
*Иргэддээ ҮЙЛЧИЛЖ,
төрт ёсны үнэт зүйлсээ ХАДГАЛАХ:*
Өрсөлдөөнт Ертөнцөд Төрийн
Захиргааг Сайжруулах нь

II дэвтэр

Салватор Шиаво-Кампо ба Пачампет Сундарам



НЭЭЛТТЭЙ
НИЙГЭМ
ФОРУМ



ИРГЭДДЭЭ ҮЙЛЧИЛЖ, ТӨРТ ЁСНЫ ҮНЭТ ЗҮЙЛСЭЭ ХАДГАЛАХ: ӨРСӨЛДӨӨНТ ЕРТӨНЦӨД ТӨРИЙН ЗАХИРГААГ САЙЖРУУЛАХ НЬ

Зохиогч: Салватор Шиаво-Кампо ба Пачампет Сундарам

Орчуулсан: Ган. БАТБАЯР
Төрийн удирдлагын магистр
Ц. ДАВААДУЛАМ
Төрийн захиргаа, эдийн засгийн менежментийн магистр

Иргэддээ үйлчилж, төрт ёсны үнэт зүйлсээ хадгалах: Өрсөлдөөнт ертөнцөд төрийн захиргааг сайжруулах нь номыг анх Азийн Хөгжлийн Банкнаас Англи хэлээр хэвлэн гаргасан болно.

© Азийн Хөгжлийн Банк, 2000

© Нээлттэй Нийгэм Форум, 2011

Монгол хэл дээрх номын зохиогчийн эрхийг Нээлттэй Нийгэм Форум эзэмшинэ.

Манилад байрлах Азийн Хөгжлийн Банк (АХБ) -ны зөвшөөрлөөр Монгол хэлнээ орчуулж, хэвлэн гаргав. Монгол хэлэнд хөрвүүлсэн текстийн утга агуулга болон орчуулгын чанарыг Нээлттэй Нийгэм Форум бүрэн хариуцна. АХБ зөвшөөрсний дагуу зарим хавсралт, жишээ тодруулгыг хассан ба тэдгээр нь албан ёсны Англи хувилбарт бүрэн эхээрээ байгаа болно. Мөн уг номыг Монгол хэлээр гаргахдаа хоёр боть болгон хэвлэлээ.

Хаяг: Нээлттэй Нийгэм Форум
Жамъян гүний гудамж-5/1
Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар-48,
Утас: 976-11-313207
Факс: 976-11-324857
Вэб: <http://www.forum.mn>
И-мэйл: osf@forum.mn

Хэвлэлийн хуудас 51
Цаасны хэмжээ 233X155
DDC
352.24
C-219
ISBN 978-99962-398-5

“ADMON” компанид эхийг бэлтгэж хэвлэв.
Монгол Улс, Улаанбаатар хот, 2013 он

TO SERVE AND TO PRESERVE
Improving Public Administration
in a Competitive World

SALVATORE SCHIAVO-CAMPO AND PACHAMPET SUNDARAM

Originally published by the Asian Development Bank in English under the title *To Serve and To Preserve: Improving Public Administration in Competitive World*

© Asian Development Bank
All rights reserved.

© Open Society Forum for this Mongolian edition 2011

Published by arrangement with the Asian Development Bank, Manila.

The quality of the Mongolian translation and its coherence with the original text is the sole responsibility of the Open Society Forum. Several appendices, boxes and tables have been deleted from the original English version of the Work and the Work has been separated into two volumes with the permission of the ADB. The English original of this work is the only official ADB version.

Tempora mutantur, et nos mutamur in illis
(Times are changing, and we along with them)

Цаг үе өөрчлөгдөж байна, түүнийг дагаад бид ч бас.

АГУУЛГА

Аравдугаар бүлэг

ЗАСГИЙН ГАЗРЫН АЖИЛ ЭРХЛЭЛТ БА ЦАЛИН

ХӨЛСНИЙ БОДЛОГО, БОДИТ БАЙДАЛ 1

Төрийн сайн албаны ач холбогдол	2
Төрийн алба ба засаглал	2
Төрийн алба ба улсын салбарын бараа, үйлчилгээ	3
Төрийн алба ба эдийн засгийн бодлогын сайжруулалт	3
Төрийн алба ба улсын төсвийн орлого, зарлагын менежмент	4
Төрийн алба ба төсөв санхүүгийн тогтвортой байдал	5
Төрийн алба ба институцийн хөгжил	5
Засгийн газрын ажил эрхлэлт ба цалин хөлсний тоон тал	6
1990- ээд оны үндсэн дүр зураг	8
Засгийн газрын ажил эрхлэлтийг тодорхойлогч хүчин зүйлс	19
Дүгнэлт	22
Ажил эрхлэлтийн бодлого	22
Төрийн албаны “оновчтой хэмжээ”	23
Цомхотгол: Зөв ба буруу арга замууд	24
Цалин хөлс, урамшууллын бодлого	29
Ерөнхий асуудлууд	29
Цалин хөлсний бодлогын зорилтууд	30
Цалин хөлсний төлөвлөгөө боловсруулах	33
Цалин схемийн бүтэц	35
Цалингаас гадуур хангамжийг авч үзэх нь	35
Жендэрийн ялгаа	37
Цалингийн нягтрал	39
Зэрэг дэвийн инфляци ба түр зуурын эмчилгээ: Хөшүүрэг дутагдсан үед эмчлэх хамгийн муу арга	41
Юуны төлөө ажиллах вэ?	43
Орон нутгийн түвшин дэх төрийн албаны зарим асуудал	52
Ажил эрхлэлт	53

Цалин хөлс	53
Орон нутгийн хариуцлагын тогтолцоо	54
Орон нутгийн чадавхийг бэхжүүлэх	54
Гол асуудлууд ба сайжруулах чиглэлүүд	55
Сайжруулах чиглэлүүд	58
Хавсралт VI: Засгийн газрын ажил эрхлэлт, цалин хөлсний талаарх тоо баримтуудыг олон улсын хэмжээнд харьцуулан тооцоход тулгардаг арга зүйн хүндрэл бэрхшээлүүд	63
Арван нэгдүгээр бүлэг	
ЗАСГИЙН ГАЗРЫН БОЛОВСОН ХҮЧНИЙ УДИРДЛАГА	68
Оршил	68
Засгийн газрын боловсон хүчний шаардлагуудыг тодорхойлох нь	72
Хүний нөөцийн төлөвлөлт ба мэдээллийн системүүд	72
Хөгжиж байгаа орнуудад тулгарч буй бэрхшээл ба боломж	73
Ажлын байрны үнэлгээ ба ангилал	73
Үзэл баримтлал ба тодорхойлолтууд	73
Ажлын байрны ангиллын туршлагауд	76
Боловсон хүчнийг ажилд авах, сонгон шалгаруулах ажиллагаа	78
Ажилд авах зарчмууд ба зохион байгуулалт	78
Ажилд авах систем	80
Ажилд авах ба томилох журам	83
Хөгжиж байгаа орнуудын төлөв байдал	86
Удирдах албан тушаалын албыг хөгжүүлэх нь	86
Удирдах ажилтнуудын албаны үндэслэл	86
УАТА-ны бүтэц	87
Хөгжиж байгаа орнуудын хэтийн төлөв	91
Гүйцэтгэлийн удирдлага	92
Гүйцэтгэлийн үнэлгээ	92
Үр бүтээл муутай ажилтнуудыг удирдах нь	98
Хөгжиж байгаа орнуудад тулгарч буй эрсдэл ба боломж	100
Ажиллагсдын эрх, үүргийг хангах нь	101
Засгийн газарт ажиллагсдын эрх, түүний онцлог ба хязгаарлалтууд	101
Ажиллагсдын эрхийг хамгаалах механизм	104

Хөгжиж байгаа орнуудад тулгарч буй эрсдэл ба боломжууд	106
Хөдөлмөрийн харилцаа ба эвлэлдэн нэгдэх ажиллагаа	107
Улсын салбарын хөдөлмөрийн харилцааны онцлог	107
Эвлэлдэн нэгдэх ажиллагааны мөн чанар	108
Хамтын тохиролцоо	108
Ажил хаялт ба арбитр	110
Ёс зүй ба сахилга	111
Сахилгын зохицуулалтууд	112
Сахилгын арга хэмжээ	113
Гол асуудлууд ба сайжруулах чиглэлүүд	114
Гол асуудлууд	114
Сайжруулах чиглэлүүд	118
Арван хоёрдугаар бүлэг	
ЗАСГИЙН ГАЗРЫН БОЛОВСОН ХҮЧИНД ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАХ НЬ	123
Оршил	123
Сургалтын ач холбогдол, дутагдалтай талууд	123
Сургалтын төрлүүд	125
Сургалтын бодлого ба удирдлага	127
Улс орнуудын сургалтын бодлогын элементүүд	128
Сургалтын хэрэгцээ, сургалт, түүний үнэлгээ	129
Сургалтын хэрэгцээг үнэлэх	129
Сургалт явуулах	132
Сургалтын үнэлгээ	134
Хөгжиж байгаа орнуудын байдал	135
Төрийн албаны сургалтыг иргэний нийгэмтэй холбох нь	136
Сургалтын байгууллагууд	136
Зохион байгуулалтын хүрээ	136
Сургалтын байгууллагуудын төрлүүд	141
Хөгжиж байгаа орнуудад тулгамдсан асуудлууд	144
Удирдах ажилтны сургалт	145
Олон улсын сургалтын байгууллагууд	147
Сургалтын институтууд	147
Сургалтын институтууд хоорондын хэлхээ холбоо	149
Гол асуудлууд ба сайжруулах чиглэлүүд	151

Гол асуудлууд	151
Сайжруулах чиглэлүүд	153
III ХЭСЭГ	
ТӨР БА ИРГЭНИЙ ХАРИЛЦАА	155
Арван гуравдугаар бүлэг	
“ТАРЦ” БА “ДУУ ХООЛОЙ”	156
Төрийн захиргаанд гарц ба дуу хоолойн гүйцэтгэх үүрэг	156
Гарц - сонголт бий болгох ба гэрээгээр гүйцэтгүүлэх	158
Ерөнхий орчин нөхцөл	158
Гэрээгээр гүйцэтгүүлэх	160
Дуу хоолой- иргэдтэй харилцаж тэднийг сонсох нь	171
Үйлчлүүлэгчийн чиг баримжаа бий болгох нь	171
Олон нийтийн санал бодлыг сонсох, зөвлөлдөх ажиллагаа	176
Иргэдийн өргөдөл гомдлыг шийдвэрлэх нь	186
Гол асуудлууд ба сайжруулах чиглэлүүд	191
Гол асуудлууд	191
Сайжруулах чиглэлүүд	194
Арван дөрөвдүгээр бүлэг	
НИЙГМИЙН КАПИТАЛ БА ОРОЛЦОО	
Нийгмийн капиталын үзэл баримтлал	199
Оролцоог хөхиүлэн дэмжих нь	202
Оролцооны утга агуулга	202
Засгийн газрын үйл ажиллагаанд оролцоог төлөвшүүлэх нь	206
Хөгжиж байгаа орнуудад хамаарах утга агуулга	210
Түншлэлийг дэмжих нь	212
Түншлэлийн ашиг тус	212
Хамтын бүтээл ба сайн дурын ажил	215
Бизнесийн байгууллага ба орон нутгийн удирдлагын үүрэг	216
Хандивлагч байгууллагуудын үүрэг	218
Гол асуудлууд ба сайжруулах чиглэлүүд	219
Гол асуудлууд	219
Сайжруулах чиглэлүүд	220

Арван тавдугаар бүлэг**ИРГЭНИЙ НИЙГЭМ БА ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГУУД 224**

Иргэний нийгэм ба засаглал	224
Иргэний нийгмийн байгууллагын төрлүүд	226
Үйлдвэрчний эвлэлүүд	226
Боловсролын байгууллагууд	227
Шүүх засаглал	229
Анхан шатны байгууллагууд ба уламжлалт бүтэц	230
Хоршоод	231
Төрийн бус байгууллагууд	231
Төрийн бус байгууллагуудын мөн чанар, хувьсал, хөгжил ба үүрэг	232
ТББ-ын хувьсал, хөгжил	232
ТББ-уудын боломж ба хязгаарлалтууд	235
Хөгжиж байгаа орнуудын дүр зураг	237
Засгийн газар, хандивлагч байгууллага ба ТББ-ын харилцаа	240
Харилцааны мөн чанар	240
ТББ-уудыг дэмжихдээ болгоомжлох шаардлага	241
Засгийн газар, ТББ-ын хамтын ажиллагааны чиглэлүүд	242
Гол асуудлууд ба сайжруулах чиглэлүүд	244
Гол асуудлууд	244
Сайжруулах чиглэлүүд	246
Зүүлт, тэмдэглэл	249

Арван зургадугаар бүлэг**ИЛ ТОД БАЙДАЛ, МЭДЭЭЛЭЛ, ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ХЭРЭГСЛИЙН ҮҮРЭГ 250**

Төрийн захиргааны ил тод байдал	250
Олон нийтийн харилцаа	251
Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн үүрэг, хариуцлага	260
Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн мөн чанар ба үүрэг	260
Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө	263
Хариуцлагатай хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл	265
Гол санаанууд ба сайжруулах чиглэлүүд	269
Гол санаанууд	269
Сайжруулах чиглэлүүд	271

IV ХЭСЭГ	275
ЗАХИРГААНЫ ШУДАРГА, ХАРИУЦЛАГАТАЙ БАЙДАЛ, ҮЙЛЧИЛГЭЭГ САЙЖРУУЛАХ НЬ	275
Арван долдугаар бүлэг	276
ТӨРИЙН АЛБАНЫ ЁС ЗҮЙГ ХӨХИҮЛЭН ДЭМЖИЖ, АВЛИГААС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ НЬ	276
Улсын салбар дахь ёс зүй	277
Ерөнхий тойм	277
Төрийн албанд эрхэмлэх үнэт зүйлс	280
Хувьсан өөрчлөгдөж буй орчин дахь улсын салбарын менежерүүд	284
ЭЗХАХБ-ын орнууд дахь ёс зүйн дэд бүтцийн хөгжил	289
Авлигаас урьдчилан сэргийлэх нь	292
Оршил	292
Авлигын тодорхойлолт	294
Авлигын өртөг зардал	297
Олон улсын ба үндэсний хариу арга хэмжээ	303
Олон улсын хариу арга хэмжээ	303
ЭЗХАХБ-ын орнуудын туршлага	303
Гол асуудлууд ба сайжруулах чиглэлүүд	310
Гол асуудлууд	310
Сайжруулах чиглэлүүд	312
Хавсралт VII: Филиппиний төрийн албан тушаалтан, албан хаагчдын ёс зүйн дүрэм, ёс зүйн хэм хэмжээг тогтоох тухай хууль	316
Арван наймдугаар бүлэг	
ТӨРИЙН ЗАХИРГААНД ГҮЙЦЭТГЭЛИЙГ ХЭМЖИХ НЬ	331
Оршил	331
Гүйцэтгэлийн утга агуулга	333
Гүйцэтгэлийг ямар утгаар нь ойлгох вэ?	333
Ямар “үр дүн”-г хэмжих вэ?	336
Хариуцлагын тогтолцоотой холбоотой байдал	338
Гүйцэтгэлийн шинэтгэлийг нэвтрүүлэхэд баримтлах арван дүрэм	341
Пэттоны утвар нөхцөл (Аян замд гарахаасаа өмнө явах зүгээ мэд)	341
Хойд эгчийн мухардал (Гутал чинь таарахгүй бол өөрийг олж ав)	342

Хариуцлагын тогтолцооны үл хослох сонголт (Үнэгүй хоол энд ч бас алга)	343
Титаникийн сэрэмжлүүлэг (Харж чадаагүй тэр зүйл чинь таныг живүүлж болно)	343
Хайзенбергийн дилемма (Хүсээгүй үр дагавар бий болгох хуулиас болгоомжил)	344
Турк булталт (Хэрэггүй зүйлийг сайн хийх хэрэггүй)	345
Дрийдлийн төөрөгдөл (Буруу зүйлийг яг зөв хийснээс зөв зүйлийг бараг зөв хийсэн нь дээр)	346
Механикийн зарчим (Эвдрээгүй юмыг засах гээд хэрэггүй)	347
Биеийн тамирын дасгалын дүрэм (Дасгал хийхээсээ өмнө сунгалт хий)	347
Миссуригийн сорилт (Сэлмийн хүчээр амьдардаг эрс халз тулаанд бэлэн байх хэрэгтэй)	348
Сайн гүйцэтгэлийн “ТХХХХ” шалгуур	348
Жишиг үзүүлэлтэд тулгуурлан зорилтот түвшинг тогтоох	349
Гол асуудлууд ба сайжруулах чиглэлүүд	352
Гол асуудлууд	352
Сайжруулах чиглэлүүд	354
Арван есдүгээр бүлэг	357
ТӨРИЙН ЗАХИРГААГ САЙЖРУУЛАХАД	
МЭДЭЭЛЭЛ ХАРИЛЦААНЫ ТЕХНОЛОГИЙН ҮҮРЭГ	357
Хувийн хэвшил дэх МХТ	357
Улсын салбар дахь МХТ-ийн үүрэг	360
Улсын салбарын удирдлагын хүртэх үр шим ба боломжууд	360
Мэдээлэл нийтийн бүтээгдэхүүн болох нь	363
Улсын салбарт сүүлийн үед гарч байгаа хөгжил ба боломжууд	365
Интернэт	365
Бусад боломж	369
Үйлдвэрийн газрын нөөцийн төлөвлөлт	373
Улсын салбарын МХТ-ийн хөтөлбөрүүдийн дүр зураг	374
Ажил хэрэг болгох нь	378
МХТ-ийн шинэтгэлийг хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй саад тотгорууд	378
Амжилттай хэрэгжиж буй санаачилгыг хөхиүлэн дэмжих бодлого	380
Институцийн хөгжил	381
Гол асуудлууд ба сайжруулах чиглэлүүд	383

