scores (niit onoo) are among the lowest of all the different arenas. The bureaucracy also records relatively modest improvement over time. There are plenty of references in the commentaries (tailbar) that nepotism (tanil talaa dewshuuleh) and various forms of corruption continue to affect the civil services in many countries. This section looks at two issues: (i) the aggregate scores for the countries, and (ii) the changes over time and some of the reasons behind these changes.

НҮБ-н Ерөнхий нарийн бичгийн дарга асан Кофи Аннан НҮБ-ын Олон улсын хамтын ажиллагааны нийгэмлэгийн 1998 оны тайланд өгүүлэхдээ “...зөв удирдлага гэдэг бол ядуурлыг үгүй хийж, хөгжлийн гарцыг нээх томоохон үндэс суурь юм”⁵⁵ гэж онцлон тэмдэглэжээ. Удирдлагын төвшинд ямар ч асуудал бий боллоо гэсэн түүний үйл ажиллагаанд илүү хариуцлагатай хандах хэрэгтэй. Олон шинжээчид өнөөгийн эрх баригчдын удирдах үйл ажиллагааг хангалтгүй төвшинд байна гэж үздэг. Мэргэжилтнүүд дэлхийн нийт хүн амын 51 хувьтай тэнцэх хэмжээний, шилжилтийн нийгэм бүхий хөгжиж буй 16 оронд судалгаа хийжээ. Дэлхий дээрх Засаглалын Судалгааны (WSG) төвөөс гаргасан энэхүү судалгааны гол зорилго нь шинэ тогтолцоог нэвтрүүлэх явдал юм. Тэд хийсэн судалгааны ажлаа илүү хөнгөвчлөх зорилгоор удирдлагын салбарыг доорх зургаан чиглэлд хувааж үзсэн байна. Үүнд:

1. Иргэний нийгэм – Иргэд улс төрийн асуудалд илүү оролцоотой болгох;
2. Улс төр – Нийгмийн сонирхол улс төр лүү чиглэж ирэх;
3. Гүйцэтгэх засаглал – Бүхий л нэгдсэн тогтолцооны дүрэм журам;
4. Бюрократ – Хэрхэн бодлого хэрэгжүүлэхэд чиглэл өгөх;
5. Эдийн засаг – Төр, зах зээлийн хоорондын холбоо хамаарлын бүтэц болон бусад;
6. Шүүх салбар - Маргаан зөрчлийг хэрхэн зохицуулах талаар;

Төслийн хүрээнд шударга ёс, ёс журам, хариуцлагын тогтолцоо, ил тод байдал, үр ашигт чанар зэрэгт үндэслэн тус бүрдээ таван хэсэгт салбарласан 30 нэр төрлийн шинж чанарыг тогтоосон байна. Улс орон бүрт үнэлэмжийг тогтоох үйл ажиллагааг гүйцэтгэхээр 35-40 хүний бүрэлдэхүүнтэй шинжээчдийн хэсгийг байгуулсан. Бүрэлдэхүүнд нь төрийн албан хаагчид, улс төрчид, бизнес эрхлэгчид, судлаачид, төрийн бус байгууллагын төлөөлөгчид, хуульчид, нийгмийн ажилтнуудын төлөөллийг багтаасан аж. Тэдэнд тус бүрт нь 1-5 гэсэн үнэлгээ өгөх асуулт тавьсан юм. Мөн түүнчлэн, хариуцагчид үнэн бодит санаа бодлоо илэрхийлэх

⁵⁵ Кофи Аннан-Олон улсын хамтын ажиллагааны нийгэмлэг: Жил бүрийн тайлан НҮБ-1998

боломжтой. Үүнээс өмнөх хэлэлцээрүүдэд “Удирдлага болон Хөгжил”⁵⁶, “Удирдлагыг тодорхойлох”, “Арга зүйн сорилтууд”⁵⁷ зэрэг асуудалд анхаарлаа хандуулсан байна. Энд зөвхөн бюрократ гэдэг сэдэв дээр төвлөрөн авч үзэе.

Бюрократ удирдлагын асуудал нь бодлого боловсруулалт болон хэрэгжилтийн төвшинд яригдахаас гадна төрийн үйлчилгээг зохицуулахад ч хамааралтай. Удирдлагын бюрократ загвар нь дан ганц хөгжлийн мөн чанар бус, харин тухайн улсын нийгэм эдийн засаг нь дэвшилд хүрэх үү үгүй юу гэдгийн томоохон шийдвэрлэх хүчин зүйл болдог. Энэ асуудал нь төвлөрсөн засаглал бий болсноос хойш гарч ирэн хэдэн зуун жил М.Веберийн⁵⁸ онол ёсоор амьдрал, практикт мөн л хэрэглэгдэж байжээ. Сүүлийн үеийн социологийн болон бүх нийтийг хамарсан эмпирик судалгаанаас үзэхэд бюракратын мөн чанар нь хөгжлийн биелэлтэнд чухал гэдэг нь баглагдах болсон.⁵⁹ Бюрократ нь Зүүн Өмнөд Азийн эрчимтэй хөгжлийн нэгээхэн шалтгаан болсон.⁶⁰ Субстанци уран зохиолд Африк тивийн олон орон дахь бюрократ удирдлагын эмзэг байдлыг тусгасан байдаг. Бюрократуудын хүрээнд удирдлагын асуудал нь сүүлийн жилүүдэд илүү үр өгөөжтэй, хүмүүст хүрэхдээ хялбар болсоор байна.⁶¹ Нийтийн захиргааны агентлагуудад сүүлийн жилүүдэд дарамт шахалт ихээр үзүүлэх болсноос үүдэн үйл ажиллагааны чанар сайжирч байгаа нь давуу талтай.⁶² Хөгжиж буй орнуудад нэн ялангуяа бүтцийн зохицуулалтанд хамрагдаж буй орнуудад энэ нь зах зээл дэх төрийн болон иргэний үүргийг эрс багасгаж байна. Эдгээр орнууд дахь эдийн засаг нийгмийн эмзэг байдал нь бюракратын зохион байгуулалтын үр нөлөөг сайжруулах гэх мэт олон асуудлыг ар араасаа дагуулж байдаг.

Бюрократ ёс нь зөвхөн хувь хүний хэмжээнд бус засаглалын хүрээнд судлагдах учиртай. Хүнд суртлыг бий болгож буй албан болон албан бус дүрэм журмууд нь төр хэрхэн үйл ажиллагаа явуулж буйд чухал нөлөөтэй. Засгийн газар болон иргэдийн хооронд байгуулсан олон гэрээ, санал хүсэлт, тусламж хүссэн хүсэлтийн хэрэгжилтийн үйл явц нь хүлээлт зэргээс үүдэн хүнд суртлыг бий болгосоор байна.⁶³ Саяхан гаргасан “Voices of the Poor” судалгаанаас үзэхэд амьдралын төвшин доогуур хүмүүсийн хүнд суртлын талаарх ойлголт ихэвчлэн таагүй байдаг ажээ.⁶⁴ Улс орнуудын олон нийт (ард түмний)-ийн дотор бюрократ удирдлагын зохицуулт хэрхэн хэрэгжиж байгаа арга нь тухайн улсын бодлого хэрэгжилтүүдийн бодит ялгааг гарган харуулдаг. Нөгөө талаас хүмүүс ихэнхдээ түүний хүнд сурталт сөрөг талыг нь шүүмжлэн гаргаж тавьдаг. Хууль ёсны дүрэм журмыг бодит хэрэгжилттэй нэгтгэснээс үүдэн бюракрат нь сөрөг талаасаа илүү ойлгогддог. Үүний ихэнх нотолгоо нь социологийн судалгаагаар хязгаарлагдаж байна. Дэлхийн улс орнуудын хооронд системчлэгдсэн мэдээлэл дутмаг байдаг.⁶⁵

Ямар дүрэм журмууд хамгийн үр дүнтэй, хууль ёсных байж болох вэ? Хөгжлийн өөр өөр төвшинд одоогийн асуудлууд чухал уу? Эдгээр болон бусад олон асуудлуудад хангалттай хариулт өгөх боломжгүй гэж үзсэн байна. Харин гагцхүү бодлого боловсруулалтын төвшинд яригдаж болохуйц чухал дүрмүүдийг бий болгох боломжтой. Юуны түрүүнд бюрократ ба хөгжлийн асуудалтай холбогдох түлхүүр асуудлуудыг олох хэрэгтэй гэж үзсэн. Үүний тулд бюракратын зарчим, гүйцэтгэл, түүнчлэн хөгжлийн асуудалд анхаарлаа хандуулсан байна. Дараах дүгнэлтийг хийхийн тулд өмнөх хэлэлцүүлгийн үр дүнг хавсарган, судалгаа дадлагын талаар ярилцана.

Засаглал, удирдлагын сэдэвтэй судалгаа, шинжилгээний бүтээлүүд олширч байна. Үүний ихэнх хувь нь улс төрийн засаглал, нийтийн захиргааны удирдлага, иргэний нийгэм болон зах зээлийн тулгамдсан асуудлууд болж байгаа бөгөөд тэдгээрийг төлөөлөгчдийн хамтын ажиллагаа гол төв нь болж буй. Судалгаа, шинжилгээний үр дүн чухал байр суурьтай ч түүнийг шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд тэр бүр ашиглахгүй байгаа нь хөгжиж буй орнуудад ихээхэн нөлөөлж, тэдний удирдлагын алдаа, ононд хувь нэмрээ оруулж буйг анхааран үзэх хэрэгтэй юм. Төрийн эсхүл нийтийн захиргааны бюрократ удирдлагын үйл ажиллагаа нь эдийн засгийн өсөлт, хөгжлийн үр дүнтэй хэрхэн харилцан уялдаж буй нь олон улсын хөгжлийн хамтын нийгэмлэг зэрэг судалгааны байгууллага, судлаачдын анхаарлыг татсаар ирсэн юм. Өдгөөгөөс 40-өөд

⁵⁶ Даниель Кауфман, Аарт Края, болон Пабло Зойдо-Лобатон . Засаглалын тухай 2. Шинэчилсэн. 2000/01 Дэлхийн банкны бодлого судалгааны төв. № 2772, 2002.

⁵⁷ Горан Хайдн , Жулиус Корт, 2002 он, Удирдлага болон Хөгжил, Дэлхийн Удирдлага судлалын хэлэлцээр, 1-р хуудас ,Токио, НҮБ Жулиус Корт, Горан Хайдн , Кеннэт Мийз, 2002 он, Удирдлагын үнэлэмж : Арга зүйн арга барил, Токио

58 Жулиус Корт, Горан Хайдн , Кеннэт Мийз, 2002 он, Удирдлагын үнэлэмж : Арга зүйн арга барил, Токио

59 М.Вебер , Нийгэм эдийн засгийн байгууллагын онол. Нью-Йорк. Чөлөөт хэвлэл 1947.

⁶⁰ Д.Кауфман , А.Края, болон П.Зойдо-Лобатон. Удирдлагын асуудал. Бодлого судлалын сонин № 2195. Вашингтон ДС: Дэлхийн банк, 10 дугаар сар. 1999: П.Эванс болон Ж.Э.Рауч, Хүнд суртал ба түүний өсөлт: М.Веберийн судалгаа. Эдийн засгийн өсөлтийн судалгаа, Америкын Социологийн судалгаа №64, №5 , хуудас 748-765, П.Эванс болон Ж.Э.Рауч, Буурай хөгжилтэй орон дахь хүнд суртлын бүтэц, тоглолт, Олон нийтийн сэтгүүл, 75, хуудас 49-71.

⁶¹ Петер Эванс, Автономит, Улс орны аж үйлдвэрийн хувьсгал, Принсетон Их Сургуулийн хэвлэл 1995, ба Дэлхийн банк. Зүүн Азийн Шинэчлэл: Эдийн засгийн өсөлт ба бодлого, Нью-Йорк: Оксфордын Их Сургуулийн хэвлэл 1993

П.Блант. Байгууллагын онол ба хандлага. Африкийн хэтийн төлөв. Лондон. Лонгман 1983. Горан Хайдн . Африкийн хөгжил дэвшил. Беркли , Калифорнийн Их Сургууль, Хейнманн хэвлэл 1983

62 П.Блант. Байгууллагын онол ба хандлага. Африкийн хэтийн төлөв. Лондон. Лонгман 1983. Горан Хайдн . Африкийн хөгжил дэвшил. Беркли , Калифорнийн Их Сургууль, Хейнманн хэвлэл 1983

⁶³ Судалгааны ажлын хүрээнд хүнд суртлын хэмжээг шууд гаргаагүй болно. Бюракратын сул байдал ба хөгжлийн хооронд холбоо хамаарал байхгүй болно. А. Гоулдсмит. Африка. Дэлхийн улс төр. 51. 1999 оны 7 дугаар сар,

64 Д.Нараян, Р.Пател, К.Шаффт, А.Радемашер болон С.Кош-Шалте. Ядуусын дуу хоолой. Биднийг сонсож байна уу? Вашингтон ДС, Дэлхийн банк 2000.

⁶⁵ Майкл Крозьер, Хүнд суртлын үзэгдлүүд. Чикаго, Чикагогийн Их Сургуулийн хэвлэл 1964 он.

жилийн тэртээ энэ асуудал хөгжлийн гол төв нь болсон юм.⁶⁶ Сүүлийн үед зарим нэг талаараа тэр үетэй төсөөтэй таамаглалууд, нэмэлт ойлголтын хамт бий болсон бөгөөд энэ нь бюрократ ёсны зарчим хөгжилд хэрхэн нөлөөлдгийг харуулж байна.

Дэлхийн банк, Эдийн засаг хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ОЕСД) зэргийн үйл ажиллагаа нь засаглалын тоглолт, хөгжлийн үр дүн хоёрын харилцан холбоог бий болгоход чиглэгдэж байна. Өмнө нь хэрэглэж байсан анализ шинжилгээ, удирдлагын ухагдахуун нь Кауфман болон түүний хамтран зүтгэгчдийн⁶⁷ гарган боловсруулсан 6 хэмжээст - 6 огтлоос бүхий “Удирдлагын үр ашиг” гэсэн нэртэй сэдвийн гол утга санааг илэрхийлэх боломжтой аж. Энэ хэмжээс нь бюрократ түүний хүнд суртал байдлын чанар, нийгмийн үйлчилгээ үзүүлэх байдал зэргийг өөртөө багтаасан байна. Тэдний үзсэнээр удирдлагын үр ашиг нь хөрөнгийн орлого, насанд хүрэгчдийн бичиг үсэг тайлагдалт зэрэгт эерэг нөлөө үзүүлдэг бол, нөгөө талаас нялхсын эндэгдэл зэрэг нийгмийн нөхцөлд сөрөг нөлөөтэй болох нь ажиглагджээ. Кауфманы үзсэнээр энэ нотолгоогоор эдийн засгийн хөгжил нь сайн засаглалд хүргэж чаддаггүй, гагцхүү түүнийг бага зэрэг сайжруулдаг гэжээ.

Энд Дэлхийн банк цорын ганц оролцогч биш бөгөөд сүүлийн жилүүдэд олон тоглогчид хүнд суртлын тоглолтыг ялган ангилахад оролцож байна. Тухайлбал, “Эдийн засгийн чадамжийн төв” (EIU) зэрэг байгууллагаас бүс нутгийн хэмжээгээр чанар, хуулийн зарчим, глобал сүлжээний гажуудал зэргийг гаргаж ирсэн. Олон улсын ил тод байдлын газар (Transparency International)-аас авлигын жил бүрийн индексийг гаргадаг. Ер нь бол иймэрхүү агентлаг, судалгааны байгууллагууд нь бюрократ үйл ажиллагаа, түүний дэг журам, түүнчлэн засгийн газрын байр суурь, нийтийн гажуудал зэрэгт субьектив байр суурьтай оролцдог. Хөгжлийн төлөө бюрократын чанарын талаар олон туршилтын судалгаа хийгдэж байсан ажээ. Тухайлбал, “Эдийн засгийн чадамжийн төв” (EIU)-өөс бюрократын ашигт чанар нь хөрөнгө оруулалт, түүний өсөлттэй холбогдож байна гэж үзжээ. Гэтэл нөгөө талаас гажуудал бий болоод П.Мауро нарын судлаачид үзсэн байна.⁶⁸ ICRG, Transparency International-ын гаргасан тоо баримтанд тулгуурлан Накк болон Кифер нар “Удирдлагын индекст томоохон байр суурьтай гэж болох бюрократ үйл ажиллагааны чанар нь хөрөнгө оруулалт, түүний өсөлтөд эерэг нөлөөтэй” гэж үзсэн⁶⁹ байна. А.Чун, Ц.Калдерон нар байгууллын чанар, эдийн засгийн харилцан холбоог мөн энэ мэт тайлбарласан боловч энэхүү урвуу хамаарал нь эдийн засгийн өсөлтийг бий болгодог гэж дүгнэжээ.⁷⁰

Орчин үеийн судлаачдын хандлага тэдгээрийн зохиол бүтээл нь өмнөх үеийнхний хөгжлийн талаар хийсэн хувь нэмэр, тэр дундаа Макс Вебер болон түүний үеийнхний энэ асуудал дээр хандсан зарим зарчмын талаар эсрэг байр суурьтай байсан юм. Тухайлбал, Кауфманы багийн бүрэлдэхүүн энэхүү тоо баримтыг нэгтгэн дүгнэж, хөгжлийн статистик бодлогод хувь нэмэртэй оролцсон байна. Нөгөө талаас энэ төрлийн тоо баримтууд нь хөгжлийн үйл явц дахь удирдлагыг дүгнэх гол түлхүүр мөн гэдэгт бид итгэдэг. Гэвч орлогыг бүрдүүлэх, олон нийтэд үйлчилгээ үзүүлэх, эдийн засгийг зохицуулах зэрэг асуудлууд нь зөвхөн статистикаар хэмжигдэх боломжгүй юм. М.Леви, М.Мур нарын судлаачид “...тэр дундаа, объектив талаасаа үйлдлийг сайжруулдаг тохиолдолд статистик хэмжилт бүр боломжгүй”⁷¹ гэж үзжээ. Энэ мэт асуултанд хариулт өгөхөд илүү өргөн, өндөр чанарт хэмжээгээр сэтгэх шаардлагатай болно. Эванс болон Рауч нарынхаар улс орон дамнасан статистик нотолгоо нь засгийн газар эдийн засгийн өсөлтөд нөлөөтэй гэдгийг улам баталгаажуулж байна. Бид үүнээс байгууллын онцгой шинж хэрхэн гажуудал бий болгодог талаар бага ч атугай мэдэх боломжтой⁷² гэжээ.

М.Веберийнхээр орчин үеийн онол ёсоор бюрократад тогтолцоонд олон тооны бүтэц зохион байгуулалт шаардлагатай гэж үздэг. Үүний гол маргааныг нь Эванс болон Рауч нар боловсруулсан бөгөөд улс орны хөгжилд мэргэжлийн бюрократуудын үйл ажиллагаа “тоглолт” хэрэгтэй байдаг гэжээ.⁷³ Олон нийттэй харилцагчид нийтийн анхаарлын төвд байдаг. М.Вебер үзэхдээ гол асуудал нь нийтийн мөнгө, түүний хэрэглээ болон албан хаагчдын хувийн өмчийн хоорондох ялгаа юм гэжээ.⁷⁴ Зүүн Азийн орнуудын алтан үеийн түүхээс үзвэл бюрократ ёсны гүнзгий уламжлал ёс заншил нь хөгжлийн гарцыг нээж байжээ.⁷⁵ Гэтэл нөгөө талаас Африкийн улсуудад төрийн албан хаагчид өөрийн эрх ашгаа бусдынхаас өмнө тавьдаг гэх байдал нь ямагт анхаарлын төвд байдаг.⁷⁶ Африкийн улсуудын засгийн газрууд ажилгүйдэл болон бусад олон нийгмийн асуудалд анхаарал хандуулахгүй байна гэж шүүмжлэгддэг. Хэдийгээр санхүүгийн шахалтын дор олон нийтийн ажил эрхлэлтийг дэмжих бодлогыг хэрэгжүүлж байсан ч байдал хэвээрээ байсан аж. Энэ талаар Дэлхийн банк Африкын орнуудын засгийн газрууд нь гэр бүл, найз нөхөд, дэмжигчдэд ажлын байр олгодог гэж дурджээ.⁷⁷

⁶⁶ Барнард Шаффер, Хөгжлийн гарц дахь мухардал. Хөгжиж буй орнуудын улс төрийн хувьсгал, Лондон. Лонгман 1969

⁶⁷ Кауфман, Аарт Края болон Массимо Матруцци 2003. Удирдлагын асуудал. Удирдлагын шинэчлэл 1996-2002. Вашингтон ДС. Дэлхийн банк. 5-дугаар сар

⁶⁸ Паоло Мауро. Хээл хахууль ба өсөлт. Эдийн засгийн сэтгүүл. № 110. 1995 он, хуудас 681-712.