Гол асуудлууд	383
Сайжруулах чиглэлүүд	385
Хорьдугаар бүлэг	388
ЭЗХАХБ-ЫН ОРНУУД ДАХЬ ТӨРИЙН ЗАХИРГААНЫ	
ӨӨРЧЛӨЛТ ШИНЭЧЛЭЛ	388
Оршил	388
“Эхний давалгаа”: төсвийн зарлагын хяналт	390
Цомхон засгийн газар	390
Илүү үр ашигтай засгийн газар	394
“Хоёрдахь давалгаа”: Иргэдэд үзүүлэх үйлчилгээ, иргэдтэй харилцах харилцааг сайжруулах нь	403
Иргэдтэй ойртуулах	404
Хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэх	407
Шинэтгэлийн арга хэлбэр	409
Шинэтгэлийн хурд ба хамрах хүрээ	409
Нийтлэг асуудлууд	411
Гол асуудлууд	416
Хорин нэгдүгээр бүлэг	421
ХӨГЖИЖ БАЙГАА БОЛОН ШИЛЖИЛТИЙН ЭДИЙН	
ЗАСАГТАЙ ОРНУУДЫН ТӨРИЙН ЗАХИРГААГ САЙЖРУУЛАХ НЬ:	
Захиргааны өөрчлөлтийн ерөнхий нөхцөл байдал	421
Тогтвортой сайжруулалт хийх ерөнхий нөхцлүүд	422
Зорьсондоо хэрхэн хүрэх вэ: Стратегийн зарим сургамж	425
Үйл ажиллагааны хандлагууд	428
Шинэтгэлийн тэргүүлэх чиглэл ба дэс дарааллыг тогтоох	432
Засгийн газрын бүтэц, зохион байгуулалт	433
Засгийн газрын хөрөнгө нөөцийн удирдлага	442
Засгийн газар ба иргэдийн харилцаа	459
Захиргааны шударга, хариуцлагатай байдал, үйлчилгээг сайжруулах нь	470
Зарим дүгнэлт захиас	477
СТАТИСТИКИЙН ХАВСРАЛТ	480
I. Засгийн газрын ажил эрхлэлт ба цалин хөлс	481
II. Төв засгийн газрын яамдын тоо	487

Аравдугаар бүлэг

Засгийн газрын ажил эрхлэлт ба цалин хөлсний бодлого, бодит байдал

Эрхэм дээдсээ. Албатуудын маань дийлэнх нь өчүүхэн бага хөлсөөр төрд зүтгэж байна... Үүнээс болж чадварлаг, авъяаслаг эрс төрийн албанаас зугтаж, илүү нэр хүндтэй, шан харамж өндөртэй ажил хайх болжээ... Ухаалаг, хөдөлмөрч, мэдлэг чадвартай, ажиллах урам зориг, эрч хүчтэй хүмүүс Таны эзэнт улсын төрийн албыг удирдах ёстой. Хэрэв ийм хүмүүсийг шилж аван зохих ёсоор урамшуулж ажиллуулах юм бол албатуудын одоогийн хэмжээг дөрөв дахин бууруулж дөнгөнө. — Али Паша 1871 он¹

Засгийн газрын ажил эрхлэлт, цалин хөлсний бодлогын ерөнхий зорилго нь төрийн захиргааг үр ашигтай, үр нөлөөтэй, шуурхай ажиллуулахад шаардагдах хэмжээний зохих үр чадвар, урам зориг, ёс суртахуун бүхий хариуцлагатай ажиллах хүчинтэй болох явдал юм. Гэхдээ эдийн засагчид, олон улсын байгууллагууд нь гол төлөв улсын салбарын ажил эрхлэлтийн төсөв санхүүгийн агуулгад илүүтэй анхаарал хандуулж ирсэн байдаг. Тэгвэл хөгжиж байгаа орнуудын төрийн албан хаагчдын үр чадвар, урамшуулал, ажлын гүйцэтгэл, хариуцлагатай холбоотой асуудлыг ихэвчлэн улстөр судлаачид, төрийн захиргааны мэргэжилтнүүд судалж ирсэн байна. Хөгжиж байгаа орнуудад авч хэрэгжүүлсэн төрийн албаны орон тоог цөөлөх, цалингийн санг танах, хязгаарлах арга хэмжээнүүд нь бүтэл муутай, үр дүнгүй, богино хугацаатай байдаг нь нэгэнт тодорхой болжээ (тухайлбал, Дэлхийн Банкнаас 1996 онд гаргасан тайлан материалиас үзнэ үү). Өртөг зардлыг багасгах эдгээр арга хэмжээний үр дүнд нийгмийн үйлчилгээний чанар, хүртээмж ч сайжраагүй байна. Урам хугарам энэ үр дүнгийн нэг гол шалтгаан нь урт хугацааны асуудлуудыг анхаараагүй явдал байлаа. Зардлаа тодорхой хэмжээнд

барихыг эцсийн зорилго болгож, түүндээ хэт анхаарснаар төрийн албаны шинэтгэлийн нэр хүнд унаж, улмаар эсэргүүцэлтэй тулгаран, эцсийн дүндээ зардал буурснаас олсон хэмнэлт ч үгүй болжээ (Шиаво-Кэмпо, 1996)². Үүний дээр, эдгээр тоон шинэтгэлийн үндэс суурь болсон туршилт судалгаанууд нь магадлалын хувьд харилцан адилгүй, бүс нутгуудыг тэгш бус хамруулсан, голдуу хуучирсан байв³.

Энэ бүлэгт юуны өмнө төрийн албыг сайн явуулахад эдийн засгийн зохистой менежмент, институцийн хөгжил хэрхэн нөлөөлдөг талаар товч авч хэлэлцэнэ. Бүлгийн хоёрдахь хэсэгт дэлхийн эргэн тойронд засгийн газрын ажил эрхлэлт, цалин урамшууллын түвшин ямар байгааг олон улсын түвшинд харьцуулсан өргөн хүрээтэй судалгааны дүнг танилцуулна. Гурав, дөрөвдүгээр хэсэгт засгийн газрын ажил эрхлэлт ба цалин хөлсний бодлогын асуудлуудыг танилцуулж, төгсгөлд нь энэхүү номын уламжлал ёсоор гол асуудлууд ба сайжруулах чиглэлүүд гэсэн хураангуй дүгнэлтийн хэсгийг толилуулж байна.

ТӨРИЙН САЙН АЛБАНЫ АЧ ХОЛБОГДОЛ

Төрийн албаны тухай санаа зовоосон асуудлууд бол шинэ зүйл биш. Эртний Хятад, Ромын эзэнт гүрнүүд төр улсаа үр ашигтай, чадварлаг төрийн түшмэлүүдэд тулгуурлан байгуулж байжээ. Дээр иш татсан зөвлөгөөг Оттоманы эзэнт гүрний султан Абдул Азизд түүний шадар зөвлөх Али Паша зуу гаруй жилийн өмнө өгч байсан нь өнөө хэр хуучраагүй, өнөөгийн олон улс оронд ач холбогдолтой хэвээр байгаа нь гайхамшигтай (тухайн үед Али Пашагийн өгсөн бодлогын зөвлөгөөний ихэнхийг тоолгүй өнгөрөөсөн бөгөөд Туркийн эзэнт гүрний төрийн захиргааны аппарат улам бүр доройтсоор гуч орчим жилийн дараа залуу туркуудэд эзлэгдэн нуран унасныг тэмдэглэх нь зүйтэй). Төрийн сайн алба дараах таван салбарт буюу засаглал, улсын салбарын бараа, үйлчилгээний үйлдвэрлэл, эдийн засаг, нийгмийн бодлого, төсвийн орлого, зарлага ба төслийн удирдлага, төсөв санхүүгийн тогтвортой байдал, институцийн хөгжилд чухал ач холбогдолтой байдаг.

Төрийн алба ба засаглал

Чадварлаг, урам зоригтой, үр ашигтай, ёс зүйтэй, мэргэшсэн төрийн алба бол сайн засаглалын үндсэн шаардлагын нэг болохыг

улс орнуудын туршлага харуулж байна. Хууль дээдлэх ёсонд тулгуурласан хариуцлагын үр нөлөөтэй механизм, холбогдох мэдээллийн ил тод байдал, зохистой оролцоо, төрийн захиргааны урьдаас тодорхой байдал зэрэг нь бүгд төрийн захиргааны эрүүл саруул цөм бүрдүүлэх үндсэн шаардлага болдог. Мэдээж сайн засаглалыг бий болгоход дан ганц сайн төрийн алба хангалтгүй, өөр бусад механизм ч шаардлагатай. Харин хариуцлагын болон бусад механизм хэчнээн үр нөлөөтэй байсан ч төрийн алба өөрөө муу байх нь засаглалыг муутгах хангалттай үндэслэл болохыг туршлага харуулж байна (улмаар засаглал, хөгжил хоёр ч нягт харилцан хамааралтай байдаг тухай 1 дүгээр бүлгээс үзнэ үү).

Төрийн алба ба улсын салбарын бараа, үйлчилгээ

Улсын салбарын бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэл нь эдийн засаг-нийгмийн дэд бүтэц, хөрөнгө капитал, түүхий эд материал, ажиллах хүч (улсын салбарт ажиллагсад), үйлдвэрлэлийн технологи (төрийн үйлчилгээний тоо, чанарыг тодорхойлогч ёс суртахуун, хариуцлагатай байдлын дүрэм журмууд) зэргээс хамааралтай байдаг. Ажиллах хүчний тоо хэмжээ, ур чадвар, технологийн өөрчлөлтийн хурдыг тооцохгүйгээр *хувийн* хэвшлийн үйлдвэрлэлд шинжилгээ хийх нь утгагүй билээ. Үүний нэг адилаар, улсын салбарт ажиллагсдын чанар, тоо хэмжээ, тэдний зан байдлыг удирдан чиглүүлэгч институцийн дүрэм журмуудыг сайжруулах асуудлыг авч үзэлгүйгээр улсын салбарын үйлдвэрлэлд дүн шинжилгээ хийх нь утгагүй болно. Төрийн үйлчилгээний тоо хэмжээ, чанар, хүртээмж нь уг үйлчилгээг үзүүлэх, түүнд хяналт тавих үүрэгтэй төрийн албан хаагчдын ур чадвар, урам зоригоос ихээхэн хамаардаг.

Төрийн алба ба эдийн засгийн бодлогын сайжруулалт

Эдийн засгийн бодлогыг сайжруулах арга хэмжээг таатай орчин бүрдүүлэх шинэтгэл (үнийн хяналтыг цуцлах гэх мэт), баталгаа бий болгох шинэтгэл (төсвийн зарлагын удирдлагыг сайжруулах гэх мэт) гэж хувааж болдог. Эхнийхийг нь үзэгний үзүүрээр хийх шинэтгэл гэх бөгөөд улстөрийн хувьд хүндрэлтэй байж болох боловч захиргааны чадавхи нэг их шаарддаггүй.

Харин баталгаа бий болгох буюу заримдаа хоёрдахь шатны гэж нэрлэгддэг шинэтгэлийн хувьд төрийн албан хаагчдын ур чадвар, урам зориг шийдвэрлэх ач холбогдолтой. Харамсалтай нь улс орнууд бодлогын шинэтгэлийн хөтөлбөрүүдээ маш сайн боловсруулсан атлаа *хэн* хэрэгжүүлэх вэ гэдэг асуудлыг орхигдуулсан байдаг. Энэ алдааг бүгд хүлээн зөвшөөрдөг мөртөө шинэ бодлогыг хэрэгжүүлэх үр ашигтай, мэргэжлийн төрийн албаны асуудлыг барагтай авч үздэггүй байна. Сайн бодлого өөрөө хэрэгждэг гэж төсөөлөх нь ч зарим талаар амар байдаг биз (Үүний зэрэгцээ зарим тохиолдолд хариуцсан хүмүүсийг нь өөр бусад зорилгод шилжүүлснээс болж хэсэг хугацааны дараа хэрэгжихгүй нурах нь ч бий.).

Төрийн алба ба улсын төсвийн орлого, зарлагын менежмент

Урсгал ба хөрөнгө оруулалтын төсвийн гүйцэтгэл, татварын удирдлага нь зарчмын хувьд бодлого хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны нэг хэсэг боловч төр засаг, түүний эдийн засгийн үйл ажиллагааны нэгдмэл цогц байдалд хөрөнгө санхүүгийн эх үүсвэр чухал ач холбогдолтой учраас тусгайлан авч үзэхийг шаарддаг (7 ба 8 дугаар бүлгийг үзнэ үү). Төсөв санхүү, татварын удирдлагын ажилтнуудын бусдаас давуу байр суурь, үзүүлэх нөлөөг харгалзахгүй өнгөрч болохгүй. Мэдлэг чадвар муутай, ажиллах урам зориг багатай, шударга бус ажилтнуудаас сайн төсөв боловсруулна, цаашлаад түүнийг зөв зохистой хэрэгжүүлж, төсвийн орлогыг үр ашигтай бүрдүүлнэ гэж хүлээх бараг боломжгүй юм. Иймээс засгийн газрын шилдэг ажилтнуудыг татан оролцуулахын тулд нэмэлт урамшуулал олгох, эсвэл захиргааны удирдлагын тусгай зохицуулалт бий болгох зэргээр төслийн шинж чанартай, цаг зуурын арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх нь элбэг байдаг. Гэхдээ мэдээж ийм хагас эмчилгээ нь хангалтгүй, боловсон хүчний шударга зарчимч байдалд хор нөлөөтэй (дуртай төсөлдөө орохын тулд хялбар арга зам хайхыг оролддог) төдийгүй ерөнхийдөө төрийн захиргааны үр нөлөөг сулруулах сөрөг нөлөөтэй нь тодорхой. Хандивлагчдаас энэ чиглэлээр үзүүлж буй техникийн туслалцааны сөрөг үр дагавар буюу тэд өөрсдийн санхүүжүүлсэн төслийн үр дүнг сайжруулахын тулд төрийн шилдэг албан хаагчдыг авч ажиллуулан захиргааны бүтцийг

эвдэх, улмаар төрийн захиргааны тогтолцоо, түүний урт хугацааны хөгжлийг бүхэлд нь сулруулах сөрөг нөлөө үзүүлдэг талаар 21 дүгээр бүлэгт авч үзнэ. Иймэрхүү институцийн чанартай бүтцүүд удаан оршин тогтнодоггүй бөгөөд төрийн захиргааны ерөнхий бүтэц бүрэлдэхүүнд хор хохирол учруулах нь элбэг байдаг.

Төрийн алба ба төсөв санхүүгийн тогтвортой байдал

Засгийн газрын хэмжээ том орнуудад нийт цалингийн сангаас төсөвт үзүүлэх дарамт үлэмж их байдаг бөгөөд үүнийг үр ашигтай болгохын тулд улсын салбарт ажиллагсдын тоо, эсвэл цалинг, аль эсвэл хоёуланг нь бууруулах шаардлагатай байдаг. Төсвийн алдагдал, зарлагын тогтворгүй байдлыг үл харгалзан дээрх арга хэмжээг авах нь хамаагүй их зардалтай тусах боловч хожим улсын салбарт ажиллагсдын тоо буурахад нөлөө үзүүлэх нь дамжиггүй. Гэхдээ цалингийн санг хэдий хэмжээгээр төдийгүй хэрхэн багасгаснаас их зүйл хамаарна. Орон тоо цөөлөх, цалин урамшууллын бүтцийг өөрчлөхдөө ажиллах хүчнээ чадварлаг сайн төрийн албан хаагчдаар бүрдүүлэхэд чиглэсэн илүү өргөн хүрээтэй зорилттой уялдуулж авч үзэх хэрэгтэй. Ажиллагсдын тоо, тэдний цалин хөлсөнд хоёуланд нь нөлөөлөх арга хэмжээг ухаалгаар хослуулан хэрэглэснээр засгийн газрын аппаратын үр нөлөөтэй байдлыг дээшлүүлэхийн зэрэгцээ зардлыг бууруулж чадна. Ямартай ч дээр дурдсанчлан, богино хугацаанд зардал хэмнэхэд хэт их анхаарч алсын хараагүй хандах нь засгийн газрын үр нөлөөг бууруулахын зэрэгцээ удаан хугацааны хэмнэлт гаргах нь ховор байдаг.