⁶⁹ Стефен Накк болон Филипп. Байгууллагын болон эдийн засгийн байдал. Улс дамнасан судалгаа.

⁷⁰ Алберто Чун болон Цесар Калдерон., Эдийн засгийн өсөлт, Эдийн засаг болон улс төр. №1. 2000 он. Хуудас 69-81

⁷¹ Маргарет Леви, Хууль дүрэм ба орлого. Беркли. Калифорнийн Их Сургуулийн хэвлэл. 1988 он: Мик Мур: Татваргүй үхэл. Оксфордын Их Сургуулийн хэвлэл. 1997 он.

⁷² Эванс болон Рауч нар, 1999 он

⁷³ Эванс болон Рауч нар, 1999 он.

⁷⁴ М.Вебер, 1947 он

⁷⁵ Дэлхийн банк, 1993 он

⁷⁶ Хайдн 1983 он, мөн Ричард Жозеф. Нью-Йорк хот. Кембрижийн Их Сургуулийн хэвлэл 1987 он.

⁷⁷ Дэлхийн банк, Дэлхий ертөнц хувьсан өөрчлөгдөж байна. Дэлхийн хөгжлийн тайлан. 1997 он. Нью-Йорк хот. Оксфордын Их Сургуулийн хэвлэл, 1997 он. Хуудас 1995.

Чадварлаг хүмүүст боломжийн цалин олгох нь төрийн албанд орж, түүндээ тууштай ажиллах урам зориг өгдөг. Зүүн Азид өндөр нөхөн төлбөр олгодог нь төрийн албан хаагчдад таатай нөхцөл олгодог. Гэвч өндөр цалин олгох нь гажуудлыг үгүй хийж, илүү сайн үйл ажиллагааг бий болгодог гэх баталгаа биш юм. Ихэнх судалгаагаас үзэхэд өндөр цалин хийгээд, хээл хахуулийн бага төвшин хоёрт эерэг харилцаа үгүй байна гэж үздэг. Үүний нэг нь Ван Рижкегэм болон Б.Ведер нарын тодорхойлолт юм.⁷⁸ Хүнд суртлын талаар яригдах ёстой бас нэгэн сэдэв бол төрийн албан хаагчдын дүрэм журмаа хэрхэн даган мөрдөж буй явдал. Эдгээр дүрэм журам нь шийдвэр хэрхэн гардаг, нийгмийн албан хаагчид хэрхэн өөрсдийгөө удирдан чиглүүлдэг вэ гэх асуудлуудтай зайлшгүй холбогдоно.⁷⁹ Нэг талаар дүрэм журмын биелэлт нь олон нийтийн бюрократад хэрхэн ханддаг байдалтай холбогдох боловч хамгийн чухал нь үр дүн юм. Шийдвэр гаргалт нь үр дүнг илүүтэй бэхжүүлдэг. Нийтийн өмчийг буруугаар ашиглах, буруу шийдвэр гаргах зэрэг нь дүрэм журмын ил тод байдлаас илүүтэйгээр өндөр хувьтай байдаг.⁸⁰

Дүрэм журмыг баримтлах нь төрийн албадад маш чухал. Хяналтын тогтолцооны байгууллага байхгүй бол бюрократын дотоод журмыг хүчлэн шахаж болдоггүй. Аудитын газрынхан, иргэдийн төлөөлөгчид, авлигатай тэмцэх газрынхан олон нийтийн үйлчилгээнд чухал байр суурьтай оролцдог. Гэсэн ч тэд дотоод асуудлын нарийн ширийнд хүрч чадахгүй. Нийгэм дэх бодлогын асуудал нь ерөнхийдөө нэгдмэл, олон талын чанартай. Засгийн газрын бодлого боловсруулалт болон хэрэгжүүлэх үйл явц нь өндөр мэргэжилтнүүдийн зөвлөгөө дэмжлэгээр явагддаг бөгөөд энэ нь бюрократын үйл ажиллагаа, түүний үйлчилгээ үзүүлэхэд томоохон нөлөөтэй. Зүүн Азид улс төрийн албанд томилох явдал нь бүс нутгийн амжилтын нэг томоохон шалтгаан болдог.⁸¹ Бюрократ удирдлагын шийдвэр гаргалтад оролцогчдын хүрээ хэдийгээр олон янз байдаг боловч үүнд улс төр болон олон нийтийн аль алиных нь нөлөө их хэрэгтэй.⁸² Солонгос Япон жишээгээр бол бюрократууд болон хувиараа ажиллагсад өөр хоорондоо харилцаатай болохын тулд их урт хугацаа шаардлагатай байдаг⁸³ ажээ.

Веберийн талыг баримтлагчид, тодруулбал Рауч болон Эванс нар тэдгээр хоёр орны үйл явцад бюрократын бие даасан (автономи) байдал нь сайнгүй оролцоотой гэж үзжээ. Ази болон Латин Америкын 35 орныг харьцуулан үзэхэд Веберийн талынхан бюрократ нь эдийн засгийн өсөлтөд сайнаар нөлөөлж байна гэж дүгнэжээ. Мөн Ж.Корт, П.Кристэн, Б.Ведер нар Азийн бюрократын төвшин Африкийнхаас илүү байна гэж үзжээ.⁸⁴ Үүний үр дүнд бюрократын сайн тоглолт нь хүчирхэг байдаг бөгөөд тэд бодлого боловсруулалт, нийтийн үйлчилгээтэй зайлшгүй холбогдоно. Олны анхаарлыг бюрократ автономийн асуудалд ихээхэн хандуулж байна. Бюрократад бие даасан үйл ажиллагаа нь чухал байдаг. Хууль дүрмийн бус байдал нь энэ асуудлыг илүү эргэлзээтэй болгож байна. Зарим нийгмийн бүлэглэлүүд бие биенээсээ илүү хүчирхэг байдаг нь үүнээс улбаатай.

WSG судалгааны байгууллагабюрократын талаарх тоон баримтуудад тулгуурлан хөгжиж буй улс орнуудын захиргааны байгууллагуудын хичээл зүтгэлийн цар хүрээ олон нийтэд хэрхэн үйлчилж буйг сонирхож үзжээ. Тэд улс төрийн бодлого хэрэгжүүлэх нь их чухал зүйл. Тиймээс өдрөөс өдөрт засгийн газрын үйл ажиллагааны гүйцэтгэл нь дан ганц иргэдийн санаа бодол, хувийн салбарт төдийгүй улс төрийн дэглэмд нөлөөлдөг болсон. Иймд хэрхэн бодлого хэрэгжүүлж буй аргаар нь засаглалын шинж төрхийг тодорхойлох боломжтой гэж үзсэн байна. WSG судалгаандаа дараах хэд хэдэн асуултуудыг хөндсөн байна.

Үүнд:

1. Өндөр тушаалын төрийн албан хаагч улс төрийн бодлого боловсруулалтад хэр хэмжээгээр оролцож байна вэ? (нөлөөлөл, үзүүлэлт)
2. Төрийн албанд томилогдоход мерит зарчимд хэр хэмжээгээр суурилж байна вэ? (мерит зарчим, үзүүлэлт)
3. Төрийн албан хаагчид өөрсдийн үйл ажиллагааг тайлагнах чанар хэр хэмжээнд байна вэ? (ил тод байдал, үзүүлэлт)
4. Төрийн албанд шийдвэр гаргалт хэр тодорхой, ойлгомжтой байдаг вэ? (ил тод байдал, үзүүлэлт)
5. Төрийн халамж, үйлчилгээнээс хүртэх ижил боломж хэр их байна вэ? (хүртэх боломж, үзүүлэлт)

Тэдний албан ёсны баримтуудын 3-рт үзүүлсэнчлэн, бюрократ түүний хүнд сурталд дургүйцах байдал олон оронд байна. Нийт онооны төвшингээр доогуур жагссан орнууд дэлхийн өнцөг булан бүрт байдаг аж. Бюрократ дахь сөрөг үр дагаварын илрэл нь орчин үежиж байна. Тухайлбал, маш олон оронд танил талаа албан тушаалд дэвшүүлэх, болон бусад олон хахуулийн хэлбэрүүд төрийн албанд янз бүрээр нөлөөлсөөр байна. Энэхүү судалгаа нь: а. Улсуудын авсан нийт оноо б. Өөрчлөлт болон түүний цаадах шалтгаан дээр төвлөрнө.

⁷⁸ Каролина Ван Рижкегэм болон Битрис Ведер нар. Хээл хахуулийн урхи, түүний төвшин. Төрийн албаны бага цалин хээл хахуулийн шалтгаан уу? Олон улсын валютын сан. №97.73. Вашингтон ДС. Олон улсын валютын сан 1997 он.

⁷⁹ М.Вебер, 1947.

⁸⁰ Роберт Клитгард- Хээл хахуульд хяналт тавих нь. Беркли Лос Анжелосийн хэвлэл. 1988 он

⁸¹ Дэлхийн банк. 1993 он

⁸² Шауффер 1969-г үз.

⁸³ Силвиа Чан. Либерализм, Ардчилал ба Хөгжил. Кембрижийн Их Сургуулийн хэвлэл 2002 он. Мөн Эванс 1995.

⁸⁴ Ж.Корт, П.Кристэн, Б.Ведер нар. Хүнд суртлын бүтэц ба тоглолт. Шинэ нотолгоо Африк, НҮБ-н хэвлэл, Токио, НҮБ. 1999 он

Бюрократын нийт оноог орнуудаар ангилсан нь

Улс орнууд	Шинжээч д и й н зөвлөгөө	Мерит зарчим	Тайлагнах чанар	Ил тод байдал	Хүртэх боломж	Дундаж оноо
Өндөр оноотой орнууд						
Чили	3.00	2.47	2.83	2.93	3.37	2.92
Энэтхэг	4.00	4.06	2.92	2.94	2.83	3.35
Иордан	3.03	2.50	2.95	3.03	3.48	3.00
Монгол	3.38	2.67	2.41	2.82	2.67	2.79
Танзани	3.42	3.18	3.03	3.15	2.61	3.08
Тайланд	3.59	2.98	3.07	3.10	3.20	3.19
Дундаж оноотой орнууд						
Аргентин	2.94	1.70	2.11	1.86	2.77	2.28
Болгар	3.61	2.17	2.05	2.34	2.54	2.54
Хятад	2.58	2.73	2.39	2.09	2.45	2.45
Индонез	2.57	2.17	1.97	2.03	2.46	2.24
Перу	3.00	2.16	2.54	2.14	2.65	2.50
Доогуур оноотой орнууд						
Киргизтан	2.85	2.03	2.08	2.05	2.10	2.22
Пакистан	3.85	2.94	2.48	2.39	1.94	2.72
Филиппин	2.57	2.37	2.14	2.37	2.03	2.30
ОХУ	3.68	2.39	2.16	2.11	2.58	2.58
Того	2.79	1.98	1.95	2.02	2.29	2.20
Дундаж	3.18	2.53	2.44	2.46	2.62	2.65

Эх сурвалж: Goran Hyden, Julius Court and Ken Mease. *The Bureaucracy and Governance in 16 Developing Countries*.

Нийт дүгнэлт нь: Энэхүү ажиглалтаас харагдаж буй хамгийн чухал зүйл бол гүйцэтгэх засаглал болон төрийн алба нь бусдаасаа хамгийн бага онооны үзүүлэлтээр доогуур байсан явдал юм. Хүснэгт 8-д үзүүлсэнчлэн, өндөр оноотой орнууд дөнгөж 15 оноо (эсхүл 3% үзүүлэлттэй) цуглуулсан байна. Мөн эдгээр өндөр оноо бүхий орнууд бие биеэсээ их ялгаатай. 2000 онд эдгээр орнуудын тоонд удаан хугацаанд ардчилал оршин тогтносон улсууд болох Энэтхэг, Азийн бар орнууд, маш ядуу Танзани, Исламын Иордан улс, дундаж орлоготой Чили улсууд багтаж байна. Энэ нь бюрократын төвшин бол дотоодын нийт бүтээгдэхүүн (ДНБ), дэглэмийн төрөл эсхүл онцгой нэг соёлын хэлбэр дээр биш, харин эдийн засаг болон соёлын ялгаатай байдлаар тодорхойлогддог болохыг харуулж байна. Того, Киргизтан, Индонез, Филиппин. Аргентин улсуудад намууд сонгуулийн дараа албан тушаал амлах байдал, ил тод байдал болон тайлагнах чанар дутмагаас болж ихээхэн хүндрэлтэй тулгарч буй. Өндөр болон бага оноо авсан орнуудын оноог илүү дэлгэрэнгүй үзэх шаардлагатай.

Энэтхэг улсын засгийн газрын нэр хүндийг үүрэгч гол зүйл нь төрийн албаны нэр хүнд гэдэг нь нэгэнт батлагдсан. Асуулганд оролцогчид бодлогод оролцох болон албан тушаалд томилогдох нь меритийн зарчимд тулгуурласан (гэхдээ энэхүү үзүүлэлт нь 1996-2000 оны хооронд бага зэрэг буурсан) байна. Олон улстай болон бусадтай харьцуулахад Энэтхэг улс бюрократын төвшингээр харьцангуй өндөр оноо авсан байна.

Монгол улсын хувьд асуулгын дүн нь тусгай агентлагуудад олгогдсон эрх мэдэл бодлого боловсруулалтанд нөлөөлдөггүйг харуулсан. Монголын хариуцлага хүлээх чадварыг илэрхийлэх зүйл бол мэргэжилтэний агентлагууд бөгөөд тэд бодлогыг боловсруулдаг ч хүч нь маш хязгаарлагдмал байдаг. Улс төрийн намууд бүхий л төвшинд төрийн захиргааны албан тушаалыг эзэмшиж, төрийн албанд хүрэх тэгш боломж, төрийн үйлчилгээнээс хүртэх ижил боломж болон томилогдох мерит зарчмыг няцааж байдаг байна. Бюрократын төв дахь улс төрийн намуудын хэтэрсэн үүрэг, бүх төвшний олон нийтийн удирдлагууд нь бюрократуудын олон нийтийн үйлчилгээний тэгш үйл ажиллагаа болон нэмэлт давуу талын үндсэн системийг эсэргүүцдэг байна. Бүхий л төвшинд тайлагнах чанар дутмаг, хариуцлагийн бүтцээс эхлээд төрийн удирдлагын хариуцлагын тогтолцоо сулчраас төрийн захиргааны хариу мэдрэмж болон ил тод байдал доогуур төвшинтэй байна.

Болгар улс зах зээлийн эдийн засагт шилжин бюрократ талбарыг шинэчлэх алхам хийсэн нь сонирхолтой хэрэг болсон байна. Тайлбарлагчийн үзсэнчлэн дундаж оноо багатай энэ талбар бол шинэчлэхэд хамгийн ярвигтай. 2000 онд засгийн газар “Төрийн албан хаагчийн тухай хууль”-ийг боловсронгуй болгосноор бага зэргийн дэвшилт гарсан гэж болно. Энэ хуулиар улс төрийн томилогооны тоог багасгаж мөн тодорхой хугацаанд төрийн албаныханы ямар үүрэгтэй болон эрхтэйг тодорхойлсон. Хэдий тийм боловч хуучин коммунист дэг журам нь зарим хэсэгтээ одоо хүртэл хэвээрээ байгаа. Авлигал өргөн дэлгэрсэн бөгөөд тайлагнах чанар үгүйлэгдэж, хариуцлага нь бүр алга болсон байна.

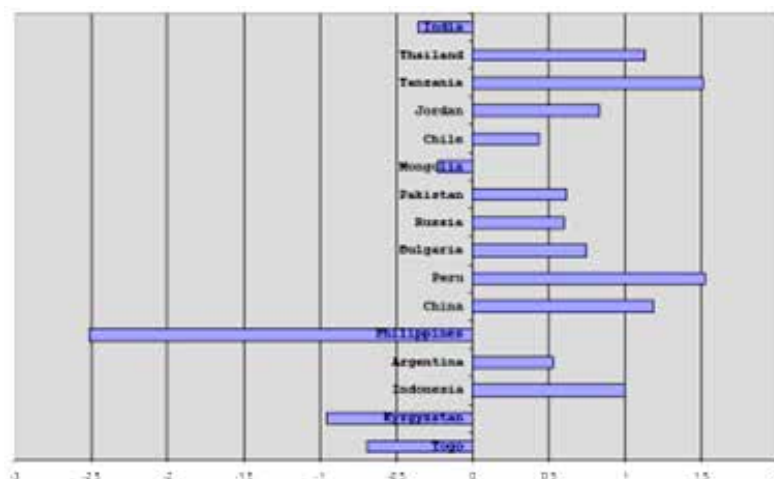
Энэхүү судалгааг Аргентиний санхүүгийн хямралаас өмнө авсан учраас дундаж оноо бага байгаа нь их гэнэтийн хэрэг болж байна. Аргентин улс нь гадны санхүүгийн байгууллагуудын тусламжтайгаар төрийн албыг шинэчлэх туршилт явуулсан. Ингэж тусламж авсан хэдий ч маш бага дэвшилт гарч байгааг судалгааны дүн харуулсан байна. Тус орны хууль нь төрийн албанд дутагддаг гол зүйлс болох томилох, ил тод байдал, тайлагнах чанар зэргээр дутмаг байсан аж. Аргентинд олон улсын санхүүгийн байгууллагуудын тусламжаар олон нийтийн гүйцэтгэл нь аажмаар явагддаг байсан. Хариуцлага хүлээх чадварыг илэрхийлэх зүйл нь их хөрөнгө оруулалтын гүйцэтгэлийн явц бөгөөд түүний сайжрал нь жаахан ч гэсэн хариуцлагын дээшлэлтийг гэрчилнэ. Бюрократын сайн засаглалд хамаарах үүргүүд маш их шүүмжлэгдэж байгаа бөгөөд энэ тал дээр хөлслөх хандлага, ил тод байдал болон хариуцлагатай байдал зэрэг нь илүү өртөж байгаа юм.

Судлаачдыг эерэг талаараа гайхшируулсан улс бол Пакистан байв. Гэвч Пакистан нь бослогын шалтгаантай. Пакистаны засгийн газар нь ерөнхий төвшинг доогуур барьж, бюрократ дахь хүнд суртлын бүсийг хөндсөн үүргийг илүү их сайшаан үзэж хариуцлага тооцож байна. Үүнээс үзэхэд бусад бүсүүдээс тусгал нь доогуур байгаа юм. Пакистаны засгийн газар доогуур оноо авсан ч, санал асуулганд оролцогчид бюрократад үйлчилж буй хуульд сэтгэл хангалуун байсан. 1990-ээд онд улс төрийн намууд маш эмх замбараагүй, мөн хахуульд идэгдсэн байсан бөгөөд улмаар цэргийн хүчээр засгийн эрх мэдлийг авахад хүргэсэн. Энэ нөхцөлд төрийн алба нь бусад байгууллагуудын хийж чадахгүйг хийх чадвартай бат бөх суурь болох нь харагдсан. Пакистаны хувьд төрийн алба ихээхэн тааламжтай болж байгаа бол Того улсын хувьд байдал эсрэгээрээ байна.