Төрийн алба ба институцийн хөгжил

1 дүгээр бүлэгт авч үзсэнчлэн, институцийн болон байгууллага хоорондын харилцан үйлчлэл бол “институцийн хөгжлийн” гол түлхүүр байдаг. Өөрөөр хэлбэл, дүрэм журмыг илүү үр ашигтай болгож, улмаар ажил гүйлгээний зардлыг бууруулан эдийн засгийн үйл ажиллагааны түвшинг нэмэгдүүлдэг. Аливаа байгууллагын үр нөлөө, эрх зүй, зохицуулалт нь үндсэндээ тэнд ажиллаж байгаа хүмүүсээс хамаардаг. Ийм учраас сайн боловсон хүчин гэдэг бол институцийн хөгжлийн шалтгаан, үр дагаврын аль аль нь юм. Дүрэм журмууд, ялангуяа цалин урамшуулалтай холбоотой дүрэм

журам хэдийчинээ үр нөлөөтэй байх тусам төрд ажиллагсдын ажлын үр дүн төдийчинээ сайжирч болно. Нөгөө талаас чадварлаг, эрч хүчтэй төрийн алба өөрөө институцийн хөгжил, зохицуулалтыг сайжруулахад багагүй нөлөө үзүүлдэг.

ЗАСГИЙН ГАЗРЫН АЖИЛ ЭРХЛЭЛТ БА ЦАЛИН ХӨЛСНИЙ ТООН ТАЛ

Дээр тэмдэглэж байсанчлан, урьд өмнөх төрийн албыг шинэтгэх хүчин чармайлтууд амжилтад хүрээгүй нэг шалтгаан бол төрийн албан хаагчдын тоо, цалин хөлсний талаарх тоо баримт хангалтгүй, баттай бус байсан явдал юм. Тоо баримтуудыг янз бүрээр тайлбарлаж, заримдаа буруу нарийвчилснаас үүдэн бодлогын буруу зөвлөгөө өгдөг аж. Харин тоо баримт нотолгоотой байх нь адил төстэй орнуудтай харьцуулах боломж олгохын зэрэгцээ урт хугацааны үр дүн бүхий шинэтгэлийн тухай хэлэлцүүлэг өрнүүлэх үндэс болдог. Засгийн газрын ажил эрхлэлт, цалин хөлсний талаарх тоо баримтуудыг бүрдүүлэх нь амаргүй. Хэллер, Тэйт нар (1983, хуудас 38) бараг 20 гаруй жилийн өмнө “улсын салбарын ажил эрхлэлт, цалин хөлсний талаар бэлэн мэдээлэл бараг байдаггүй нь гайхмаар бөгөөд дарамттай юм” гэж тэмдэглэсэн байдаг. Тэдний тодорхойлж байсан арга зүйн хүндрэл бэрхшээлүүд одоо ч бидэнд тулгарсан хэвээр байгаа бөгөөд тоо баримтын хомс байдлыг мөн л ийн тайлбарладаг. Эдгээр бэрхшээлийг энэхүү бүлгийн хавсралт хэсэгт оруулсан бөгөөд үр дүнг нь ойлгож тайлбарлахын тулд үүнийг онцгой анхаарч уншихыг зөвлөж байна.

Арга зүйн ийм хүндрэл бэрхшээл нь бүх улс орныг хамруулан судлах боломжийг үгүйсгэдэг. Гэхдээ 1997 онд явуулсан нэгэн томоохон судалгаанд дэлхийн 80-100 улсын төв, орон нутгийн засаг захиргаанд ажиллагсдын тоо, цалин хөлсний талаарх 1990-ээд оны эхэн үеийн тоо баримтуудыг цуглуулан судалж үзсэний дотор бараг бүх бүс нутаг, тэнд орших томоохон улс орнууд бүгд (Бразил, Мексик хоёроос бусад) хамрагдсан байв. Улс орон бүрээр гаргасан судалгааны нарийвчилсан дүнг хавсралтад дурдсан статистик үзүүлэлтүүдийн хэсэгт оруулсан бөгөөд нэгдсэн дүнг Хүснэгт 10.1-д товч танилцууллаа⁴.

Хэдийгээр бүс нутаг бүрээс авсан түүврийн хэмжээ тухайн бүс нутгийг бүхэлд нь төлөөлөхөд хангалттай боловч дор дурдсан бүс нутгийн дундаж үзүүлэлтийг зөвхөн задлан шинжилгээ хийх нэг үзүүлэлт болгож ашиглах хэрэгтэй. Жишээлбэл, хуучин Зөвлөлт Холбоот Улстөрийн албан хаагчдад маш бага цалин хөлс олгож байсан нь нэг талаар тухайн бүс нутгийн төрийн албан хаагчдад олгож байсан олон төрлийн мөнгөн бус хангамж, татаас, нэмэгдлүүдийг тайлбарлах үндэс болдог. Статистик хавсралтын хэсэгт оруулсан улс орон бүрээр харьцуулсан тоо баримтууд ач холбогдол ихтэй байж болох ч тухайн улс орон, тухайн үеийн нөхцөл байдлын тухай мэдлэггүй бол ойлгоход нэлээд хүндрэлтэй юм.

Мөн нийт хүн амд (эсвэл ажиллах хүчинд) төрийн албан хаагчдын эзлэх хувийг засгийн газрын хэмжээг тодорхойлох хамгийн сайн үзүүлэлт гэж ойлгох нь буруу. Ерөнхийдөө Нэгдүгээр бүлэгт хэлэлцсэн ёсоор дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд (ДНБ) төсвийн зарлагын эзлэх хувийг ашиглах нь илүү тохиромжтой. Учир нь, дэлхийн хэмжээнд нийт ажил эрхлэлтийн зургааны нэг хүрэхгүй хувийг улсын салбарт ажиллагсад эзэлдэг бол улсын төсвийн нийт зарлага ДНБ-ий гуравны нэг гаруйг эзэлдэг байна (Энэ хувь ийм өндөр байгаа нь улсын төсвийн зарлагад төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ, тоног төхөөрөмж худалдан авахад зарцуулсан хөрөнгийн хэмжээ ажиллагсдын цалингаас илүү их хувь эзэлдэгтэй холбоотой). Гэхдээ засгийн газрын хэмжээг харуулдаг энэ хоёр үзүүлэлт хоорондоо нягт уялдаатай бөгөөд улс орнуудыг засгийн газрын ажил эрхлэлтийн болон улсын төсвийн зарлагын ДНБ-д эзлэх хувиар харьцуулсан зэрэглэл нь бараг адилхан үр дүнтэй гардаг.

Эцэст нь, уг судалгаанд хэрэглэсэн тоон үзүүлэлтүүд энэ номыг хэвлэхээс 5-6 жилийн өмнөх үеийн хуучин тоо баримтууд агаад өөрчлөгдсөн байх боломжтой. Гэхдээ л дэлхий нийтийн чиг хандлага, бүс нутгийн дундаж үзүүлэлтүүд хэвээрээ байх магадлалтай.

1990- ээд оны үндсэн дүр зураг

Ажил эрхлэлт

Хүснэгт 10.1 ба Зураг 10.1-д төв засгийн газар, орон нутгийн захиргаа, сургууль, эрүүл мэндийн байгууллагад ажиллагч төрийн албан хаагчдын ажил эрхлэлтийг нийт хүн амд эзлэх хувиар бүс нутгуудаар харьцуулан үзүүлэв. Судалгаанаас дараах гол зүйлсийг олж мэдэв:

- Дэлхийн хэмжээгээр засгийн газрын нийт ажил эрхлэлт дунджаар нийт хүн амын 5 хувийг эзэлдэг. Засгийн газрын ажиллагсдын эзлэх хувиар Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын (ЭЗХАХБ) гишүүн, зах зээлийн эдийн засагтай хөгжингүй орнууд хамгийн өндөрт, Зүүн Европ, хуучин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан болон Төв Азийн орнууд (ЗЕТА) хоёрдугаарт, харин Сахаар орчмын Африк, Азийн орнууд харьцангуй багад (тус тус нийт хүн амын 2.0 болон 2.6 хувь) орж байна. Латин Америк, Карибын тэнгисийн орнууд (ЛАК) болон Ойрхи Дорнод, Хойд Африкийн орнуудад (ОДХА) энэ үзүүлэлт дундаж буюу хүн амын 3.0 ба 3.9 орчим хувийг тус тус эзэлдэг байна.
- Нийт ажил эрхлэлттэй харьцуулахад бүс нутаг хоорондын ялгаа хамаагүй бага байгаа нь хөгжиж байгаа орнуудад албан ёсны хөдөлмөрийн зах зээлд хамрах хувь нэлээд бага, ажилгүйдлийн түвшин өндөр байдагтай холбоотой. Дэлхийн хэмжээгээр нийт ажил эрхлэлтийн дунджаар 11 орчим хувийг төрийн албан хаагчид эзэлдэг байна. ОДХА ба ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудад энэ хувь хамгийн өндөр буюу 17 орчим, ЗЕТА ба ЛАК-ын орнуудад тус тус 16.0 ба 8.9, Африк, Азийн орнуудад хамгийн бага буюу тус бүр 6.7 ба 6.3 хувь байна.
- Хэрэв эмч, багш, эмнэлгийн ажилтнуудын тоог хасвал энэ дүр зураг нэлээд өөрчлөгдөнө. ЗЕТА-ийн орнуудад энэ салбарын ажилтнуудын тоо өндөр байдаг (Зөвлөлтийн бодлогын удаан хугацааны нөлөөгөөр) учраас энэ бүс нутгийн нийт төрийн албан хаагчдын ажил эрхлэлтэд

боловсрол, эрүүл мэндийн салбарын ажилтнууд голлох хувийг, төрийн захиргааны ажилтнууд бага хувь эзэлдэг байна. Гэхдээ хуучин ЗХУ-ын орнууд, Зүүн Европын хооронд илэрхий ялгаатай буюу нийгмийн салбар дахь төрийн албан хаагчдын ажил эрхлэлт Зүүн Европынхоос хамаагүй өндөр байдаг ажээ. Бүс нутгийн доторх дээрх ялгаа 1989 онд Берлиний хана нуран унахаас өмнө ч тодорхой хэмжээгээр байсан боловч Зүүн Европын орнууд 1990 оноос хойш боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээний үр ашгийг дээшлүүлэх хүчин чармайлт гаргаж, тэр хэмжээгээр ажиллагсдын тоог багасгасан нь ийм ялгаа гарахад зарим талаар нөлөөлжээ.

- 1980-аад онд орон нутгийн засаг захиргаанд ажиллагсдын тоо төв засгийн газрынхтай бараг адил түвшинд хүрч өссөн байна. Мэдээж хэрэг орон нутгийн захиргаа, боловсрол, эрүүл мэндийн салбарын ажилтнуудыг авч үзэхгүйгээр төрийн албыг сайжруулах хүчин чармайлт гаргах нь дутуу дулимаг хэрэг болно.
- Аж үйлдвэржсэн ба хөгжиж байгаа орнуудын хувьд ялгаагүй байдаг цорын ганц үзүүлэлт бол засгийн газрын ажил эрхлэлт юм. Энэ нь засгийн газрын гүйцэтгэх үүргийн талаарх сонголтын *хүрээ* эдийн засгийн өсөлтөөс хамаардаггүй болохыг харуулж байна.

Эцэст нь, засгийн газрын ажил эрхлэлтийн *хэмжээ* харилцан адилгүй байгаа нь *өөрөө* ерөнхий чиг хандлагуудыг харуулж, санаа тавих асуудлуудыг тодруулж өгч байгаа ч бодлогын зөвлөмж гаргах үндэслэл болж чадахгүй гэдгийг дахин сануулах нь зүйтэй. Аливаа улсын засгийн газрын ажил эрхлэлтийн хэмжээтэй холбоотой зөвлөмж гаргахын тулд тухайн орны онцлог нөхцөл байдлын нарийвчилсан шинжилгээг үндэслэл болгох хэрэгтэй.

Хүснэгт 10.1

1990-ээд оны эхэн үеийн засгийн газрын ажил эрхлэлт

(хүн амын тоонд эзлэх хувиар)

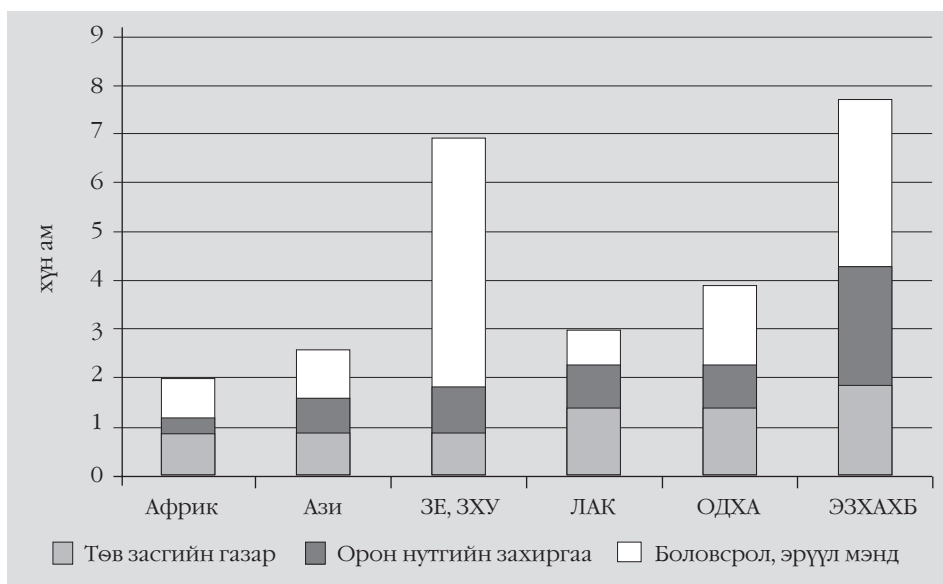
	Улсын тоо	Нийт засгийн газар	Төрийн захиргаа		Боловсрол, эрүүл мэнд
			Төв	Орон нутаг	
Африк	20	2.0	0.9	0.3	0.8
Ази	11	2.6	0.9	0.7	1.0
Зүүн Европ ба хуучин ЗХУ	17	6.9	1.0	0.8	5.1
Латин Америк ба Карибын арлууд	9	3.0	1.2	0.7	1.1
Ойрхи Дорнод ба Хойд Африк	8	3.9	1.4	0.9	1.6
ЭЗХАХБ	21	7.7	1.8	2.5	3.4
Ерөнхий дүн	86	4.7	1.2	1.1	2.4

Эх сурвалж: Статистикийн хавсралт. Бүгд жигнээгүй дундаж үзүүлэлт болно.

Зураг 10.1

1990-ээд оны эхэн үеийн засгийн газрын ажил эрхлэлт

(янз бүрийн жилээр)



Цалин хөлс

Хүснэгт 10.2 болон Зураг 10.2-т төв засгийн газрын цалингийн сангийн улсын төсөвт эзлэх хувь ба цалин хөлсний дундаж түвшинг харуулав. Дундаж цалинг нэг хүнд ногдох ДНБ-ий үржвэрээр болон хувийн хэвшлийн цалин хөлсний түвшинтэй харьцуулсан байдлаар харуулав (Гэхдээ улсын хэвшлийн цалин хөлсний түвшинг олон улсын хэмжээнд харьцуулахад бэрхшээлтэй байдаг талаар хавсралтаас үзнэ үү). Мөн цалингийн сангийн ДНБ-д эзлэх хувь ба дундаж цалинг ДНБ-ээр үржүүлсэн дүн нь 90 гаруй орны дундаж үзүүлэлт учраас бусдыгаа төлөөлөх чадвартай. Гэхдээ улсын ба хувийн хэвшлийн цалингийн харьцааг батлах нотлох баримт бүхий улс цөөн байв. Иймээс уншигчид энэ бүх тоон үзүүлэлтийг, ялангуяа сүүлийн баганад байгаа хэсгийг бодит байдлаас багагүй зөрүүтэй гэж үзэх хэрэгтэй. Хувийн хэвшлийн цалингийн харьцуулсан судалгаатай цөөн тохиолдлоос бусад үед цалингийн харьцуулсан үзүүлэлт хэрэглэх нь учир дутагдалтай бөгөөд ийм тохиолдолд бусад орныг бүрэн төлөөлөх боломжгүй. Гэхдээ хэмжүүр бүр тодорхой үр дүн харуулдгийг дор нэгтгэн авч үзвэл:

- Дэлхийн хэмжээгээр төв засгийн газрын цалингийн сан ДНБ-ий 5.4 хувийг эзэлдэг байна. Орон нутгийн захиргааны цалингийн түвшин ойролцоогоор төв засгийн газрын цалингийн сангийн дөрөвний гурав орчим хувийг эзэлдэг (мөн хүснэгт 10.1-д үзүүлсэн ажил эрхлэлтийн мэдээлэл) гэж үзвэл төрийн албаны цалингийн *ерөнхий* түвшин дэлхийн дундаж үзүүлэлтээр ДНБ-ий 8 орчим хувийг эзлэх тооцоо гарч болно.
- ДНБ-д төв засгийн газрын цалингийн сангийн эзлэх хэмжээгээр хамгийн өндөр Ойрхи Дорнод ба Хойд Африкт ДНБ-ийхээ 10 шахам хувийг зарцуулдаг бол Африк тивийн хэмжээгээр ДНБ-ийхээ 6.7 хувийг зориулдаг байна. Ази тив, ЭЗХАХБ, Латин Америкийн орнууд ДНБ-ийхээ 5 хүрэхгүй хувийг зарцуулдаг ажээ.
- Нэг хүнд ногдох ДНБ-ий үржвэрээр хэмжиж байгаа тохиолдолд төв засгийн газрын цалингийн сангийн харьцангуй хэмжээ Африк тивд бусад аль ч бүс нутгаас илүү өндөр байгаа нь тус тивд газар аваад байгаа улсын хэвшлийн цалин хөлс муудаж байна гэсэн нотолгоотой илт зөрчилдөж байгаа юм. Энэ нь Африк тивд улсын салбарт хамрагдагсдын хувь бага, албан бус үйлдвэрлэлд

илүү анхаардагтай ихээхэн холбоотой. Цаашилбал, тус тивийн дундаж үзүүлэлтэд франц хэлтэй орнуудын цалингийн харьцангуй өндөр түвшин нөлөөлсөн бөгөөд энэ нь нэг хүнд ногдох ДНБ-ийг 7-11 дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцдэг байна. Харин Африкийн бусад хэсгийнхний хувьд цалин хөлсний түвшин туйлын хангалтгүй байна гэж үзэх нь зүйтэй.