Того улсын ерөнхийлөгч төрийн эрхийг удаан барьж байгаа бөгөөд нэг дор цэргийн командлагч, төрийн бодлого боловсруулагч байв. Бодлого боловсруулалтанд мэргэжилтгүүд өмнөх шигээ үнэлэгдэхээ больсон. Нэгэн тайлбарлагчийн өгүүлсэнчлэн, эдгээр бодлогуудад эрх баригч хүчний сонирхол тусдаг. Төрийн албаны чадавхи сул, хахуульд идэгдсэн нөхцөлд доогуур оноо авахад нь гайхах зүйлгүй юм.

Индонезийн бага оноо авсан шалтгаан бол 1996 болон 2000 оны өөрчлөлтүүд юм. 1996 ерөнхийлөгч Сухарто төрийн гол цөм байсан бөгөөд түүний шуурхай хамтран зүтгэгчид төрийн албанаас дээгүүр төвшинд байсан. Хахууль их газар авсан, үүнийг зохицуулах гэж оролдлоо гэхэд арбитрын шүүхээр орж ард нийтийг маш олон зүйлсэд сэтгэл хангалуун бус үлдээдэг байв. 2000 онд тодорхойгүй байдлаар Сухартогийн эрин үеэс шилжсэн нь доогуур онооны шалтгаан бөгөөд тогтворгүй байдалтай холбоотой юм. Түүнийг огцорсоны дараа эмх замбараагүй байдал бий болсоныг манай асуулга харуулж байна. Хуучны хууль, дүрмүүд хэрэглэгдэж байгаа ч ихэнхи нь итгэл даах чанараа нэгэнт алдсан. Шинэ хууль, дүрмүүд арай л хүлээн зөвшөөрөгдөж амжаагүй байна.

Хүснэгт 9. Бюрократын нийт оноонд 1996-2000 онуудад гарсан өөрчлөлтүүд



Эх сурвалж: Goran Hyden, Julius Court and Ken Mease. *The Bureaucracy and Governance in 16 Developing Countries.*

Дээрх хүснэгтэд цаг хугацааны явц дахь өөрчлөлттэй холбоотой мэдээллүүд цуглуулан дүгнэлт гаргасан байна. Перу, Хятад, Тайланд, Танзани, Индонез зэрэг таван улсын төрийн алба 2000 онд 1996 онд байснаас илүү өндөр үзүүлэлттэй гарсан ажээ. Эдгээрийн өсөлтийн шалтгаанууд өөр өөр байсан юм.

Индонез болон Перуд ерөнхийлөгч Сухарто, Фүжимару нар унан, дэглэмийн том өөрчлөлт гарсан байна. Нөгөө гурван улсын хувьд улсын үйлдвэрийн үйл ажиллагаа улам өссөн бөгөөд үүргийн биелэлт бодитой байсан бөгөөд Тайланд өндөр оноотой болсон байна. Тайланд улсын бюрократ аппаратууд “бар” орны статусыг аль хэдийн сахих болсон бөгөөд эдийн засгийн өсөлтийн гол өдөөгч нь засгийн газар юм гэсэн ойлголт бий болжээ. Тайланд орны хувьд хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх засаглалыг тэнцвэржүүлэх зорилго бүхий 5 жилийн төлөвлөгөөний үрээр бүтцийн томоохон өөрчлөлтөд орж байсан туршлагатай. Гэхдээ энэ нь өндөр оноо авсан ганц шалтгаан биш ч асуулгаар энэ асуудлаар засгийн газарт их ахиц гарсныг харуулсан байна.

Танзанид 1995 онд ерөнхийлөгч Мкапа засгийн эрхийг авсны дараа шинэчлэл явуулсан нь их ач холбогдолтой үйл явдал болж мэдэгдэхүйц өсөлт гарсан байна. Энэхүү үйл ажиллагаа нь дэлхий дахинд танигдаж, нөлөөтэй, бүтээлч төрийн байгууллагатай болж эхэлсэн. Сүүлийн жилүүдэд Танзанид олон нийтийн санхүү болон үйл ажиллагааны дэг журам сайжирч байгаа нь түүхэн дэх хамгийн амжилттай үзүүлэлт юм. Танзани улс дараах хүрээнд шинэчлэл явуулжээ. Үүнд: албан байгууллага ба үр бүтээмжийн шинэчлэл, боловсон хүчин ба менежментийн шинэчлэл, чадавхи бүрдүүлэлт, орон нутгийн удирдлага, бүсийн засаг захиргааны шинэчлэлт, засгийн газар дахь хөдөлмөр эрхлэлтийг оновчтой болгох талаарх шинэчлэлт зэрэг юм. Эдгээрийг амжилттай хэрэгжүүлсэн нь Танзани улсад ил тод байдал, тайлагнах чанар улам өсч, ижил боломжоор хангагдан, меритийн зарчмаар томилогдох, мэргэжилтнүүдийг улам идэвхтэй оролцуулж байгаа тухай өгүүлсэн мэдээллүүд гарах болсон байна.

Хятад улсын төрийн албад багахан хэмжээний автономи эрхтэй байсан бөгөөд бюрократ нь тэдний толгойн өвчин байв. 1970-1980 онд Мао болон түүнийг залгамжлагч Хуа Го Пиний эрх барьж байсан үед намын удирдагч нар мэргэжилтнүүдийг үл тоомсорлон, удирдлагын үр ашиг болон үр дүнг үл хайхран шийдвэр гаргадаг байсан. Энэ нь аажмаар өөрчлөгдсөн хэдий ч одоог хүртэл Хятадын коммунист нам улс төрийн шийдвэр гаргагч гол хүчин хэвээр байна. Гэсэн хэдий ч 1979 оны эдийн засгийн шинэчлэлээс хойшхи урт хугацааны өөрчлөлтөөр төрийн албан хаагчид улсынхаа хөгжлийг бүтээн байгуулагч нь болсон байна. Дан ганц пүүс, компаниуд бус мөн төрийн байгууллагууд илүү бие даасан байдалтай болж байна. Төрийн байгууллагын хяналтыг бууруулахыг их удаан хичээж байгаа бөгөөд бага зэргийн ахиц дэвшил ажиглагдах болжээ. Тэдний үзсэнээр засгийн газарт нь гарч буй өөрчлөлтүүд зөв зүгтээ явж байгаа аж.

Перу улсын ерөнхийлөгч Фүжиморигийн дэглэмийн сүүл үетэй холбоотойгоор үед ард түмний ихэнх хэсэг сэтгэл хангалуун байсан бөгөөд үүний дараа гарч болох хэтийн төлөвийг дурдахгүй өнгөрч болохгүй. Фүжиморигийн үед төрийн албаныхан бодлого боловсруулалтанд тэр бүр оролцдоггүй байсныг асуулга харуулсан аж. Төрийн албаныханыг хуулийн үндэслэлгүйгээр томилох, халах болон тушаал дэвшүүлдэг байсан. Үүнд өөрчлөлт гарсан хэдий ч 2000 онд зарим зүйл мөн адил тодорхой бус хэвээр үлдсэн байна. Гэхдээ асуулганд оролцогчид захиргааны байгууллага, төрийн албанд ахиц гарсан хэмээн мэдээлсэн. Ялангуяа мэргэжилтнүүдийн төвшин нэмэгдсэн. Өөр нэг чухал ахиц бол төрийн албаныхны хариуцлагын чанарын өсөлт юм. Фүжиморигийн үед төрийн алба ажлаа тайлагнах асуудал нь засгийн газрын гарт байсан. Одоо энэ нь бие даасан шүүх засаглалын хэрэг болсон байна.

Улсуудын 1996 болон 2000 онд буурсан орнуудыг бүртгэхэд хамгийн их буурсан орон нь Филиппин байсан. Асуулгад оролцогчид үүнийг өмнөх ерөнхийлөгч Эстрадагийн авилгалч байдалтай холбон үздэг. Нэгэн асуулганд оролцогчийн хэлсэнчлэн, тайлагнах чанар бүхий механизмын хүч нь шоронд илгээгдсэн төрийн дээд албан тушаалтнуудын тоогоор илэрхийлэгдэнэ. Гэтэл Филиппинд огт ийм зүйл болдоггүй байв. Эдгээр нь эргээд системийн үр дүнтэй байдалд эсрэгээр нөлөөлж байдаг ажээ.

Киргизтан улсын хувьд бюрократын талаар авсан дундаж оноо мөн хамгийн доогуур байсан бөгөөд энэ оноо нь 1996 оноос хойш буурсаар байв. Энэхүү уналтыг бүх үзүүлэлтээс харж болох бөгөөд ялангуяа үүнийг мерит зарчим ба төрийн үйлчилгээнээс тэгш хүртэх асуудалд илүү тод харагдана. Ийм байдалд орсон гол шалтгаан нь удирдах байгууллага төвлөрөөгүйтэй холбоотой байж магад гэж судлаачид үзсэн байна. Төрийн алба нь орон нутгийн улс төрийн эрхтэнүүдийн гарт амархан ордог. Төвийн хяналтыг нэмэгдүүлэх, ил тод байдлыг дээшлүүлэх, засгийн газар дахь мэргэжилтнүүдийн хоорондын өрсөлдөөнийг нэмэгдүүлэх зорилго бүхий төрийн албаны шинэчлэлийг явуулсан ч үүнийг засгийн газрын дотоодод үүссэн маргаан саатуулах болжээ.

Хувийн үзүүлэлтүүдийн дүгнэлт

Бюрократын үйл ажиллагаанд албан хаагчдын хувийн үзүүлэлтийг авч үзэх нь түүний гүйцэтгэлд ихээхэн хамааралтай байдаг. Үүнийг нөлөөлөл, мерит зарчим, хариуцлага хүлээх чадвар, ил тод байдал, хүртэх боломжоор нь тус бүрд нь жишээгээр авч танилцах хэрэгтэй.

Нөлөөлөл

Судлаачид бодлого боловсруулах ажиллагаанд төрийн өндөр тушаалтнуудын нөлөөлөл нөлөө хэр байдгийг тодруулах асуултыг судалгаанд оруулсан байна. Тэд гурван гол зүйлд анхаарал тавьсан байна. Нэгд, бараг бүх орны асуулгад оролцогчид өндөр албан тушаалтнууд улс төрд нөлөөлдөг, гэхдээ энэ нь зөвхөн мэргэжилтнүүд биш юм. Пакистан болон Энэтхэг нь энэ хандлагаараа ялгардаг байна. Энэ хоёр оронд төрийн алба нь хүч хэрэглэх талдаа нийлээд чиглэсэн байдаг бөгөөд төрийн өндөр албан тушаалтнууд бодлого боловсруулалтын чухал хэсэг болдог. Үүний нэгэн адил бусад орнуудад, ялангуяа ОХУ-д цөөн тооны өндөр тушаалтнуудын нөлөө их байдаг тухай асуулгад оролцогчид хэлсэн байна. Ялангуяа Ерөнхийлөгчийн

тамгын газар үнэхээр их нөлөөтэй. Бусад салбарын яамдын өндөр тушаалтнууд арай бага нөлөөтэй байсан.

Хоёрт, олон асуулгад оролцогчидын үзсэнчилэн бюрократ дахь өндөр албан тушаалтнууд өөрчлөгдөшгүй, аюулгүй байдаг ажээ. Тайланд, Чили улсын асуулгад оролцогчидын хэлсэн санаагаар бол нэн тэргүүнд технократ нь бюрократад бага мэдрэгдэх бөгөөд ард түмний сонирхлыг бага хүлээн авдаг, үйл ажиллагааны ил тод байдал, тайлагнах чанар зэргийг бараг хайхардаггүй. Энд томилогдсон болон сонгогдсон түшмэдийн хариуцлагын заагийг хаана тавих асуудал гарч иржээ. Индонез улсад өөрчлөлтийн эгзэгтэй мөн түвэгтэй байдал үүссэн байна. Сухартогийн дэглэмийн төгсгөл үед улс төрийн бодлого боловсруулалт төвлөрсөн маягтай байсан аж. Түүний засгийн газрын дотоод тойргийг бүрдүүлж байсан өндөр тушаалтнуудын бодлого дахь нөлөө их байсан байна. Сангийн яам, Эрүүл мэндийн яам зэрэг бусад асуудлууд дээр Сухарто сайд нартаа эрх мэдлээ өгсөн байв. Гэсэн хэдий ч улс төрийн зарим салбар дахь өндөр тушаалтнуудын бодлогод нөлөөлөх нөлөөлөл баталгаатай, түгээмэл биш байдаг. Энэ нь ерөнхийлөгчид хэр үнэнчээс хамаардаг байжээ. Нэг сонирхолтой зүйл гэвэл Сухартогийн уналт төрийн албаныхны нөлөөг өсгөсөнгүй. Харин эсрэгээр өмнөхөөсөө олон намтай болж, сонгогдсон улс төрчид төрийн албанд шинжээчдээс илүү мэдэлтэй болохыг шаардах болсон байна.

Гурав дахь асуудал бол улсууд дахь асуулгад оролцогчид бодлого томъёолохоос илүүтэй бюрократуудын хэрэгжүүлэлтэд итгэх нь илүү шууд нөлөөлөх хариуцлагыг тодруулсан. Орон нутгийн бюрократууд төр засгийн шийдвэрийг өөр зүг хөтлөх хангалттай боломжтой байдаг. Липскигийн хэлсэнээр улс төрийн бодлогын хэрэгжилт нь эцэстээ “гудамжны төвшин”-д бюрократуудын юуг хэрхэн шийдэх хүртэл доошилдог.⁸⁵ Дүгнэж хэлэхэд дээд төвшний бюрократууд нь үйл ажиллагааны эцэст нь тэгж их нөлөөлдөггүй ажээ.

Мерит зарчим

Бодлого хэрэгжүүлэх, төрийн хэв журам сахиулах ажлыг амжилттай хэрэгжүүлэхэд албан хаагчийг ажилд авах журам чухал байдаг. Зөвхөн төрийн албаны шалгалтаар асуудал шийдэгдэх бус, харин тэдний практикт өргөн хэрэглэгдэж буй аргууд авч үзэх нь чухал юм. Судалгааны асуулгад оролцогчидын өгүүлсэнээр цөөхөн улс мерит тогтолцооны зарчмыг баримталдаг болох нь харагдсан. Энэтхэгийн хувьд меритийн зарчим голчилдог ч энэ нь төлөвлөсөн каст болон овгийнхон, нийгмийн бусад бүлгүүдтэй өрсөлдөх боломжгүй. Саяханаас дэвшилтэт болж буй Танзани улсаас өөр ямар ч улс энэ үзүүлэлтэд 3-аас дээш оноо аваагүй байна. Ихэнх орнуудын хувьд бага зэрэг эсхүл бүр мерит зарчим харгалзалгүй хүмүүсийг төрийн албанд дураар элсүүлдэг гэдэгтэй тайлбарлагчид санал нийлдэг. Бюрократуудыг сонгоход чадварыг нь бараг харгалздаггүй. Олон тайлбарлагчид ажилд авах шалгалтаар дутмаг, авсан ч дүр төдий байдаг гэжээ. Того улсад шалгалт авдаг байсан хэдий ч одоо бүр авахаа больсон байна.

Нэгэн тайлбарлагч, Иордан улсын гол асуудал бол албан хаагчдын тоо хэтэрсэн бөгөөд ажилтануудын чадварыг тэргүүнд тавьдаг болгохын тулд шинэчлэл хийх хэрэгтэй гэж үзсэн. Хамгийн өргөн хэрэглэгддэг харилцан хамаарал бол төрийн албаны ажилтнуудын хөндлөнгөөс улс төр хутгалдах явдал юм. Филиппины асуулгад оролцогчид төрийн албанд ороход хувийн харилцаа чухал байдаг гэсэн байна. Индонез, Того зэрэг улсуудад энэ нь бүр ч чухал ажээ. Ихэнх судлаачид Аргентин улсад төрийн албанд ажилтан авахдаа мерит зарчим огт хэрэглэдэггүй гэж дүгнэсэн. Тэгэхээр гэр бүлийн гишүүд болон найзууд нь ажилд ордог аж. Бюрократыг шинэчлэхийн тулд илүү өрсөлдөөнт байдлыг бий болгон чадвар бүхий мэргэжлийн албан хаагчдын тоог нэмэгдүүлэх хэрэгтэй. Дундаж оноогоор дээгүүр жагссан Чили улс бюрократын оноогоороо дундажаас доогуур байсан. Асуулгад оролцогчид мэргэжлийн боловсон хүчин бүрдүүлэхийн тулд төрийн албаны хөдөлгөөнгүй байдлыг болиулж, ажлын байрны улс төржилтийг багасгах хууль тогтоомж гаргах хэрэгтэй байна гэж гомдоллосон байна.

ОХУ-ын хувьд мөн адил ажилд авах нь гол асуудал болдог. Асуулгад хариулагчид бага зэрэг мерит зарчим үйлчилдэг, гэхдээ хувийн холбоог илүү их хардаг. Үр дүнд нь туршлага, дадлагагүй хүмүүс өндөр албан тушаалын орон тоог бөглөдөг. Таван бюрократын нэг нь л мерит зарчмын дагуу томилогдсон байдаг. Бүх судалгаагаар энэ нь улс орны хувьд хамгийн том дутагдал нь гэдгийг харуулдаг. Энэ нь дан ганц гүйцэтгэлд нь нөлөөлөөд зогсохгүй бүр цаашлаад засгийн газрын үйл ажиллагааны үр дүнг бууруулдаг. Ийм шударга бус байдал өргөн тархсанаар төрийн үйл ажиллагаа, нийгмийн хөгжилд эсрэгээр нөлөөлдөг байна.

Тайлагнах чанар

Төрийн албатууд төрийн үйлчилгээг үзүүлэх, хуулийн үйлчлэлийг хангах зэрэг ажлууд нь иргэдэд даацтай нөлөөлдөг учраас хянуур байх хэрэгтэй байдаг. Ийм учраас тайлагнах систем нь хээл хахууль болон төрийн албыг буруугаар ашиглах бүх хэлбэрүүдийг бууруулахад тусалдаг. Судлаачид судалгаанд оролцогчидоос төрийн албад үйл ажиллагаагаа ямархуу төвшинд тайлагнадаг болохыг бодож үзэхийг хүссэн. Тэгтэл тайлагнах чанарын оноо маш доогуур гарч дахин нэг асуудал бүхий тавцанг бий болгов. Асуудлын гол нь байдаг мөртлөө үйлчилдэггүй зохион байгуулалтын систем оршиж байв. Тайланд болон цэргийн дарангуйлал бүхий Пакистан улсуудын хувьд байдал арай өөр байсан.

Тайландын засгийн газар захиргааны холыг харсан, бюрократуудыг нийтийн өмнө тайлагнадаг болгоход чиглэсэн шинэчлэлийг хэрэгжүүлж эхэлсэн байна. Ингээд захиргааны гомдлыг шийдвэрлэхэд чиглэсэн “Хажуулийн эсрэг хороо”, “Тусгай захиргааны шүүх, “Гомдлыг шийдвэрлэх байгууллага” (омбудсман) байгуулсан ажээ. Засгийн газрын бүх албан хаагчид, ялангуяа сонгогдсон албан тушаалтнууд өөрсдийн ашиг, хувийн хөрөнгө, өр зээлийг нийтэд зарлах ёстой гэснээр дээрх шинэчлэлийг явуулахад хөнгөвчилж өгсөн ажээ. Эдгээр алхамууд нь төрийн албыг зөв чигт явж байна гэсэн ойлголтыг нийтэд төрүүлдэг.

⁸⁵ M. Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: RussellSage Foundation 1980.