- Үүний эсрэгээр, ЭЗХАХБ-ын орнуудын хувьд цалингийн үржвэрээр тооцсон үзүүлэлт харьцангуй доогуур байгаа нь албан салбар дахь оролцооны түвшин өндөр, ДНБ-ий хэмжээ хамаагүй их, улсын хэвшлийн ба бусад салбарын ажилтнууд ур чадварын хувьд ялгаа бага байдагтай холбоотой (ЗЕТА-ийн орнуудын үзүүлэлт доогуур байгаа нь зарим талаар баримтаар тогтоогдоогүй цалингаас гадуурх хангамж ихтэй байдгаар тайлбарлаж болох боловч хуучин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан орнуудад төрийн албан хаагчдын цалин хөлс хангалтгүй байгаа бодит байдлыг үгүйсгэхийн аргагүй.).
- Ойрхи Дорнод, Хойд Африкийн орнуудад төрийн албан хаагчдын цалин хамгийн өндөр буюу хувийн хэвшлийн адил төрлийн албан тушаалын цалингаас бараг гуравны нэгээр илүү байна.

Хүснэгт 10.2				
1990-ээд оны эхэн үеийн төв засгийн газрын цалингийн сан				
	Улсын тоо	Төв засгийн газрын цалин хөлсний ДНБ-д эзлэх хувь	Төв засгийн газрын дундаж цалин хөлс, нэг хүнд ногдох ДНБ-ий үржвэрээр	Улсын ба хувийн хэвшлийн цалин хөлсний харьцаа
Африк	21	6.7	5.7	1.0
Ази	14	4.7	3.0	0.8
Зүүн Европ ба хуучин ЗХУ	21	3.7	1.3	0.7
Латин Америк ба Карибын	12	4.9	2.5	0.9
Ойрхи Дорнод ба Хойд Африк	8	9.8	3.4	1.3
ЭЗХАХБ	16	4.5	1.6	0.9
Ерөнхий дүн	92	5.4	3.0	0.8

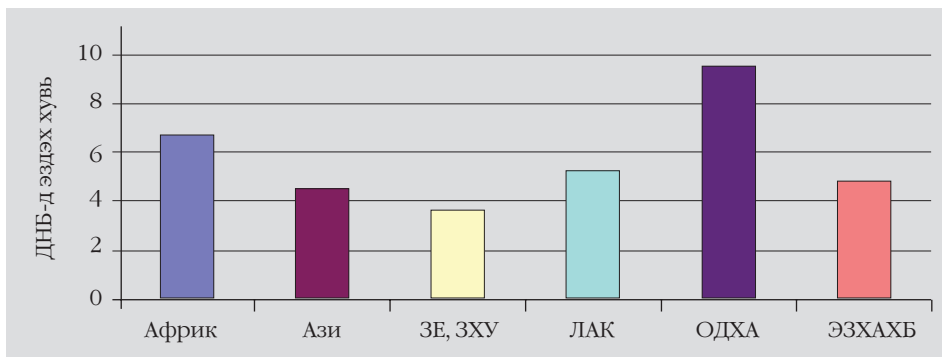
Эх сурвалж: Эхний хоёр баганыг Статистикийн хавсралтаас; улсын ба хувийн хэвшлийн цалингийн харьцааны хувьд янз бүрийн тайлангууд, 16 орчим улсад гаргасан Дэлхийн Банкны төслийн баримт бичгүүдээс иш татав.

Зураг 10.2

1990-ээд оны эхэн үеийн төв засгийн газрын цалин хөлс

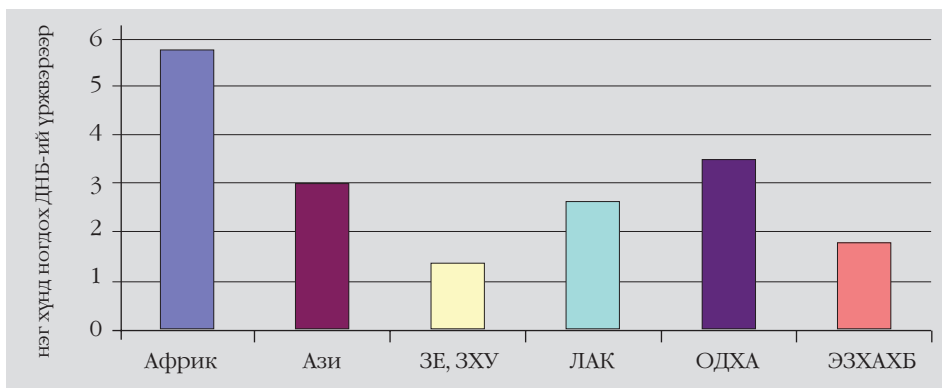
Төв засгийн газрын цалингийн сан

(ДНБ-д эзлэх хувиар)



Төв засгийн газрын дундаж цалин хөлс

(нэг хүнд ногдох ДНБ-ий үржвэрээр)



Өнгөрсөн арван жилд гарсан өөрчлөлтүүд

Хүснэгт 10.3, Зураг 10.3-т өмнө нь 50 улсыг хамруулж хийсэн судалгааны дүнг (Хэллер, Тэйт нар, 1983) хожим тухайн улсуудад хийсэн судалгааны дүнтэй харьцуулж байна (иймд илүү өргөн хүрээг хамарсан судалгааны хувьд зөрүүтэй үр дүн гарчээ). 1980-аад оны эхэн үе ба 1990-ээд оны эхэн үеийн хооронд:

- Төв засгийн газрын ажил эрхлэлт ба цалингийн харьцангуй түвшин ихээхэн буурсан нь харагдаж байгаа бөгөөд төв засгийн газрын харьцангуй хэмжээ ажил эрхлэлтийн хувьд 40 хувиар, цалингийн сангаар харьцуулахад гуравны нэгээр буурсан байна.
- Төв засгийн газрын ажил эрхлэлт 1980-аад оны үеийнхээс (харьцангуй үзүүлэлтээр) буурсан нь ЭЗХАХБ, Африк, Латин Америкийн хувьд гуравны нэг орчмоор, Азийн хувьд 60 хувь буурсан байна. Энэхүү бууралтын нэг хэсэг нь л орон нутгийн засаг захиргаанд ажиллагсдын өсөлтөөр нөхөгджээ. ЛАК-ийн орнуудад төв засгийн газарт ажиллагсдын тоо ийнхүү буурсан нь төв засгийн газраас орон нутгийн засгийн газар руу чиглэсэн томоохон шилжилт явагдсантай холбоотой. Харин Африкт төв засгийн газрын ажил эрхлэлт буурсны зэрэгцээ орон нутгийн засгийн газрын хэмжээ ч бас хумигдах төлөвтэй байна.

Хүснэгт 10.3

1980-аад он ба 1990-ээд оны үеийн засгийн газрын ажил эрхлэлт ба цалин хөлс

	Төв засгийн газрын ажил эрхлэлтийн хүн амд эзлэх хувь			Төв засгийн газрын цалингийн сангийн ДНБ-д эзлэх хувь			Төв засгийн газрын дундаж цалин, нэг хүнд ногдох ДНБ-ий үржвэрээр		
	Тоо	1980-аад оны эхэн	1990-ээд оны эхэн	Тоо	1980-аад оны эхэн	1990-ээд оны эхэн	Тоо	1980-аад оны эхэн	1990-ээд оны эхэн
Африк	13	1.8	1.1	9	10.0	7.9	13	6.1	4.8
Ази	5	2.6	1.1	6	7.5	4.9	5	2.9	3.8
Латин Америк	5	2.4	1.5	7	7.3	4.7	4	2.7	2.3
Хөгжиж байгаа орнуудын түүвэр	23	2.2	1.2	22	8.5	6.1	22	4.7	4.1
ЭЗХАХБ-ын орнууд	15	2.9	1.9	14	5.5	4.4	11	1.7	1.6
Нийт түүврийн дүн	38	2.5	1.5	36	7.3	5.4	33	3.7	3.2

Эх сурвалж: 1980-аад оны эхэн үеийн үзүүлэлтийн хувьд Хеллер, Тэйт нарын бүтээлээс (1983), 1990-ээд оны эхэн үеийн хувьд Статистикийн хавсралтаас.

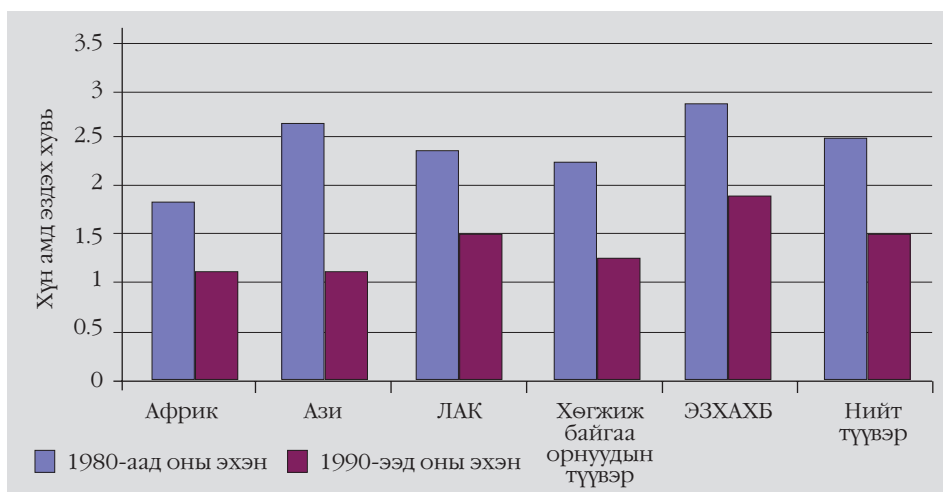
* 1990-ээд оны тоо баримтыг Хеллер, Тэйт нарын судласан түүврийн хэмжээгээр хязгаарласныг анхаарна уу. Иймээс илүү өргөн хүрээтэй түүврийг хамруулсан судалгаанаас ялгаатай. Тоо гэдэг нь судалгаанд хамрагдсан орнуудын тоог илэрхийлж байгаа болно.

Зураг 10.3

1980-аад оны болон 1990-ээд оны эхэн үеийн засгийн газрын ажил эрхлэлт ба цалин хөлсний харьцуулалт

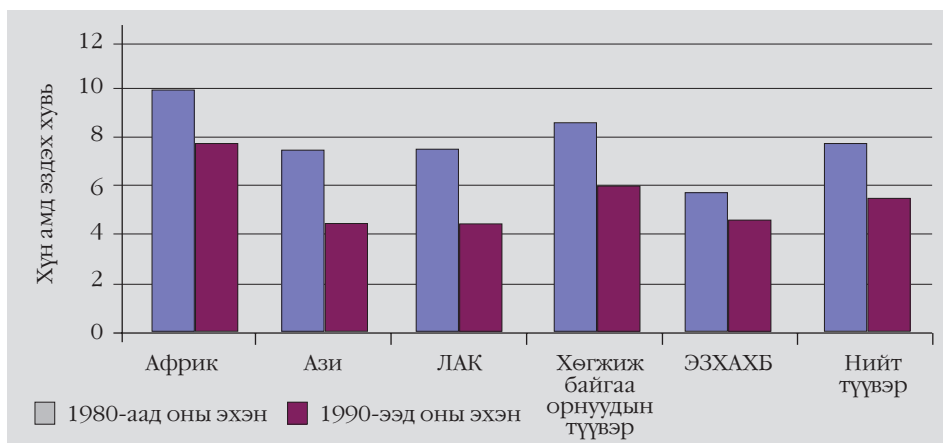
Төв засгийн газрын ажил эрхлэлт

(хүн амд эзлэх хувиар)

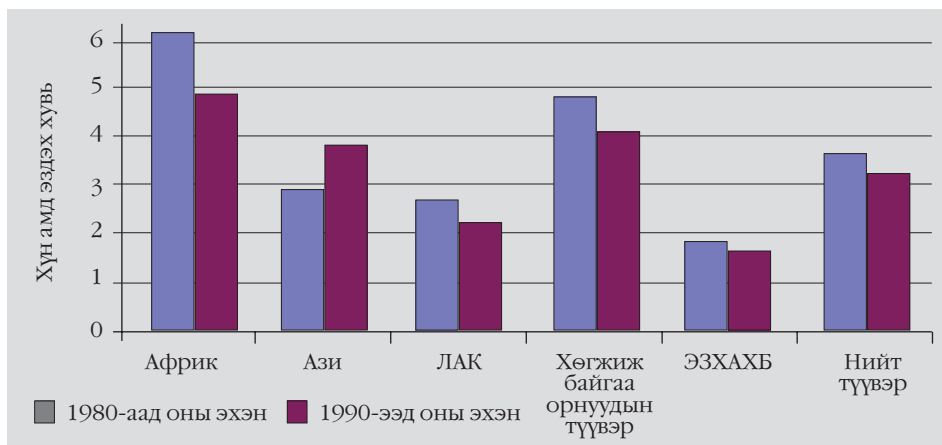


Төв засгийн газрын цалингийн сан

(ДНБ-д эзлэх хувиар)



Төв засгийн газрын дундаж цалин (нэг хүнд ногдох ДНБ-ий үржвэрээр)



- Төв засгийн газрын цалингийн харьцангуй түвшин 15 орчим хувиар буурчээ. Энэхүү бууралт ЭЗХАХБ-ын орнуудад бага зэрэг гарсан бол Латин Америк, Азийн орнуудад (төрийн албан хаагчдынхаа цалинг 1986 оноос хойш бодитойгоор нэмэгдүүлсэн Энэтхэг Улсаас бусад нь) цалингийн түвшин бараг тогтвортой байсан байна. Иймээс дэлхий нийтийн хэмжээгээр төрийн албаны цалин хөлс харьцангуй буурсан явдал бол үндсэндээ Африкт гарсан өөрчлөлт хөгжилтэй холбоотой ажээ. Түүнчлэн Африкт төрийн албаны цалин хөлс ДНБ-тэй харьцангуйгаар буурах үзэгдэл эдийн засгийн ноцтой уналтын арван жилд тохиолдсон бөгөөд энэ үеэр дэлхийн бусад хэсэгт тодорхой хэмжээний эдийн засгийн өсөлттэй байж, Зүүн Азийн эдийн засагт тэсрэлт гарч байлаа. Үүнтэй холбогдуулан дэлхийн хэмжээгээр төрийн дундаж албан хаагчийн эдийн засгийн байдал бага зэрэг дээшилж, Азийн орнуудад ихээхэн сайжирсан боловч Африкт эрс буурчээ.
- Төв засгийн газрын ажил эрхлэлтийн хэмжээ ийнхүү нэгэн зэрэг хумигдсанаас болж төв засгийн газрын цалингийн сангийн ДНБ-д эзлэх хувь Африк тивд *аль ч* үзүүлэлтээрээ буурсан байна. Ази, Латин Америкийн төв засгийн газруудын цалингийн сан буурснаас (Латин Америкт төвлөрлийг сааруулах үйл явцаас болсон) гадна 1980-аад онд нийт хөгжиж

байгаа орнуудын хувьд төв засгийн газрын цалингийн сангийн харьцангуй хувийн жин бараг 30 хувиар буурчээ.

Засгийн газрын ажил эрхлэлтийг тодорхойлогч хүчин зүйлс

Вагнерийн хууль (Бёрд, 1971-ийг үзнэ үү) хэмээх онолын дагуу улсын хэвшил эдийн засгийн өсөлтөөс хурдан өргөжин тэлэх хандлагатай байдаг. Өөрөөр хэлбэл, өсөлт нь ДНБ-д төсвийн зарлагын эзлэх хувиас шууд хамааралтай байна. Энэхүү чиг хандлагыг засгийн газар томоохон үйлдвэрлэлийн салбаруудын хүчийг тэнцвэржүүлж өргөжүүлэх шаардлагатай, улам бүр нарийн түвэгтэй болж байгаа эдийн засгийг зохицуулахын тулд зардлаа нэмэгдүүлэх хэрэгтэй, улсын хэвшлийн ихэнх бүтээгдэхүүн нийгмийн нэн тэргүүний бараа бүтээгдэхүүн байдаг гэсэн стандарт тайлбаруудаар тайлбарладаг. Түүнчлэн, байгууллагын тухай онолоор бүх томоохон байгууллага өргөжин тэлэх төрөлх *хандлагатай* байдаг бөгөөд төрийн үйл ажиллагаа өөрөө өрсөлдөөн багатай учраас төрийн байгууллагууд *бодитойгоор* өргөжин тэлэх магадлалтай юм.

Энэхүү таамаглалыг хүчтэй дэмжсэн туршилт судалгаанууд байдаг (тухайлбал, Линдауэрийн 1981 оны, Мартины 1982 оны, Даймондын 1977 оны, Бёрдын 1971 оны бүтээл). ЭЗХАХБ-ын орнуудын засгийн газрын ажил эрхлэлтийг хүн амтай харьцуулсан харьцаа дэлхийн бусад хэсгийнхээс хоёр дахин их байдаг нь санамсаргүй хэрэг биш юм (Хүснэгт 10.1-ийг үзнэ үү). Гэхдээ улсын хэвшлийн хэмжээ нь хөгжлийн түвшнээс бусад хэдэн хэдэн хүчин зүйлээс хамаардаг функц байж болох юм. Туршлагаас үзэхэд дараах зүйлсийг санал болгож байна⁵.

Дэлхий нийтийн дүр зураг

Засгийн газрын ажил эрхлэлт нэг хүнд ногдох орлоготой хамгийн нягт (шууд) хамааралтай байдаг. Өмнөх судалгаануудын үр дүн (тухайлбал, Линдауэрийн 1981 оны, Хэллер, Тэйт нарын 1983 оны, Край, Ван Ван Рижкегхэм нарын 1995 оны бүтээл) дээр нэмж түүнээс хамаагүй олон түүвэр бүхий судалгааны дүнг авч үзвэл Вагнерийн хуулийн хүчинтэй байдлын тухай бүхий л боломжит эргэлзээнүүд арилж байна. Гэхдээ ЭЗХАХБ-ын орнууд болон шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын хувьд тийм биш (дор үзнэ

үү). Мөн энэ хууль маш олон янзын боломжит утга агуулгатай учраас эдийн засгийн өсөлт ба засгийн газрын ажил эрхлэлт хоорондын уялдаа холбооны бодит динамик тодорхойгүй хэвээр байна.

Дараагийн хамгийн ойр (гэхдээ урвуу) хамаарал бол төв засгийн газрын ажил эрхлэлт ба цалингийн харьцангуй түвшний хоорондын хамаарал бөгөөд ажиллагсдын тоо их байх тусам цалин хөлсний хэмжээ бага байна гэсэн стандарт ойлголтыг бататгаж байдаг.

Төсвийн алдагдал ба засгийн газрын ажил эрхлэлт хоёр (Африк тивээс бусад газарт) хамааралгүй юм шиг харагдаж байгаа нь сонирхолтой. Ер нь засгийн газрын ажил эрхлэлтээс төсвийн алдагдалд ямар ч нөлөө үзүүлсэн түүнийг дагасан цалин хөлсний түвшний бууралтаар нөхөгддөг юм шиг санагддаг. Мэдээж хэрэг, төсвийн санхүүжилт хүрэлцээтэй байх нь (Край, Ван Рижкегхэм нарын 1995 оны бүтээлд онцлон тэмдэглэсэн) төсвийн алдагдлын түвшнээс илүү засгийн газрын ажил эрхлэлтэд чухал ач холбогдолтой мэт харагддаг.

Эцэст нь, хүн амын тоо ба засгийн газрын ажил эрхлэлт хоёр ерөнхийдөө статистик хамаарал багатай боловч уг хамаарал ЭЗХАХБ, Латин Америкийн орнуудад хүчтэй байдаг. Энэ нь хүн ам олон байх тусам төрийн албанд өргөжилтийн хэмнэлт гардгийг, гэхдээ зөвхөн хүн амын тоо нь тодорхой хэмжээнээс давсан орнуудад, түүнчлэн зөвхөн төв засгийн газар нь илүү боловсронгуй хөгжсөн орнуудад хэмнэлт гардаг болохыг харуулж байна. Мөн үнэтэй тоног төхөөрөмж, өндөр үр ашиг бүхий мэдээллийн технологи ашиглах нь чинээлэг орнуудын засгийн газарт ажиллах хүчин харьцангуй бага шаардах үндэс болдог.

Бүс нутгийн дүр зураг

Дэлхийн нийтийн хэмжээнд гарч байгаа үр дүн нь бараг бүхэлдээ Африк, Латин Америкийн орнуудын үзүүлсэн нөлөөтэй холбоотой байдаг. ЭЗХАХБ-ын гишүүн бүлэг улсын хувьд төв засгийн газар ба хүн ам, орон нутгийн захиргааны ажил эрхлэлт ба төсвийн алдагдлын хооронд нэлээд хамааралтай. Эхний хамаарлын байж болох нэг шалтгааныг дээр дурдсан билээ. *Орон нутгийн* ажил эрхлэлт их байх тусам төсвийн алдагдал их байдаг хоёр дахь хамаарлын хувьд

тодорхойгүй юм. Байж болох нэг тайлбар нь ЭЗХАХБ-ын орнуудад төвлөрлийг сааруулахдаа орон нутгийн байгууллагуудад тэдний зарлагын хариуцлагад харгалзах хэмжээнээс давсан орлогыг шилжүүлдэгтэй холбоотой. Харин хөгжиж байгаа орнуудад орон нутгийн захиргааны ажил эрхлэлт өндөр байхад төвдөө төсвийн алдагдал бага байдаг нь төв засгийн газар төсөв санхүүгийн хүндрэл бэрхшээлээ орон нутгийн засаг захиргаанд үүрүүлж байгааг харуулдаг (Төсвийн федерализмтай холбоотой хэсгийг 8 дугаар бүлгээс үзнэ үү).

ЭЗХАХБ-ын бүлэгт цалингийн харьцангуй түвшин ба засгийн газрын ажил эрхлэлт хоёр ямар нэг хамааралгүй байгаа нь бүр ч сонирхолтой. Үүнийг тайлбарлаж болох шалтгааны нэг бол хөгжингүй орнуудад төрийн албан хаагчдын эрэлт хэрэгцээ хамаагүй уян хатан, эсвэл төрийн албанаас авах сэтгэл ханамж илүү их байдаг явдал юм. Учир нь нэг хүнд ногдох орлого, албан салбарт хамрагдалт өндөртэй орнуудад нэг хүнд ногдох орлогын доод түвшинтэй тэнцэхүйц цалинтай байх нь хоёулаа ажил эрхэлдэг гэр бүл боломжийн сайхан амьдрах нөхцөл болдог. Хэрэв энэ үнэн бол түүний цаад утга агуулга бүр ч ач холбогдолтой буюу төрийн албан хаагчид нийгэмдээ нэр хүндтэй, итгэл хүлээсэн тохиолдолд бага цалин авахад бэлэн байна гэсэн үг. Үүний эсрэг утга ч бас үнэн буюу төрийн албан хаагчдад итгэдэггүй, тэдний хувь нэмрийг үнэлдэггүй бол яваандаа тэдэнд өндөр цалин олгох шаардлагатай байдалд хүрнэ.

ЭЗХАХБ-ын орнуудад засгийн газрын ажил эрхлэлт ба нэг хүнд ногдох орлого хоёр хамаарал багатай байдаг нь нэлээд сонирхол татдаг бөгөөд өмнөх дүгнэлтүүдтэй маань зөрчилддөг (тухайлбал, Мартин 1982). Энэ нь, нэг бол 1980-аад онд Вагнерийн хандлагын эсрэг бодлогыг зориуд баримталсан, эсвэл Вагнерийн хууль өөрөө хөгжлийн тодорхой түвшнээс дээш үйлчлэхээ больдог, эсхүл энэ хоёр таамаглал хоёулаа нөлөөлсөн гэсэн үг.

Энэ үр дүн нь хөгжиж байгаа орнууд дотроо Африкт хамгийн тод илэрдэг. Энд нэг хүнд ногдох орлого, төсвийн алдагдал өндөр, цалин хөлсний түвшин бага байхад төв засгийн газарт ажиллагсдын хүн амд эзлэх хувь өндөр байгаа нь харагддаг. Латин Америкийн төв засгийн газрын ажил эрхлэлт, цалин хөлсний түвшин хоёрын

корреляцийн хамаарал нь Африкийнхтай бараг ойролцоо. Мөн энд төв засгийн газрын ажил эрхлэлт ба нэг хүнд ногдох орлого хоёр бараг хамааралгүй байхад орон нутгийн засгийн газрын ажил эрхлэлт ба тухайн улсын орлогын түвшин хоёр нягт хамааралтай байдаг. Ерөнхийдөө Латин Америкийн харьцангуй баян чинээлэг орнууд төвлөрлийг сааруулах чиглэлд улам их ахиц дэвшил гаргаж байгаа харагддаг.

Дүгнэлт

Засгийн газрын ажил эрхлэлт ба цалин хөлсний бодлогын хувьд, засгийн газрын хэмжээ, цалингийн харьцангуй түвшингийн харилцан адилгүй байдлыг бодлогын зөвлөмжийн үндэс суурь болгож болохгүй гэдгийг дахин онцлон тэмдэглэх нь зүйтэй. Үнэхээр, дан ганц тоон мэдээлэлд тулгуурлах, эсвэл түүнд өнгөц хандах нь ноцтой төөрөгдөлд хүргэж болзошгүй. Жишээлбэл, Швед Улс ЭЗХАХБ дотроо хамгийн их ажил эрхлэлттэй, цалин хөлсний харьцангуй түвшин хамгийн багатайд ордог бол Итали Улсынх аль ч талаараа голч утгатай ойрхон байдаг. Тэгвэл энэ байдлаас үүдэн Шведийн төрийн алба Италийн “загвар”-ыг бодвол илүү “нүсэр”, “цалин багатай”, эсвэл “ажиллах урам зориг муутай” гэж дүгнэж болох уу?

Цалин хөлс, ажил эрхлэлтийн асуудлын хувьд, тодорхой нэг улс оронд ажил эрхлэлт буурах (эсвэл өсөх) үед цалин хөлс нэмэгдэх (эсвэл буурах) магадлалтай гэсэн дүгнэлтийг тоо баримтад тулгуурлан гаргах нь эрсдэлтэй хэрэг болно. Орон тоог багасгах нь ажиллагсдын цалин хөлсийг нэмэгдүүлэх боломж олгоно, орон тоог нэмэгдүүлэх нь цалин хөлс буурах *эрсдэл* дагуулна гэсэн илэрхий боловч хүчирхэг мэдэгдлийг хэн бүхэн хийж болно. Харамсалтай нь, бодит амьдрал дээр ямар нэг жишээ баримт байгаа л бол эсрэг талыг нь олж харалгүйгээр асуудлыг хэт хялбарчилж дүгнэх хандлагатай байдаг. Гэхдээ ийнхүү тулгуурлаж байгаа баримт нь хэдийчинээ үнэн баттай байх тусам хэт хялбарчилсны үр дагавар төдийчинээ бага байна гэдэгт л найдаж болох юм.

АЖИЛ ЭРХЛЭЛТИЙН БОДЛОГО

11 дүгээр бүлэгт төрийн албанд боловсон хүчин шинээр элсүүлэх тогтолцоо, практикийг боловсон хүчний менежментийн бусад асуудлын

хамт авч үзнэ. Харин энд ажил эрхлэлттэй холбоотой асуудлуудыг бодлогын үндэс суурь, шууд үр дагавар талаас нь авч үзэх юм.

Төрийн албаны “оновчтой хэмжээ”

Төрийн албан хаагчдын тоо их байх нь харьцангуй ойлголт. Тодорхой нэг улс оронд төв засгийн газарт ажиллагсдын тоо өндөр байх нь шинжилж үзвэл зохих “дохио” боловч үүгээрээ ямар нэг зүйл нотолж, илэрхийлж чаддаггүй. Тухайн улсад засгийн газрын гүйцэтгэх үүрэг илүү их байдаг байж болно: энэ тохиолдолд ажиллах хүчний хэмжээ бус, засгийн газрын үүргийн талаар маргах нь зохистой, эсвэл засгийн газрын төвлөрлийн түвшин янз бүр байж болно: энэ тохиолдолд мөн л төрийн албаны хэмжээний тухай биш, засгийн газрын чиг үүргийн нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтын талаар маргах нь зохистой. Тухайлбал, аж үйлдвэржсэн орнуудын дотроос Францын төвлөрсөн төрийн алба хамгийн томд, Их Британийн хамгийн багад ордог боловч энэ хоёр орны засгийн газарт ажиллагсдын нийт хүн амд эзлэх хувь бараг адил байдаг. Иймээс боловсон хүчний ур чадвар, эсвэл хариуцлагын тогтолцоо сул бол маш бага хэмжээний төрийн алба ч орон тооны илүүдэлтэй байдаг буюу түүнтэй ижил хэмжээ, чанартай төрийн үйлчилгээг түүнээс ч цөөн ажилтнаар гүйцэтгүүлж болно гэсэн үг. Үүний эсрэгээр, төрийн албаны хэмжээ, ур чадварын түвшин тэдэнд иргэдээс даалгасан чиг үүрэгт нийцээгүй тохиолдолд харьцангуй том төрийн алба ч орон тооны дутагдалтай байж болно.

Үүнд мөн төрийн албаны зохицуулалтын хүрээ ч хамаатай: ялангуяа төрийн албаны дотоод шилжилт хөдөлгөөнийг зөвшөөрдөг тохиолдолд үйлчилгээний хүргэлтэд нөлөөлөхгүйгээр (эсвэл үйлчилгээг сайжруулж болно) цомхон ажиллах хүчинтэй байх боломжтой. Үүний эсрэг тохиолдол ч үнэн байна: шилжилт хөдөлгөөн хязгаарлагдмал байх нь ажиллах хүчний тоо хэмжээг нэмэгдүүлэх, эсвэл үзүүлэх үйлчилгээнийхээ хэмжээг багасгахад хүргэж болно. Түүнчлэн ажиллах хүч бага шаарддаг мэдээлэл, харилцааны технологи ашиглах талаар тайлбарлах нь илүүц биз (19 дүгээр бүлгийг үзнэ үү).

Иймээс төрийн албаны оновчтой хэмжээг үнэлэхдээ тухайн орны онцлогоос гадна тухайн улсын төрийн чиг үүргийн хуваарилалт, захиргааны төвлөрлийн түвшин, төрийн албаны ур

чадварын шаардлага, хөрөнгө нөөц, мэдээллийн технологийн хангамж, боловсон хүчний дүрэм журам, ажилтнуудын шилжилт хөдөлгөөнд тавигдах хязгаарлалт зэргийг харгалзах ёстой.

Цомхотгол: Зөв ба буруу арга замууд

Төрийн алба орон тооны илүүдэлтэй нөхцөлд цомхотголыг зөв хийж чадвал үлдэж байгаа ажилтнуудад хөшүүрэг бий болгох, төсвийн цэвэр хэмнэлт гаргах, эсвэл эдгээр хоёр зорилтыг зэрэг хангах боломжтой. Түүнчлэн орон тоог цөөлснөөр үлдэж байгаа ажилтнуудын ёс зүйг дээшлүүлэх (төрийн албаны нэр хүндийг сэргээх замаар), ажлын үр дүнг сайжруулах боломжтой. Мэдлэг чадвар, идэвхи зүтгэл, ажлын бүтээмж муутай мөртөө адилхан зэрэг дэв, албан тушаалтай хүмүүстэй хамт ажиллах шиг сайн ажилтны урам зоригийг хугалдаг зүйл үгүй. Гэсэн хэдий ч орон тооны цомхотголыг гол төлөв шинэтгэлийн арга хэмжээ болгон хэтрүүлэн хэрэглэдэг болохыг туршлага харуулж байна. Цомхотголд хэт их ач холбогдол өгөх (эсвэл шинжилгээ, судалгаанд тулгуурлалгүйгээр орон тоог механикаар багасгах зөвлөмж өгөх) нь төрийн албаны шинэтгэлийн нэр хүндийг бууруулж, өөрчлөлтийг эсэргүүцэх хандлагыг нэмэгдүүлдэг. Үүний зэрэгцээ цомхотгол нь богино хугацаанд санхүүгийн өртөг зардал ихтэй байх тохиолдол байнга шахам гардаг бөгөөд ажилтнууд шинээр авах, эсвэл зөвлөх олноор ажиллуулах гэх мэтээр урт хугацаанд бий болох хэмнэлтийг үгүй болгох нь элбэг байдаг.

Ялангуяа ажилгүйдлийн түвшин ерөнхийдөө өндөр, өөр ажил эрхлэх боломж муутай нөхцөлд цомхотгол хийх нь улстөрийн талаасаа ч, нийгмийн талаасаа ч өндөр өртөгтэй тусдаг. Гэхдээ улстөрийн өртөг зардал бол зайлшгүй зүйл (Фредерик Малекын нэгэнтээ хэлсэнчлэн, заримдаа “хамгийн сайн улстөрийн бодлого бол сайн засгийн газар байдаг”). Төрийн албан хаагчдын тоог багасгах асуудлыг иргэд өргөнөөр дэмжих нь түүнд шууд өртөх хүмүүсээс алдсан дэмжлэгийг нөхөж болдгийг Зүүн Европ, хуучин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан олон орны жишээ харуулдаг. Мэдээж хэрэг төрийн үйлчилгээний чанар, хүртээмж муу, эсвэл авлига хээл хахуулиас болж төрийн албан хаагчдад иргэдээс үзүүлэх итгэл алдагдсан үед ийм дэмжлэг хүчтэй байдаг. Мөн өөрчлөлт хийх үндэслэл, удирдлага зохион байгуулалт сайн,

зохих тайлбарыг гаргасан, тэгш шударга байдлыг хангасан нөхцөлд улстөрийн эсэргүүцлийг сулруулж болно.