Пакистан улсын төрийн эрхийг цэргийн эрхтнүүд авсанаас хойш тайлагнах чанар илүү нэмэгдсэн байв. Энэ нь судалгааны асуулгад оролцогчидоос ирсэн мэдээлэл юм. Гэвч тэд энэ байдал хэр удаан үргэлжилэх талаар сайн мэдэхгүй байгаа аж. Цэргийн удирдлагаас захиргааг нийтэд тайлагнах асуудлыг эн түүрүүнд тавьж байгаа юм байна. Энэ ажиллагааны үр дүнд цөөн хэдэн албан тушаалтнууд албанаас чөлөөлөгдсөн бөгөөд зарим нь төрийн албыг буруугаар ашигласны төлөө шалгагдаж байна. Энэ нь өмнөх ардчилсан байдлаар сонгогдсон “зөөлөн” төрийн аппарат хариу болгон хийсэн алхам болжээ. Төрийн ажилтнуудыг тайлагнуулах хууль, зохион байгуулалтын механизм байдаг байсан ч тэр нь огт хүчилдэггүй байснаар нийтэд энэ алба хахуульд идэгдсэн гэх ойлголтыг төрүүлдэг байв. Төрийн албан хаагчдын энэ байдлыг далимдуулан сайд нарын төвшинд хахуулийн тогтолцоо бий болсон байв. Ингэснээр авлига улам зохион байгуулалттай болж, дээрээс доош чиглэх болсон байна. Төр засгийн удирдагчид нь ямархуу төлөвтэй байхаас төрийн албан хаагчдын байр байдал ямар байх нь хамаардаг гэдэг нь тодорхой байна. Хэрвээ сонгогдсон улс төрчид хахуульд идэгдээгүй бол бюрократуудад адилхан байх хэрэгтэй гэсэн жишээ болдог. Эсрэгээрээ тэд хахуульд идэгдсэн бол энэ нь төрийн алба даяар тийм хандлагыг тараадаг. Филиппин, Орос хоёр нь үүний тод жишээ юм. Танил талаа дэвшүүлэх, сонгуулийн дараа албан тушаал амлах нь мерит зарчимд түшиглэх, төрийн албан хаагчдын тайлагнадаг байх оролдлогыг улам дордуулдаг. Эцэст нь албан тушаалаа баян болох, өөрсдийн сонирхолоо хамгаалахын тулд ашигладаг болгодог байна.

Энэхүү судалгааны ажлаас судлаачид төрийн албаныхныг тайлагнадаг болгоно гэдэг их ярвигтай асуудал гэдэг дүгнэлтэнд хүрсэн. Гомдлыг шийдвэрлэх байгууллага (омбудсмен), Ерөнхий аудитын хороо, эсхүл түр зуурын хороо зэрэг хээл хахуулийг багасгах зорилт бүхий механизмуудыг бий болгох нь хамгийн чухал тэргүүний алхам болно. Жинхэнэ асуудал бол дээрх механизмуудыг бүх талаар нь ажилладаг болгох явдал юм. Олон оронд ихэнх асуулгад оролцогчид эдгээр тусгай зориулалтын байгууллагууд нь үр дүнгүй ажиллаж байгаа гэдгийг цохон тэмдэглэсэн. Харин үүний оронд хэвлэл мэдээллээр дамжуулан шаардах, Индонез улс шиг ард түмэнд тайлагнадаг байхыг шаардах хэрэгтэй байж болох юм. Судалгаанд оруулсан орнуудын хувьд хэвлэл мэдээлэл нь дөрөв дэх засаглал болж чадахгүй байсан. Харин төр, захиргааны албан хаагчид тайлагнадаг болсон үед л олон оронд хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд бусад механизмуудтай ижил үр дүнд хүрэх боломжтой.

Ил тод байдал

Хэдийгээр ил тод байдал нь дэлхий дээрх улс орнуудын хувьд маргаантай асуудал болдог боловч нээлттэй байдал нь төрийн албыг урвуугаар ашиглах магадлалыг бууруулдаг гэх ойлголт өргөн тархсан. Үүний нэгэн адил ард түмэнд шийдвэр хэрхэн гарч буй талаар хангалттай мэдээлэл өгөхгүй бол бюрократуудын талаарх сөрөг бодолтой болдог байна. Судлаачид 16 оронд шийдвэр гаргах үйл явц хэр тод байгаа талаар судалгаа явуулжээ. Эцсийн дүн нь их санаа зовмоор гарсан байна. Бүх орны хувьд их бага оноотой байсан төдийгүй, бусад бүх судалгаанаас хамгийн доогуур оноотой нь ч байсан. Үнэхээр ч судалгаанд оролцогчид төрийн алба ил тод байдлаар дутмаг гэдэгт итгэдэг байна. Танзани, Тайланд, Иордан улсууд арай өндөр (3 орчим), Аргентин, Киргизтан, Индонез, Того улсууд маш бага оноо (2 орчим) авсан байна. Аргентин улс хамгийн доор жагсан нь судлаачдыг гайхшируулжээ. Гэхдээ асуулгад оролцогчид энэ асуудалд маш их шүүмжлэлтэй хандсан байв.⁸⁶ Ерөнхийдөө олон асуулгад оролцогчид илүү ил тод байдлыг бий болгох гэсэн нийтийн шаардлагыг ойлгож байна хэмээсэн аж. Гэхдээ гайхах зүйлгүй нь ил тод байдлын оноо тайлагнах чанарын оноотой ойролцоо байв.

Пакистан улсаас бусдын хувьд байдал нягт хэлхээ холбоотой байна. Цэргийн дарангуйллын дор тайлагнах чанар мэдэгдэхүйц нэмэгдэхэд, ил тод байдал нь буурсан байна. Тайлбарлагч нар үзэхдээ шийдвэр гаргалт улам бүр бүдгэрч, олон нийттэй хийх хэлэлцүүлэг улам багассан гэж үзжээ. Ил тод байдал нь улс төрийн дэглэмийн хэлбэртэй зөрчилддөг гэдгийг дурдах хэрэгтэй байх. Ардчилсан дэглэмтэй Аргентин, Перу улсууд, коммунист дэглэм бүхий Хятад улсууд үүний тод жишээ. Энэ нь ил тод байдал газар бүрт адил байдаг гэсэн үг биш. Харин зарим улсууд үүнийг нэвтрүүлэхийг оролдож байхад зарим огт оролдох ч үгүй байна. Болгар улсын зохицуулагч энэ асуудлыг хэн хүнээс илүү тодорхойлсон бөгөөд уг асуудал нь шийдвэрлэхэд маш их цаг авдаг гэсэн. Энэ нь дан ганц бюрократуудын төрх байдлын өөрчлөлттэй холбоогүй, харин нийт улс төрчид болон ард түмэнтэй холбогддог байна. Урт хугацааны ямар ч судалгаа авах нь тухайн дэглэмийн хууль, эрх зүйн байдлыг сайжруулахад нөлөөлдөг. Судалгаанаас дүгнэн үзэхэд бюрократын хууль, эрх зүйн байдал, мөн түүний дэг журмыг чангалахын тулд илүү ихийг хийх хэрэгтэй байна.

Хүртэх боломж

Энэ хэсэг бол төрийн халамж, үйлчилгээг хүртэх ижил боломж байхтай холбоотой. Энэ нь төрийн албаны хууль зүйн байдал, хөгжлийн үр дүнд чухал нөлөөтэй. WSG-ийн судалгаанд хамрагдсан орнуудын төрийн халамж, үйлчилгээг хүртэх боломж тэгш бус байх нь гайхах зүйл биш. Тайланд, Иордан, Чили улсаас бусад нь бага оноо авсан. Ялангуяа Пакистан, Киргизстан улсуудын хувьд. Өөр байгаагын шалтгаан нь дөрвөн өөр учиртай.

Эхнийх шалтгаан бол улсын хэмжээ юм. Үүнийг Хятад, Индонези дахь асуулгад оролцогчид гаргаж ирсэн. Хятадын баруун зүгийн өргөн уудам газар нутаг зүүн зүгийн далайн эргийнхэнтэй харьцуулахад дутагдалтай тал олонтой. Индонези улсад гол арал Жавагаас тусдаа орших арлын иргэд төрийн халамж, үйлчилгээ хүртэхэд давуутай болоход хэцүү байдаг гэж асуулгад оролцогчид хэлсэн. Того, Иордан зэрэг

⁸⁶ Үнэлгээний газар, олон улсын хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд газар дээрх байдлыг яг таг хүргэдэггүй бөгөөд засгийн газрын санаа бодлыг тодруулан орон нутгийнханд хүргэдэг гэдгийг бидэнд батласан.

жигжиг улсуудын үзүүлэлт дээрх орнуудаас харьцангуй дээгүүр байсан нь энэхүү газар зүйн таамаг баталж байна. Тухайлбал, Йорданы нийтийн захиргааны 1998 оны шинэ “Төрийн албаны тогтоол” нь төрийн үйлчилгээ болон хүний нөөцийн хөгжлийн орон нутгийн хяналтад чиглэсэн байв.

Хоёр дахь шалтгаан нь уг судалгаанаас урган гарсан бөгөөд хотын оршин суугчид хөдөөний оршин суугчдаас илүү тусламж, дэмжлэг авдаг ажээ. Хөдөө орон нутагт зарцуулж буй дэд бүтцийн төсвийг харахад ойлгомжтой юм. Филиппин улсаас асуулгад оролцогчид хот орчмын ялангуяа Манила дахь оршин суугчид хөдөөнийхнөөс илүү их үйлчилгээгээр хангагддаг гэсэн дүн гарсан. Ерөнхийдөө эдгээр хүмүүс нь тосгон, суурин дахь, ялангуяа алслагдсан арал дээрх хүмүүсээс хүрэх боломжийн хувьд хамаагүй хялбар. Чили, Энэтхэг, Орос дахь асуулгад оролцогчид мөн адил ийм дүнтэй байсан. Хөдөөгийн оршин суугчид нэмэлт зөвлөгөө, халамжийн нөхцөлтэй ч төрийн үйлчилгээнд хүрэхэд сул талтай байдаг.

Гурав дахь шалтгаан нь ялгавартай ашиглах боломж, нийгмийн давхраажилт юм. Зарим талаараа үүнд нийгэм, эдийн засгийн тэгш бус байдал хамаатай байдаг. Энэ нь Энэтхэг, Пакистаны асуулгад оролцогсдын дүн юм. Төрийн үйлчилгээг хүртэх нь эдгээр орнуудад доогуур байдаг. Хэрэв бюрократуудыг мерит зарчмаар сонгодог, төрийн албад дахь улс төрийн нөлөө бага байсан бол хүн амын ядуу хэсэгт бага зэргийн өөрчлөлттэй байх байсан байх. Мөн асуулгад оролцогчдын өгүүлснээр хахууль төлөх чадвартай бол төрийн үйлчилгээ хүртэх давуу талыг бий болгож чадна. Дүгнэн хэлэхэд, засгийн газар дахь бюрократын талбарыг дотроос нь өөрчилөхөд маш хэцүү. Харин засгийн газар ба төрийн бус байгууллагууд зэрэг иргэний нийгмийн байгууллагуудын хоорондын холбоо харилцаа болон мөн өөр бусад салбаруудаас нөлөөлөхөд арай илүү хялбар болох юм.