Гэхдээ цомхотголыг зөв хийж чадаагүй нөхцөлд маш их сөрөг үр дагавар гарч болно:

- Хэрэв орон тооны цомхотголын хөтөлбөр нь шилдэг ажилтнуудаа алдах санаандгүй үр дүнд хүргэсэн бол төрийн албаны ур чадвар буурах шууд эрсдэлтэй. Ялангуяа, сайн дураар чөлөөлөгдөх, эрт тэтгэвэрт гарах боломж олгох явдал хамгийн ээдрээтэй байдаг. Гэтэл яг ийм арга хэмжээг захиргааны хувьд хэрэгжүүлэхэд илүү хялбар, хүнлэг байдаг төдийгүй төрийн албан хаагчид өөрсдөө дуртай байдаг нь асуудлыг түвэгтэй болгодог.
- Боловсон хүчний менежментийн практик, мэдээлэл, хяналтын механизмыг цомхотгол хийхээс өмнө, эсвэл цомхотголтой хамт бэхжүүлэхгүй бол богино хугацаанд орон тоо дахин нэмэгдэх эрсдэл гардаг. Энэ хооронд төрийн албан хаагчдыг урамшуулах зорилгоор цалин хөлс нэмэгдүүлсэн бол засгийн газрын ажил эрхлэлтийн төсвийн зардал нэмэгдэн хуучин хэвэндээ ороход хүрдэг.
- Цомхотголыг дур зоргоор, ил тод бус хийсэн гэж үзсэнээс болж ажиллагсдын ёс суртахуун доройтох, үйлчилгээний чанар буурах, түүгээр ч барахгүй үндэс угсаа, овог аймаг, шашин шүтлэгийн ялгаатай газруудад нийгмийн зөрчил мөргөлдөөн гарах өргөн хүрээтэй эрсдэл үүсч болно.

Эндээс ерөнхийдөө орон тооны цомхотголоос зайлсхийх хэрэгтэй гэж дүгнэх гэсэн юм биш. Олон оронд чухамдаа төсөв санхүүгийн байдлаас болж орон тоог цөөлөхөөс аргагүй болдог байхад зарим оронд зайлшгүй хийгдэх бүтцийн өөрчлөлтийн нэг хэсэг байдаг. Гэхдээ цомхотголыг дан ганц зардал багасгах арга биш, харин засгийн газрын үйл ажиллагааны чанар, үр ашгийг дээшлүүлэх ерөнхий шинэтгэлийн нэг хэсэг болгон авч үзэх ёстой. Төрийн албаны оновчтой хэмжээг тогтоохдоо төрийн гүйцэтгэх үүргийн талаарх алс хэтийн бодлого, засгийн газрын зохион байгуулалтын бүтцийг үр ашигтай болгоход чиглэсэн чиг үүргийн шинжилгээнд тулгуурласан байх ёстой. Төрийн албаны оновчтой

хэмжээг тодорхойлох нь өөрөө эцсийн зорилго биш, харин төрийн үйлчилгээг сайжруулах арга хэрэгсэл юм. Үндэслэл нь ямар ч байсан орон тоо цөөлөх хөтөлбөрийг маш анхаарал болгоомжтой боловсруулж, урьдчилан тогтоосон тодорхой шалгуурын дагуу, аль болох ил тод хэрэгжүүлэх нь чухал болохыг туршлага харуулж байна. Энэ үйл явцад илэн далангүй, нээлттэй яриа хэлцэл чухал болохыг сануулах нь илүүц юм. Иймд хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдтэй хамтран ажиллах нь чухал үүрэгтэй.

Олон улсын бодит туршлагаас бий болсон зарим бодит сургамжийг дор танилцуулъя (Рама 1999, Халтивангер, Сингх нар 1996, Роббинс 1996 нарын бүтээлийг үзнэ үү):

- Цомхотголд орсон, ялангуяа төрийн албанаас чөлөөлөгдсөнөөс хойш ажилгүй болсон хүмүүст учирч буй эдийн засгийн алдагдлыг дан ганц цалингаар хэмжих нь хангалтгүй.
- Нөхөн олговрын багцыг тооцоход нийтлэг ашигладаг дүрэм бол улсын хэвшлийн цалин хөлсний зарим үржвэр байдаг. Энд боловсролын түвшин, асран хамгаалуулагчийн тоо гэх мэт нийгмийн халамжийн баталгаа алдагдсантай холбоотой хувь хүний онцлог шинжүүдийг тооцдоггүй учраас ихээхэн төөрөгдүүлсэн шалгуур байж болно.
- Ажлаас халагдсаны нөхөн олговрын хөтөлбөр боловсруулж хэрэгжүүлэхэд цаг хугацаа, зардал мөнгө их шаарддаг. Гэхдээ сайн боловсруулсан нөхөн олговрын хөтөлбөр нь үнэн хэрэгтээ яг ямар ажилтан илүүдээд байгааг болон нөхөн олговрын зохистой хэмжээ ямар байхыг тодорхойлох зардлаасаа илүү ашигтай тусдаг.
- Төрийн албан хаагч байсан хүмүүст ажилгүйдэл илүү хүндээр тусдаг. Ялангуяа залуу эмэгтэйчүүд, ахимаг насны эрэгтэйчүүдийн хувьд ажилгүйдлын эрсдэл илүү өндөр байдаг байна.
- Ялангуяа залуу эмэгтэйчүүдийн хувьд орлогын дэмжлэг үзүүлэх, эсвэл дахин сургалтад хамруулах явдал чухал байж болно. Хувиараа хөдөлмөр эрхлэх гарааны хөрөнгө олгох нь ахимаг насны эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн ажилгүйдлыг бууруулах талтай. Харин дахин сургалтад хамруулахдаа

хөдөлмөрийн зах зээлийн эрэлт хэрэгцээнд сайтар нийцүүлсэн байх хэрэгтэй.

- Нөхөн олговор багатай залуу эрэгтэйчүүд төрийн албанаас чөлөөлөгдсөнийхөө дараа өөр ажил олж эрхлэх магадлал ихтэй байдаг. Харин нөхөн олговор өндөр авсан хүмүүс түүнийгээ хувиараа хөдөлмөр эрхлэх юмуу, тэтгэврийн орлогын эх үүсвэр болгон ашигладаг.
- Цомхотголыг ажилтнуудын ур чадвар, насыг харгалзан зорилтот байдлаар явуулсны дараа орон тоог цөөлөх төрөл бүрийн хувилбарыг (түүнчлэн урамшууллын багцуудын хослолыг) хэрэглэх нь ажилгүйдэл шинээр бий болгох магадлалыг бууруулдаг. Тодорхой зорилтот бүлэгт чиглэсэн нөхөн олговрын зорилтот, олон талт хөтөлбөр хэрэгжүүлэхэд өртөг өндөртэй байдаг ч бүтээмж, зохицуулалтын зардал талаасаа хүртэх үр өгөөж ихтэй байдаг.
- Ажилласан жилээр хувь тэнцүүлсэн нөхөн олговрын багц нь тогтвор суурьшилтай, мэдлэг боловсрол, ур чадвар сайтай ажилтнуудаа алдахад хүргэж болох талтай.

Эдгээр туршлагаас үүдэн цомхотголын хөтөлбөрийг цаг хугацаа, хөрөнгө хүч зарцуулан сайтар боловсруулах, нөхөн олговрын хэмжээг ажилтнуудын онцлогт тохируулж тогтоох, олон жил ажилласан ажилтнуудыг цомхотгох, ажилласан жилээр хувь тэнцүүлсэн нөхөн олговор олгохоос зайлсхийх, орон тоо дахин нэмэгдэхээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авахыг зөвлөмж болгож байна.

Төгсгөлд нь төрийн албаны хэмжээг шийдвэрлэхэд хэрэглэдэг нэгэн Япон аргыг танилцуулъя. Үүнийг Анна Марий Лерой (Шигтгээ 10.1) “бонсай” арга гэж нэрлэсэн байдаг. Хэдийгээр Япон Улс бусад орноос, ялангуяа хөгжиж байгаа орнуудаас ялгарах асар олон онцлогтой боловч хөгжиж байгаа орнуудын төрийн албаны цомхотголын хөтөлбөрийн эцсийн үр дүн болгож авч хэрэглэвэл зохих олон зүйл энэхүү “бонсай” аргад байдаг байна.

Шигтгээ 10.1

Япон Улс: Цомхон, үр ашигтай төрийн албанд чиглэсэн “Бонсай” арга

Япончуудын төрийн албанд хандах хандлагыг “бонсай” арга буюу төгс хуваарьтай маш жижигхэн систем бий болгож хичээнгүйлэн тэжээн тэтгэх аргатай зүйрлэж болох юм.

Японы төрийн албыг тус улсын эдийн засгийн хөгжилтэй холбох маш олон янзын бодит мэдээлэл байдаг юм шиг санагддаг. Товчоор хэлбэл, Японы төрийн алба хамгийн ухаантай, тууштай, нөр их хөдөлмөрч ажилтнуудаас бүрдсэн байдаг. Төрийн алба нь маш жижиг, цомхон бөгөөд зориуд тийм байдлаар хадгалж ирсэн байдаг. Энд жижиг авлига харьцангуй бага хэмжээтэй байдаг. Тэтгэврийн нас харьцангуй эрт ирж, жигд үйлчилдэг учраас 40 хол гарсан, 50 дөнгөж шүргэж байгаа хүмүүст дээд албан тушаалууд нээлттэй болдог. Түүний зэрэгцээ, тэтгэвэрт гарсан олон төрийн албан хаагч шинэ ажилд шилжин орж, үр чадвараа хувийн хэвшлийн ажилд зориулдаг (энэ үзэгдлийг “*амакудари*” буюу “тэнгэрээс бууж ирэх” гэж нэрлэдэг байна). Төрийн байгууллагуудын хооронд өрсөлдөөн их явагддаг, төрийн албанд шинэ санаачилга, өрсөлдөөнийг өрнүүлдэг нь бусад орны төрийн байгууллагуудад нийтлэг дутагддаг шинж чанар юм.

Түүнчлэн, төрийн захиргааны албаны эрх зүйн байдал нь улстөр, төрийн үйлчилгээ, хууль сахиулах ажиллагаанаас бүрэн хамгаалагдсан, хараат бус байдаг бөгөөд мэргэжлийн төрийн албан хаагчид гол цөмийг нь бүрдүүлдэг аж. Төрийн албанд шинээр ажилд авах, албан тушаал дэвшүүлэх үйл явц нь улстөрийн томилгооноос ангид байж, төрийн албан хаагчдын ажил мэргэжлийн зорилгыг улс үндэстний хэмжээний өргөн хүрээтэй зорилго, зорилттой уялдуулж өгдөг. Эдийн засаг, технологийн хувьд гүйцэж түрүүлэх стратегийг дэмжин хөгжүүлэхэд Японы төрийн алба идэвхитэй оролцож, шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэж ирсэн байдаг. Японы төрийн алба сайн ажилладаг нь төрийн ба хувийн хэвшлийнхэн бие биеийнхээ дээр гарах гэж тэмцэхийн оронд гар нийлж хамтран ажилладагтай нь холбоотой (Зүүн Азийн “эдийн засгийн гайхамшиг”-ийн гол түлхүүр хүчин зүйл бол төрийн ба хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаа байсныг Штиглиц [1996] тогтоосон байдаг).

ЦАЛИН ХӨЛС, УРАМШУУЛЛЫН БОДЛОГО

Ерөнхий асуудлууд

Төрийн албаны ихэнх шинэтгэлийг гол төлөв төсөв санхүүгийн хямралын үед хийгджээ (Төрийн албаны шинэтгэлийг төрийн албаны ажлын үр дүн, төрийн үйлчилгээг сайжруулахад чиглүүлэн төсвийн дарамт шахалтгүйгээр хийсэн тохиолдол маш цөөн.). Засгийн газрууд төсөв санхүүгийн хямралын хариуд цомхотгол хийх хатуу шаардлагаас зайлсхийж, түүний оронд төрийн албаны бодит цалингийн түвшинг бууруулах, цалингийн сүлжээг нягтруулах, нэмэлт үйл ажиллагааны зардлаа багасгах зэрэг арга хэмжээ авч ирсэн байдаг. Цалинг хязгаарласнаар богино хугацаанд төсвийн хэмнэлт гарах нь мэдээж боловч цалин хөлсний бодлогын чиглүүлэгч болохыг зөвшөөрөх ёсгүй. Мэдээж хэрэг төрийн албан хаагчдын цалин хөлс хувийн хэвшлийнхтэй харьцуулахад хэт өндөр байгаа тохиолдолд цалинг бууруулснаар хөрөнгө нөөцийн хуваарилалтыг сайжруулж, тэнцвэрт байдал бий болгодог. Гэхдээ хөгжиж байгаа орнуудад өнөөдөр төрийн албан хаагчдын цалингийн өрсөлдөх чадвар сул, эсвэл хэтэрхий хангалтгүй байна. Ийм тохиолдолд бодит цалинг улам бууруулах нь ажиллах урам зориг, ажлын үр дүнг бууруулж, цаашид цалинг дахин бууруулах үндэслэл бий болгосноор тасралтгүй эргүүлэг үүсгэдэг (Үүний эсрэг утга ч үнэн байна: хангалтгүй ч гэсэн цалин хөлс нэмэгдэх нь эерэг хөгжил бий болгож чаддаг.).

Энэхүү эргүүлгийн ёроол ямар байх нь ойлгомжтой: хээл хахуулийг үл тэвчихүйц хэт бага цалин хөлстэй, улстөрчид, нөлөө бүхий хувийн ашиг сонирхлоос үзүүлэх дарамт шахалтаас айж сүрдсэн, ажлаа наад захын шаардлага хангахуйц хэмжээнд гүйцэтгэх чадваргүй сул дорой ажиллах хүчин үлдэх болно. Цаашилбал, цалин хөлс муутай байдлыг нь хүн бүхэн мэддэгээс жижиг авлига өгч авахыг нь нийтээр хүлээн зөвшөөрөх хандлага бий болж, нийгэм төрийн албанаас шударга, үр ашигтай ажиллахыг хууль ёсоор шаардах чадвараа алддаг. Мөн төрөөс үзүүлэх бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний чанар шууд муудахаас гадна хувийн хэвшлийн эдийн засгийн уур амьсгал муудах, авлига, ажил гүйлгээний зардал нэмэгдэх үр дагавартай. Энэ нь технологийн дэвшлээс гардаг үр дүнгийн яг эсрэг үзүүлэлт юм. Эндээс хийх ерөнхий дүгнэлт бол буруу хөшүүрэг ашиглан төсөв санхүүгийн хүндрэл

бэрхшээлээс гарах оролдлогоос татгалзах хэрэгтэй.

Мөнгөн урамшуулал, ажлын үр дүн хоёрын уялдаа холбоо тун нарийн түвэгтэй боловч цалин хөлс хангалтгүй байсны үр дагавар хаа сайгүй илэрч гардаг. Үүнд ажлаас олноор гарах, ажлын байраа эзгүйдүүлэх, өдөр, шөнийн ээлжинд давхар ажил эрхлэх, ажилд шинээр авах, тогтвор суурьшил багасах, жижиг авлига газар авах зэргийг дурдаж болно. 1980-аад оны Угандагийн нөхцөл байдлын тухай нэг жишээг олонтаа иш татдаг: “Төрийн албан хаагчид нэг бол өөрийгөө аварч амьд үлдэхийн ёс зүйн хэм хэмжээ, ажлын үр дүн, хариуцлагатай байдлаа сулруулах, эсвэл үнэнч шударга хэвээр үхэх хоёрхон зам үлдсэн байлаа. Тэрбээр амьд үлдэх сонголт хийсэн юм”⁶. Асуудлыг түвэгтэй болгодог өөр нэг зүйл бол хувийн хэвшил ба улсын хэвшлийн байгууллагын цалин хөлсийг харьцуулах баримт нотолгоо дутагдалтай байдаг явдал юм. Энэ нь төрийн албан хаагчдад бодит байдлаасаа ч бага цалин авч байна гэсэн сэтгэгдэл төрүүлдэг атлаа олон нийтийн дунд төрийн албан хаагчид хэт өндөр цалин авч байна гэсэн буруу ойлголт төрүүлдэг.

Төрийн албаны цалин хөлстэй холбоотой нэг сонгодог асуудал бол төрийн албан хаагчдын зах зээл дээр борлуулах боломжгүй хөдөлмөрийг хэрхэн үнэлэх вэ гэдэг асуудал юм. Үүнийг шийдвэрлэх үндсэн арга зам нь түүнтэй адилтаж болох, зах зээл дээр борлуулах боломжтой үр чадварын хөлс буюу хувийн хэвшлийн цалинтай харьцуулах арга юм. Энэ бол тийм ч амар асуудал биш. Төрийн албаны цалин урамшууллын хэмжээг тодорхойлох нь улсын хэвшлийн бусад асуудлын нэг адил цэвэр техникийн асуудал биш, улстөрийн уур амьсгал, хууль тогтоомж, гүйцэтгэх засаглалын дүрэм журам, шүүхийн шийдвэр, дүгнэлт, тайлбараас хамааралтай байдаг. Түүнчлэн, төрийн албаны цалин урамшууллын бодлогод маргааны хамтын зохицуулалт, цалингийн доод түвшин тогтоох шийдвэр, адил тэгш хөлс олгох тухай болон ялгаварлан гадуурхлын эсрэг хуулиуд, төрийн үйлчилгээний жишиг зэрэг төрийн бодлогын цөөнгүй асуудал нөлөөлдөг.