Дөрөвт, хэрэв бүгдэд нь тэгш үйлчилгээг үзүүлбэ гэж бодоход нэг газрын үйлчилгээний чанар нөгөөгөөс өөр. Мөн хүртэх чанар сайн байх боломжтой хотод уг үйлчилгээний хэрэгцээ арай багатай байдаг бол, хөдөө газраас илүү их зүйлс шаардагдана. Энэ төрлийн ялгаа нь улс төрийн талцах байдлаас салаалан гарч ирнэ. Эрх барьж буй намын сайдууд, гишүүдийн тойрогийн нутгуудад төрийн үйлчилгээ, хүртээмж ихэнхдээ сайн байдаг.

Төрийн үйлчилгээнд хамрагдах нь чухал зүйл. Гэхдээ тэгш бус байдал нь нэг бус нэлээд олон шалтгаанаас үүдэлтэй. Ихэвчлэн газар зүй, хүн ам зүй, нийгмийн давхрааны улмаас төрийн тэгш халамж маш түвэгтэй, үнэтэй болдог. Улс төрийн сонирхолуудыг нэгтгэн өөрчлөлт хийх нь амархан зүйл биш. Үүнтэй холбоотой бусад шалтгаанууд ч энэ дөрвөн танигдаж буй шалтгаануудаас илүү хүндрэл учруулдаг.

Практик болон судалгааны дүгнэлт

Бюрократ засаглал нь нийтийн эзэмшил, хүрээнд нөлөөлдөг бөгөөд үүнд судалгааны агуулга төвлөрч байдаг. Хөгжиж буй орнуудын төрийн алба, түүний бюрократ тогтолцооны талаарх дээрх судалгаа нь дөрвөн гол асуудлыг дэвшүүлсэн байна.

Үүнд:

Нэгд, бюрократ бол засаглал дахь асуудал бүхий талбарын нэг мөн. Бараг л мерит зарчимаар сонгодоггүй, бюрократууд ховорхон тайлагнадаг, төрийн алба нь бодит ил тод байдлаар дутмаг зэрэг олон дутагдалтай талууд нь тухайн улс орны хөгжлийн “чөдөр” болж, хүнд суртал, авлига, хээл хахуулийн эх сурвалж болдог байна.

Хоёрт, нэг талаар хууль дүрэм ба зохион байгуулалт, нөхөн төлбөр гүйцэтгэлийн холбоог бий болгоход хэцүү байдаг. Гэхдээ энэ холбоо нь тийм ч чухал биш. Ямар хууль ямар нөлөөтэй байгааг мэдэхэд хэцүү.

Гуравт, бюрократ талбарыг шинэчлэх асуудал бол их хүнд. Хэдэн жилийн шинэчлэлийн дүнд болон дундаж онооны байдлаас нь харахад шинэчлэхэд хамгийн хэцүү гэдгээ баталсан. Мэдээж шинэчлэл хийхэд их хугацаа шаардах бөгөөд үр дүнд хүрье гэвэл бүр илүү ч шаарддаг. Үүнийг ёс төдий зүйл гэж ойлгож болохгүй. Бюрократ нь засаглалын бусад салбараас тусдаа оршиж чаддаггүй. Судалгаагаар төрийн захиргааны хөгжлийн хэтийн төлөвлөгөө хязгаарлагдмал, ихэнх тохиолдолд ёс төдий, жинхэнэ асуудал дээрээ төвлөрч чаддаггүй гэдгийг харуулсан.

Дөрөвт, бюрократыг шинэчлэх гэдэг нь улс төрийн дэглэмийн өөрчлөлтийн асуудалтай хамааралтай. Судалгааны дүнгээр хөгжлийн төвшин тийм ч чухал биш. Ядуу орнуудын хувьд постбюрократ засаглалыг хөгжүүлэх боломжтой. Нийгэм, эдийн засгийн асуудал нь энэ талбарт бараг хүндрэл учруулдаггүй. Танзани, Тайланд хоёр нь өөр өөр улсууд ч гэсэн хоёуланд нь шинэчлэл явагдаж, үйл явц нь бүртгэгдсэн байна.

Бусад дөрвөн үзүүлэлтүүдийнболон бюрократын хамаарлыг шалгахад, тэдний хамаарал их хэмжээгээр өөрчлөгдөх тусам дүгнэлт бүдэг, хоёрдмол утгатай болж байгаа нь анзаарагджээ. Мерит тогтолцооны зарчмууд ач холбогдол багатай болж байна. Гэсэн хэдий ч асуулгад оролцогчдоос чанарын судалгаа авахад, төрийн итгэл даах байдалд тушаал дэвшүүлэх, ажилд авахад баримтлах мерит зарчим чухал гэж үзсэн. Энэхүү үзүүлэлт болон гүйцэтгэлийн хооронд тодорхой холбоос байхгүй. Өндөр албан тушаалтан бодлого боловсруулалтанд оролцох нь бас нэг нууцлаг үзүүлэлт. Өндөр албан тушаалтан бодлого боловсруулалтанд оролцох нь сайн талтайг харуулах бага зэргийн нотолгоо олджээ. Асуулгад оролцогчид бага зэргийн нөлөө нь зайлшгүй зүйл биш, харин өндөр албан тушаалтнууд заримдаа эерэг үр дүн үзүүлэхэд нөлөөлдөг гэж үзсэн. Энэ үзүүлэлт нь улс төрийн дэглэмийн шинж чанараас ихээхэн хамааралтай байна. Зарим дэглэмд сайн заавар зөвлөгөө нөлөөлдөг ч улс төрийн үнэнч, тууштай байдал зэрэг нь бусадтай харьцуулахад арай бага байсан ажээ. Ийнхүү засаглалын цэвэр чанарын асуудал нь хязгаартай гэдгээ харуулж байна. Энэ асуудлыг

илүү мэдэхийн тулд нэмэлт олон судалгаанууд хэрэгтэй юм. Учир нь олон улсын хөгжлийн нийгэмлэгийн төлөөлөгчдийн гаргасан хийсвэр загвар нь гажилттай.⁸⁷

Судалгаа дахь ил тод байдал, тайлагнах чанарын үзүүлэлтүүд нь гүйцэтгэлтэй хамааралтай байдаг гэсэн баталгаа гарч байна. Судлаачид өөрсдийн судалгааг дэлхийн банкны засаглын үр дүнтэй байдал судалгаагай⁸⁸ харьцуулахад дараалан 0.48 ба 0.49 гэсэн тоонуудын хамаарлыг олсон байна. Эдгээр хоёр судалгаа нь бюрократын үйл ажиллагааг сайжруулахад чухал үүрэгтэй. Хүртэх боломжийн талаар энэ хоёр судалгааг харьцуулан энгийн нэмэлт дүгнэлт хийжээ.

Үүнд:

1. Ил тод байдал, тайлагнах чанар хоёул доогуур байвал халамж, үйлчилгээний гүйцэтгэл бага байна.
2. Хэрэв ил тод байдал, тайлагнах чанар хоёул доогуур байгаад бусад нь өндөр үнэлгээтэй байвал халамж, үйлчилгээ нь дунд төвшинд байна.
3. Хэрэв ил тод байдал, тайлагнах чанар хоёул дунд төвшинд байвал халамж, үйлчилгээ дунд зэргийн төвшинд байна. Энэ нэмэлт үзүүлэлт нь ил тод байдал, тайлагнах чанар хоёр халамж, үйлчилгээнд нөлөөлөх чадамжтайг харуулж байна.

Энэ дүгнэлт нь төрийн захиргааны удирдлага, төрийн өмчийн үйлдвэрийг шинэчлэх гэж буй хүмүүст их сонирхолтой, чухал билээ. Энэ судалгаа нь авлига, хээл хахуультай тэргүүн эгнээнд тэмцэж, ил тод байдал, тайлагнах чанарыг сайжруулахаар ажиллаж буй байгууллагуудад итгэл, зориг өгч байгаа билээ.

НОМ ЗҮЙ

1. Kofi Annan, Partnerships for Global Community: Annual Report on the Work of the Organisation (UN, 1998).
2. 1998).
3. Goran Hyden and Julius Court, 2002, Governance and Development, World Governance Survey Discussion Paper 1, Tokyo: UNU.
4. Julius Court, Goran Hyden and Kenneth Mease, 2002, Assessing Governance: Methodological Challenges,
5. World Governance Survey Discussion Paper 2, Tokyo: UNU.
6. Weber, M., The Theory of Social and Economic Organizations. New York: Free Press 1947.
7. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian. State Structures on
8. Economic Growth. American Sociological Review, Vol. 64, No 5 (October 1999), pp 748-765; and, Peter Evans and J.E. Rauch, .Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries.,
9. 8 Peter Evans, Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation, Princeton, NJ: Princeton
10. The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy. University Press 1995; and, World Bank. New York: Oxford University Press 1993.
11. University of California Press and London: Heinemann Educational Books 1983.
12. Bureaucracy and Economic Growth, in World Politics, vol. 51 (July 1999)
13. Michel Crozier, The Bureaucratic Phenomenon. Chicago: University of Chicago Press 1964.
14. Kaufmann, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi 2003. .Governance Matters III: Governance Indicators for
15. 1996-2002., Washington D.C.: World Bank (May).
16. M. Lipsky, Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation 1980.
17. Ц.Батболд. Бюрократ онолын үндэс. УБ., 2013. Тод Магнат ХХК.

⁸⁷ Энэ мөрөн дэх ажлуудыг Өмнө ба Зүүн зүгийн хэсэг оюутнууд хийсэн. Энэ төслийг Ази дах засаглалын эргэн эрэлт гэж нэрлсэн ба Японы Хосай Их Сургуулийн профессор Ясүтами Шимомурагаар ахлуулсан байна.

⁸⁸ Даниель Кауфменээр удидуулсан Дэлхийн Банкны засаглалын үр ашгийн төвшин дэх судалгаа.