Цалин хөлсний бодлогын зорилтууд

Хэдийгээр практикт олон төрлийн зорилтыг зэрэг хангасан цалин хөлсний бодлого боловсруулах хүндрэлтэй боловч зорилтууд нь харьцуулах ерөнхий зарчмынхаа хүрээнд үндэслэлтэй, санаанд багтахуйц байдаг.

- **Нэгдүгээр зорилт:** *Ижил нөхцөлд хийсэн адил түвшний ажилд адил тэгий хэмжээний цалин хөлс олгох.* Практикт энэ зарчмыг тэр болгон мөрдлөг болгодоггүйг баримт харуулж байна. Нэгдүгээрт, заримдаа хүчтэй үйлдвэрчний эвлэлүүд гишүүдийнхээ цалин хөлсийг адил төстэй ур чадвартай хүмүүсийнхээс өндөр тогтоолгосон байдаг. Хоёрдугаарт, тухайн нэгжийн үйлдвэрлэсэн бүтээгдэхүүний чанар, тоо хэмжээ, ажлын байрны байршлын ялгаанаас хамаарч хувь хүний орлого ялгавартай байх зэрэг онцгой нөхцөл байдлаас үүдэн адил түвшний ажилд адил хэмжээний цалин олгох зорилтоос хазайж болно. Гуравдугаарт, улс орнуудыг харьцуулсан тоо баримтаас үзэхэд эмэгтэйчүүд эрэгтэйчүүдээс бага хөлс авах хандлагатай байдаг. Эцэст нь, хувь хүний болон улстөрийн дэмжлэг үйлчилдэг засаглал султай орнуудад энэхүү үндсэн зорилт байнга зөрчигддөг.
- **Хоёрдугаар зорилт:** *Цалин хөлсний ялгаа нь ажлын үр дүн, хариуцлага, шаардагдах ур чадварын ялгавартай уялдсан байх.* Байгууллагын дотоод зэрэг дэвийн шаталсан ангиллын систем (хожим авч үзнэ), ялангуяа цалинг ажлын ялгаанд хувь тэнцүүлэн тогтоодог систем бий болгох замаар энэхүү дотоод харьцуулагдах байдлын зорилтыг хангаж болно.
- **Гуравдугаар зорилт:** *Төрийн албанд ажиллагсдын цалин хөлс хувийн хэвшлийнхтэй дүйцэхүйц байх.* Цалин хөлсний төлөвлөгөө боловсруулахдаа цалингийн ангиллын системээр шийдвэрлэдэг дотоод асуудлуудаас гадна энэхүү гадаад харьцуулагдахуйц байдлыг анхаарах ёстой (Шигтгээ 10.2-ыг үзнэ үү). “Дүйцэхүйц” гэдэг нь “адилтгах” гэсэн үг биш болохыг анхаарна уу. Төрийн албанд мэргэжлийн өндөр мэдлэг чадвар, боловсролын бэлтгэл шаарддаг тохиолдолд улсын хэвшилд ажиллагсдын цалин хувийн хэвшлийнхээс өндөр байхыг зөвтгөж болно (тухайлбал, Сингапурынх шиг). Бусад нийтлэг жишээнд, ажлын байрны баталгаа өндөр, (заримдаа) нэр хүнд сайтай байх нь цалин урамшуулал зарим талаар бага байхыг зөвтгөдөг (Өмнө нь авч үзэж байсанчлан, практик дээр төрийн албаны “хямдрал” дунджаар 20-30 хувийн хооронд байдаг-Хүснэгт 10.2-ыг үзнэ үү).

Шигтгээ 10.2

Их Британийн төрийн албаны цалин хөлс

Засгийн газрын бус салбарын цалин хөлсний түвшингээр төрийн албаны цалин хөлсийг тогтооход чиглэсэн хамгийн боловсронгуй хүчин чармайлтын нэгийг Британийн Төрийн албаны цалин хөлсний судалгааны нэгж гаргажээ. Тэд хувийн хэвшлийн цалин хөлстэй адилтгах норм ашиглан цалин хөлсний судалгааг тогтмол явуулснаар төрийн албаны үндсэн шатлал бүрт тохирох цалин хөлсний хэмжээг тогтоож өгдөг байна. Цөөн тооны ажилтнуудыг хамарсан олон тооны дагалдах шатлалыг үндсэн шатлалуудтай нь холбож өгснөөр цалингийн судалгааны мөчлөгийн явцад аж үйлдвэрийн бус салбарын төрийн албан хаагчдын цалин хөлс автоматаар тохируулагддаг ажээ. Эдгээр арга хэмжээний үр дүнд төрийн албаны цалин хөлс ихээр нэмэгдэж, хааяа бүр хувийн хэвшлийн цалингийн түвшнээс давахад хүргэдэг байна. Эдгээр судалгааг хийхэд ажилтнуудын холбоод маш чухал үүрэг гүйцэтгэж иржээ (Хамтын тохиролцоонд үл хамаарах төрийн өндөр албан тушаалтнуудын цалинг Британийн Цалин хөлсний дээд хэмжээг үнэлэх зөвлөлөөс тогтоодог байна.).

- **Дөрөвдүгээр зорилт:** *Төрийн албаны цалин хөлсний бүтцийг үе үе хянан үзэж, зохих өөрчлөлтийг системтэйгээр хийдэг байх.* Улс орнуудын туршлагаас үзэхэд энэ зорилт тэр бүр хангагддаггүй байна. Жишээлбэл, Ямайк Улсад хэрэглээний үнийн индекс 1972-1982 оны хооронд 470 хувиар өссөн атал хамгийн дээд гурван шатлалын төрийн албан хаагчдын цалин дөнгөж 40-90 хувь өсч байжээ. Нөгөө талаас, энэ хугацаанд төрд ажиллаж байгаа байнгын бус, гэрээт ажиллагсдын цалин 360 хувь өссөн байв. Гайана Улсад 1986-1991 онд төв засгийн газрын бодит цалингийн түвшин бараг 20 орчим хувиар буурч, удирдах, мэргэжлийн болон техникийн ангиллын ажилтнуудын цалин бүр ч дордсон байна. Үүний нэгэн адилаар 1975-1983 онд Уганда Улсад бодит цалингийн түвшин *жил тутам* 20-33 хувиар буурч байжээ. Энэ үеэр Африк тивийн хэмжээгээр нэг хүнд ногдох бодит цалингийн түвшин ерөнхийдөө унасан бөгөөд уг уналт ялангуяа Гана, Нигери, Замби улсуудад тод илэрсэн байна. Мэдээж хэрэг, анхнаасаа цалин хөлсний зохих бүтэц, түвшинг зөв тогтоосон тохиолдолд л түүнийг тогтмол хянаж үнэлэх зорилтыг үр дүнтэй хангаж болно. Хааяа цалин хөлсний хэмжээ

баталгаажих түвшнээс өндөр болсон үед инфляцаар дамжуулан аажмаар цалин хөлсийг бууруулах нь цалин хөлсний түвшинг хэвийн хэмжээнд барих шилдэг арга байж болно. Гэхдээ ингэх явцдаа цалин урамшууллын дотоод харьцуулагдах байдлыг хадгалах ёстой бөгөөд бодит цалингийн уналтыг хэзээ зогсоох ёстойг тодорхойлох сайн стандарттай байх нь чухал.

Цалин хөлсний төлөвлөгөө боловсруулах

Бодит практикт төрийн албаны цалин хөлсийг тогтоох хоёр үндсэн арга байдаг. Үүний нэг нь *турших* арга бөгөөд чухам хэдий хэмжээний цалингаар ур чадвартай ажилтнууд татаж, тогтвор суурьшилтай ажиллах нөхцөл бүрдүүлж байгааг тогтоох арга юм. Энэ нь бодит үр дүнд тулгуурлах арга учраас үр дүн багатай байдаг. Хоёрдахь арга болох *хувийн хэвшилтэй харьцуулах* аргыг илүү өргөн хэрэглэдэг. Эдгээр арга нь харилцан бие биеэ үгүйсгэх бус нөхдөг.

Цалингийн сүлжээ боловсруулахад эхлээд албан тушаалын зэрэглэл, тодорхойлолтыг системтэйгээр зохион байгуулсан *албан тушаалын ангилал* гаргах хэрэгтэй. Дээр дурдсанчлан, цалин хөлсний зохистой систем нь адил түвшний болон харьцуулж болохуйц ажилд адил хэмжээний цалин хөлс олгох зарчим мөрдөхийг шаарддаг. Энэ нь эргээд албан тушаал бүрт шаардагдах ур чадвар, хариуцлага, тусгай үүрэг, удирдлагын хяналт, хүндрэлтэй болон онцгой нөхцөл, онцлог шинж чанар гэх мэт маш олон мэдээлэл цуглуулж дүн шинжилгээ хийх шаардлагатай гэсэн үг. Ийм мэдээлэлд тулгуурлан адил төстэй ажлуудыг нэг *анги* (дээвэрчин гэх мэт) -д оруулан бүлэглэж, хүндрэл бэрхшээл, хариуцлагын хувьд янз бүр боловч хоорондоо адил төстэй ангиудыг нэг *мэргэжил* (мужаан гэх мэт) -д багтаан бүлэглэж, мэргэжлүүдийг дахин бүлэглэж *мэргэжлийн ангилал* (барилгын ажилчин гэх мэт)-д хуваадаг.

Албан тушаалын ангилал олон янз байдаг боловч хамгийн чухал ялгаа нь “зэрэглэлтэй” ба “зэрэглэлгүй” ангилал юм. *Зэрэглэлтэй ангиллын* систем нь нарийн түвэгтэй, сайн боловсруулахад зардал ихтэй бөгөөд дараах онцлогтой:

- Албан тушаалын анги бүр тухайн ажлын хүндрэлийн түвшин, түүнд шаардагдах хүчин чармайлт, хариуцлагыг хэмжих

албан ёсны журамтай байдаг. Ажлын байрны эдгээр онцлог шинжийг хэмжихэд хүчин зүйлсийн болон онооны зэрэглэл, хүчин зүйлсийн харьцуулалт, холимог харьцуулалтын аргыг ашигладаг.

- Зэрэглэлийг тухайн ажлын хүндрэлийн түвшин, хариуцлагыг харгалзан тогтоодог (мөн ур чадварын түвшин ч гэж нэрлэдэг). Нэг зэрэглэлийн доторх бүх албан тушаал мэргэжлийн аль анги бүлэгт багтах аас үл хамааран адил түвшний хүндрэл, хүчин чармайлт, хариуцлага шаарддаг.
- Нэг зэрэглэлийн доторх бүлэгт байгаа бүх албан тушаалд аливаа давхардалгүйгээр цалингийн нэг хязгаар үйлчилнэ: адил цалин хөлсний системд багтах бусад зэрэглэлд уг цалингийн хязгаарыг хэрэглэхгүй (гэхдээ нэг зэрэглэлийн хамгийн өндөр цалингийн түвшин дараагийн зэрэглэлийн хамгийн бага цалингийн түвшнээс гол төлөв өндөр байдаг).

Зэрэглэлтэй ангилал нь нэг болон өөр өөр мэргэжилд хамаарах адилхан ажлуудад адил тэгш цалин хөлс олгодог. Энэ нь захиргааны удирдлагын хувьд тогтвортойгоос гадна олон зуун ажлын байртай томоохон байгууллагуудад тохиромжтой байдгаараа давуу талтай. Учир нь энд цалингийн түвшинг зөвхөн цөөн тооны зэрэглэлтэй байхаар тогтоодог байна. Нөгөө талаар зэрэглэлгүй ангилал нь *зөвхөн нэг мэргэжилд* хамаарах адил төстэй ажилд адил цалин олгодог байна. Үүний гол давуу тал нь энгийн хялбар байдал учраас боловсруулах, нэвтрүүлэхэд ч амархан байдаг. Зэрэглэлгүй ангилалын дагуу цалингийн нийт сүлжээг өөрчлөхгүйгээр бүлэг тус бүр шаардлагатай үед цалингаа өөрчлөх боломжтой.

Энэ хоёр ангилал хоёулаа өөрийн гэсэн давуу ба сул талуудтай. Ерөнхийдөө, зэрэглэлгүй ангиллын уян хатан байдал ба зэрэглэлтэй ангиллын адил тэгш байдлын зохистой харьцааг олох буюу өөрөөр хэлбэл, урт ба богино хугацааны үр ашгийн оновчтой харьцааг олох хэрэгтэй. Мөн *зэрэглэлтэй ангиллыг зөв хийсэн үед л давуу тал нь гардаг*. Харин ажил мэргэжлийн ангилал тогтооход ёс төдий, хий хоосон ангилал үүсч байвал (практикт, ялангуяа хандивлагчдын, эсвэл олон улсын зөвлөхүүдийн хүчээр хийсэн тохиолдолд, ийм зүйл хааяа тохиолддог) хэчнээн үр дүн сайтай байсан ч зардал ихтэйг нь зөвтгөж болохгүй. Иймд хөгжиж байгаа орнууд зэрэглэлгүй схемийг

хэрэглэхийн хажуугаар зэрэглэлтэй ангилал нэвтрүүлэх төлөвлөгөөг аажмаар, ул суурьгай боловсруулж, сайтар туршиж үзсэний үндсэн дээр авч хэрэглэх нь зүйтэй.

Цалин схемийн бүтэц

Төрийн албан хаагчдын цалингийн сүлжээ нь дараах мэдээллийг их бага, ямар нэг хэмжээгээр агуулсан байх хэрэгтэй:

- Сүлжээнд хамрагдах албан тушаал, ажилтнуудын төрлийг тогтоох,
- Цалин хөлсний талаар баримтлах үндсэн бодлогыг тодорхойлох: тухайлбал, хувийн хэвшлийн цалин хөлстэй хэрхэн уялдах, эсвэл цалин урамшууллын бүтэц (үндсэн цалин, нэмэгдэл, хангамжууд),
- Цалин хөлсний схем, үүнд албан тушаалын бүлгүүд, бүлэг бүрт хамаарах цалингийн хязгаар,
- Шагнал урамшууллын хувь хэмжээ, түүнийг тогтоох журам, тухайлбал, илүү цагийн хөлс, баярын болон амралтын өдрийн хөлсийг тогтоох,
- Албан тушаал дэвшүүлэх, шилжүүлэх, бууруулах гэх мэт тохиолдолд цалин хөлсийг тодорхойлох журам,
- Онцгой нөхцөл байдалд, тухайлбал, давхар ажил эрхлэх, цэргийн алба хаах болон шүүхийн төлөөлөгчөөр ажиллах, цаг агаарын онцгой нөхцөлд ажиллах зэрэгт хэрэглэх журам,
- Тусгай цалин тогтоох журам, тухайлбал, албан тушаалын тодорхой нэг бүлэгт шинээр ажилтан авахад бэрхшээлтэй байгаа нөхцөлд ийм журам хэрэглэж болно,
- Жирэмсний чөлөө авах гэх мэт ажлаас чөлөө авах янз бүрийн тохиолдолд хэрэглэх журам,
- Цалин хөлсийг тооцохтой холбоотой зөрчил, маргаан, гомдлыг шийдвэрлэх журам.

Цалингаас гадуур хангамжийг авч үзэх нь

Цалингаас гадуур нэмэлт хангамжуудыг тогтоож, мөнгөөр илэрхийлэх нь хувийн ба улсын хэвшлийн цалин урамшууллыг харьцуулах, бодит цалинд үзүүлж буй инфляцийн сөрөг нөлөөг тогтооход чухал асуудал юм. Цалингаас гадуур нэмэлт хангамжууд нь гэр

бүлийн гишүүн эхнэр, нөхөр ба асран халамжлагчийн тэтгэмж, өндөр насны тэтгэвэр, эрүүл мэндийн ба нийгмийн даатгал, үнэ төлбөргүй, эсвэл хөнгөлөлттэй нөхцлөөр олгодог орон сууц, нийгмийн үйлчилгээ, үнэ төлбөргүй, эсвэл хөнгөлөлттэй хоол, унааны зардлын нөхөн олговор, цалинтай чөлөө гэх мэт тоо томшгүй олон хэлбэртэй байх бөгөөд тэр бүр дурдах боломжгүй бусад олон янзын нэмэлт хангамж байдаг. Жишээлбэл, хуучин Зөвлөлт Холбоот Улсад ажиллагсдыг ажлын газраас нь үнэ төлбөргүй орон сууцаар хангадаг байв. Францын хөдөө орон нутагт улсын сургуулийн багш нарыг орон нутгийн захиргаа орон сууцаар хангах үүрэгтэй хэвээр байна (хөдөөгийн сургуулийн багш нарын цалин томоохон хотуудын багш нарынхаас нэлээд доогуур байдаг). Энэтхэгт ч бас төрийн албан хаагчдад хөнгөлөлттэй нөхцлөөр, түүнчлэн шоронгийн эрхлэгч гэх мэт зарим албан тушаалтанд үнэ төлбөргүй орон сууц олгодог байна. Зүүн Европ, Төв Азид (өмнө нь улсын үйлдвэрийн газрууд дээрх үйлчилгээг үзүүлдэг байсан) төдийгүй дэлхийн өөр бусад оронд төрийн албан хаагчдыг урамшуулах нэг түгээмэл хэрэгсэл нь боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээ үнэ төлбөргүй үзүүлэх явдал юм. Мөн хөнгөлөлттэй үнэ бүхий хүнсний дэлгүүр, ажиллагсдад зориулсан цайны газраар үйлчлэх зэргээр шууд ба шууд бусаар хоол хүнсээр хангах явдал ч нийтлэг тохиолддог. Жишээлбэл, Афганистанд төрийн албан хаагчийнхаа цалинг нэмэгдүүлэхийн оронд тэднийг ургамлын тос, гурил, өдрийн хоолоор үнэ төлбөргүй хангадаг байна. Хуучин колонийн дэглэмтэй байсан орнуудад колонийн захиргааныханд зориулсан хангамжуудыг хуульчилж өгдөг байсан бөгөөд дээрх улсууд тусгаар тогтнолоо олсны дараа ч энэ уламжлалаа хэвээр хадгалж үлджээ.

Мэдээж хувийн салбарт ч гэсэн компанийн машин хэрэглэхээс эхлээд клубийн гишүүнчлэлтэй болох зэрэг нэмэлт хангамжууд байдгийг дурдах нь зүйтэй.

Цалингийн багцыг сайтар боловсруулсан үед цалингаас гадуурх зарим хангамж эерэг нөлөө үзүүлж чаддаг бол зарим нь үр дүн муутай, ажиллах урам зориг, сонирхлыг бууруулах нөлөөтэй байдаг ажээ (Зарим орны үр дүн муутай урамшууллын жишээг дурдвал, саяхан хүртэл Танзанид хэрэглэж байсан хуралд суусны урамшуулал юм. Энэ урамшуулал нь зардлыг нэмэгдүүлэхээс гадна захиргааны шинжтэй хурлыг аль болох олон хийх, хурлын мөн чанарыг алдагдуулах нөлөөтэй

бөгөөд улмаар захиргааны үр ашигтай ажиллагаанд хэлбэр төдий зүйл болдог.).

Цалингаас гадуурх хангамжуудыг тооцох тусам бодит цалин амархан буурдаг. Бодит цалингийн түвшин буурахын хэрээр мөнгөн бус хангамж нэмэгдэх хандлагатай байдаг. Учир нь, богино хугацаанд өчүүхэн бага зардал гарч байгаа мэт боловч хожим төсөвт үзүүлэх нөлөөлөл нь цаашид нэмэгддэг. Гэхдээ нэмэлт хангамжууд гол төлөв тухайн улс, бүс нутаг, байгууллага, эсвэл үйлчилгээний өвөрмөц онцлогтой холбоотой, төсвийн баримт бичгийн завсар зайлхайд нуутдсан байдаг учраас хэчнээн нухацтай судалсан ч олж илрүүлэх баталгаа ховор. Үнэгүй орон сууц, тээврийн хөнгөлөлт зэргийг бүхэлд нь төсвөөс гадуур олгосон байж болно. Ийнхүү төсвийн зарлагын удирдлагын шударга байдал алдагдахын хажуугаар төсвөөс гадуурх сан олшрох нь (Шиаво-Кэмпо, Томмаси нар, 1999) практик дээр төрийн албаны цалин урамшууллын системийг гажуудуулдаг. Ийм нэмэлт хангамж гаднын хяналтад тэр бүр өртдөггүй нь түүнийг өгч байгаа, авч байгаа аль аль талдаа ч тааламжтай байдагтай холбоотой.

Ботсвани, Индонези, Нигери зэрэг орнууд зарим төрлийн мөнгөн бус хангамжаа цалингийн нэмэгдлээр орлуулах шинэтгэл хийгээд байна. Гвиней Улс будаа өгдгөө больж, Камерун Улс орон сууцны нөхөн олговроо багасгаж, Болив Улс цалин урамшууллыг мөнгөжүүлж, оновчтой болгох үүднээс ажлын үр дүнгээр шагнал урамшуулал олгохоо больсон байна. Гэхдээ эдгээр арга хэмжээ одоохондоо өчүүхэн төдий үр нөлөө үзүүлж байна. Ямартай ч мөнгөжүүлэн үндсэн цалин дээр нэмж олгосон нэмэлт хангамжуудтай яг адилхан мөнгөн бус хангамжууд дахин гарч ирэхээс сэргийлж, түүнд чиглэсэн үр дүнтэй арга хэмжээнүүд авах шаардлагатай. Оновчтой, боловсронгуй болгосон цалингийн систем хэсэг хугацааны дараа урьдын нарийн түвэгтэй, бүрхэг системдээ эргэн орж, цалин хөлсний бааз сууриа дахин нэмэхээс аргагүй болох тохиолдол олон байдаг.

Жендэрийн ялгаа

Эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн хооронд хөдөлмөрийн хөлсний ялгаа байсаар байна. Ийм ялгаа нь нийгмийн өргөн хүрээн дэх тэгш бус байдлын илэрхийлэл боловч засгийн газрууд “адил түвшний ажилд адил хэмжээний цалин олгох” гэсэн наад захын тэгш эрх, үр ашгийн зарчмыг

Шигтгээ 10.3

Жендэрийн ялгаа

Эдүгээ олон улс оронд хүйсээр ялгаварлан гадуурхах явдлыг тусгайлан хориглосон боловч төрийн албанд ажиллагч эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн хооронд цалин хөлсний ялгаа буюу “хөдөлмөрийн хөлсний жендэрийн ялгаа” оршсоор байна. Ялангуяа хөгжиж байгаа орнуудад жендэрийн ялгаа их байдаг. Гэхдээ хөгжингүй орнуудад ч гэсэн ийм асуудал гарч байсныг дурдах нь зүйтэй:

- Эмэгтэйчүүдийн хөдөлмөрийг дутуу үнэлж, улмаар эрэгтэйчүүдээс бага хөлс олгодог уламжлал нь Колорадо мужийн Денвер хотынх шиг сувилагчид мод тайрагчдаас бага цалин авдаг нөхцөл байдалд хүргэж байна.
- АНУ-ын Худалдааны департаментаас гаргасан 1960-1990 оны тоо баримтаас үзэхэд эмэгтэйчүүдийн орлогын голч утга эрэгтэйчүүдийн орлогын голч утгын 57-70 хувийн хооронд хэлбэлзэж байжээ.
- Австрали Улсад адил түвшний ажилд адил хэмжээний хөлс олгох зарчмыг дөнгөж 1972 оноос хүлээн зөвшөөрч эхэлжээ. Үнэн хэрэгтээ, 1912 онд орон нутгийн шүүхээс гаргасан нэгэн шийдвэрт эмэгтэйчүүд эрчүүдийн нэг адил гэр бүлээ тэтгэдэггүй учраас эмэгтэйчүүдэд бага цалин өгөхийг зөвтгөж байжээ. Уг шүүхээс эмэгтэйчүүдийн цалинг эрэгтэйчүүдийн үндсэн цалингийн тодорхой хувиар тогтоох практикийн эхлэлийг тавьжээ. Энэ хувийг албан ёсоор 54 гэж тогтоон мөрдөж байсан бол 1949 онд 75 хувь болгож нэмэгдүүлсэн байна. 1970-аад оны сүүл үе гэхэд эмэгтэйчүүдийн үндсэн цалин эрэгтэйчүүдийн цалингийн 74 хувиас 95 хувьд хүртэл нэмэгдсэн байлаа.
- Шинэ Зеланд Улс эмэгтэй, эрэгтэй хүмүүст ялгавартай цалин олгохыг 1903 онд албан ёсоор хориглож 1934, 1945 онд тус тус хуульчилсан байна. Гэхдээ Адил тэгш цалин хөлсний тухай хуулийг дөнгөж 1972 онд баталжээ. Эмэгтэйчүүдийн цагийн ажлын хөлс 1973 онд эрэгтэйчүүдийн хөлсний 71.3 хувийг эзэлж байсан бол 1977 онд 78.5 хувь болж өссөн байна.
- Британид ч бас Адил тэгш цалин хөлсний тухай хуулийг 1970 онд батлан гаргасан бөгөөд хөдөлмөрийн хөлсийг хүйсээр ялгаварлан тогтоохыг илт дэмжих явдал 1975 он хүртэл үргэлжилжээ.

практикт хэрэгжүүлэх загвар болж, үлгэр дууриал үзүүлж чадахгүй байна. Нийгмийн бүтэц, улс оронд тогтсон хэм хэмжээг харгалзан төрийн албанд ажиллаж буй эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн орлогын ялгааг арилгахад чиглэсэн төлөвлөгөө гаргаж ажиллах нь төр засгийн ч, хандивлагчдын ч тэргүүлэх чиглэл байх ёстой. Жендэрийн тэгш бус байдал хөгжиж байгаа орнуудад хамгийн их байдаг ч аж үйлдвэржсэн хөгжингүй орнуудад ч байсаар байна (Шигтгээ 10.3).

Цалингийн нягтрал

Асуудал

Цалин хөлсний хэмжээнээс гадна олон орны төрийн албаны цалингийн бүтцэд ужиг өвчин болж ирсэн өөр нэг асуудал бол *цалингийн нягтрал* юм. Олон улсын түвшинд *цалингийн нягтралын харьцаа* (хамгийн өндөр шатлалын цалингийн дунджийг хамгийн бага шатлалын цалингийн дундажтай харьцуулсан харьцаа) дээд тал нь 30:1 буюу түүнээс дээш, доод тал нь 2:1 байдаг бөгөөд дунджаар 6:1 юмуу 7:1 байдаг (Энэ харьцаа нэмэгдэх тусам цалингийн бүтцийн нягтрал багасна гэсэн үг). Практикт цалинг бууруулах арга хэмжээ нь гол төлөв дээд шатлалын цалинг (эсвэл цалингийн дээд хэмжээг, эсвэл аль алиныг нь) илүү их хувиар бууруулах байдлаар тусдаг. Богино хугацаанд тэнцвэртэй байдлыг хангах үүднээс ийм арга хэмжээ авч болох ч урт хугацаанд үр ашиг төдийгүй тэгш байдалд муугаар нөлөөлдөг. Ялангуяа цалингийн нягтралыг шахсаны улмаас өөр газар ажиллах боломжтой ажилтнуудаа, өөрөөр хэлбэл илүү сайн ажилтнуудаа алдахад хүрдэг. Ийм учраас ялангуяа Африкт, цалингийн бүтцийн нягтралыг багасгах асуудал төрийн албаны шинэтгэлийн нэг чухал зорилт болоод байна. Сонгож авсан зарим орны хувьд цалингийн нягтралын харьцаа 1970-аад оны сүүл, 1990-ээд оны эхээр ямар байсныг Хүснэгт 10.4-г үзүүлэв.

Цалингийн бүтцийн нягтралыг багасгасан Гана, Бүгд Найрамдах Ардчилсан Лаос Ард Улс (БНАЛАУ), Мозамбик, Уганда улсуудын жишээ нь цалингийн шинэтгэлийн хөтөлбөрийн хүрээнд ийм зорилт тавьж ажилласантай холбоотой байв. Харин ихэнх хөгжиж байгаа орны засгийн газар төрийн албаны цалин хөлсний шатлалыг нягтруулах арга хэмжээ авсан нь төрийн албаны шинэтгэлийн хөтөлбөрөөс бус, 1980-аад оны үеийн эдийн засгийн хүндрэл бэрхшээл, санхүүгийн дарамтаас үүдэлтэй байсан бөгөөд үүний үр дүнд ажиллагсдын ажиллах сонирхол буурахад хүрч байв.

Хүснэгт 10.4

Сонгож авсан орнуудын цалингийн нягтралын харьцаа

Улс	1990-ээд оны эхэн	1970-аад оны сүүл
Төв Африкийн Бүгд Найрамдах Улс	9:1	9:1
Гамби	8:1	6:1
Гана	6:1	10:1
Гвиней	9:1	5:1
Гвиней-Биссау	5:1	4:1
БНАЛАУ	3:1	7:1
Малави	33:1	30:1
Мавритани	7:1	3:1
Мозамбик	2:1	9:1
Негр	18:1	15:1
Нигери	18:1	9:1
Сенегал	8:1	6:1
Судан	13:1	9:1
Түркс энд Кэйкос	7:1	4:1
Уганда	6:1	8:1
Замби	14:1	7:1

Эх сурвалж: Линдауэр, Нумберг нар, (1994).

“Нягтрал”-ыг хэмжих нь

Цалин хөлсний дотоод бүтцийг авч үзэхдээ арга зүйн асуудалд анхаарах нь чухал. Нэгдүгээрт, хамгийн дээд ба доод шатлалын дундаж цалингийн харьцааг өөрчлөх нь цалингийн бүтцийг бүхэлд нь өөрчлөхгүй байж болно. Жишээлбэл, дээд шатлалын цалингийн дээд хэмжээг багасгах нь цалингийн индексийг багасгах боловч үнэн хэрэгтээ дээд түвшинд ажиллах сонирхлыг бууруулах болно (энэ нь удирдах дээд албан тушаалд ажиллах сонирхолд болон уг системийн логикт сөргөөр нөлөөлсөн тухай АНУ-ын жишээг 11 дүгээр бүлгээс үзнэ үү). Гэхдээ энэ арга хэмжээ цалингийн бүтцийн бусад хэсэгт нөлөөлөөгүй байна. Хоёрдугаарт, нягтралын харьцаанд тулгуурлаж олон улсын харьцуулалт хийхэд хэцүү байдаг. Учир нь, дотоод харьцаа нь адилхан байсан ч гэсэн бусад хүчин зүйл хэвийн гэж үзвэл цалингийн шатлал хэдийчинээ олон байх тусам нягтралын харьцаа төдийчинээ өндөр байх шаардлагатай байдаг. Иймээс засгийн газар цалингийн бүтцийг огт өөрчлөлгүйгээр, зүгээр л цалингийн шатлалыг хоёр дахин нэмэгдүүлэх замаар ажиллах сонирхлыг хялбархан “сайжруулж” болно. Зүй нь, цалингийн “нягтралын”

хамгийн сайн хэмжүүр бол вариацийн коэффициент (цалингийн шатлалын дундаж цэгүүдийг нийт цалингийн дундаж утгад хуваасан стандарт хазайлт) бөгөөд үүнийг эргээд цалингийн шатлалын тоонд хуваадаг. Энэ нь өргөн хүрээтэй олон улсын харьцуулалт хийхэд хэтэрхий их тооцоо шаардах боловч тухайн улс орны цалингийн бүтцийг шинэчлэхийг үнэхээр хүсч байгаа бол зайлшгүй тавигдах ёстой шаардлага юм. Ямар ч байсан ердийн нягтралын харьцааны үзүүлэлтийн дутагдалтай талыг харгалзан тоо баримтаар тайлбарлах хэрэгтэй. Мэдээж тодорхой нэг шатлал, эсвэл ажил мэргэжлийн хүрээний мөнгөн сонирхлын асуудал тавигдаж байгаа бол шинжилгээний зорилгоос хамаарч тухайн шатлалын цалингийн дундаж цэгийг тухайн яам, салбарын, эсвэл нийт төрийн албан хаагчдын дундаж цалинд харьцуулсан харьцааг хэмжүүр болгож ашиглах нь тохиромжтой.

Зэрэг дэвийн инфляци ба түр зуурын эмчилгээ: Хөшүүрэг дутагдсан үед эмчлэх хамгийн муу арга

Хичээл зүтгэлтэй боловч цалин муутай ажилтнуудтай улсын хэвшлийн менежер ажилтнуудаа урамшуулахын тулд мэргэжил, мэдлэгт нь нийцэхгүй албан тушаалд дэвшүүлэх, эсвэл бодит цалин нь буурахаас урьдчилан сэргийлж түр зуурын тусгай арга хэмжээ авахыг оролддог. Гэвч зэрэг дэвийн инфляци (буюу түр зуурын эмчилгээ) нь цалин хөлс хангалтгүй байдлын бүх сул талыг төд удалгүй харуулж, *дээр нь* засгийн газрын хүний нөөцөө удирдах чадавхийг алдагдуулдаг. Хөгжиж байгаа орнуудад ийм жишээ элбэг байдаг. Тринадад Тобаго Улсад цалин хөлсийг нэмэгдүүлэхийн оронд дээд ба дунд шатны албан тушаалд мэргэжлийн шаардлага хангаагүй хүмүүсийг олноор томилж үүрэг гүйцэтгүүлсэн нь ажил эрхлэлтийн тэнцвэрт байдлыг ноцтой алдагдуулсан байна. Гайана Улс ч бас сул орон тоог мэргэжлийн шаардлага хангаагүй хүмүүсээр дүүргэж үүрэг гүйцэтгүүлсний улмаас зэрэг дэвийн инфляцид нэрвэгдсэн юм. Цаашилбал, зарим яамны ажилтнуудад тусгай цалин, нэмэгдэл олгосон нь бусад яамныхны дургүйцлыг төрүүлж, ёс суртахуунд нь муугаар нөлөөлсөн төдийгүй зөвшөөрөлгүйгээр ажилд авах, өндөр цалинтай ажилд гэрээгээр түр ажиллуулах болсон зэрэг нь цалин хөлсний тогтсон схемийг гажуудуулсан байна. Йеменд ялангуяа 1990 оны нэгдэлтээс хойш дээд шатны албан тушаалуудад тухайн ажилд огт тохирохгүй гаднын хүмүүс томилж ажиллуулах практик дэлгэрсэн нь 1992 оноос хойш төрийн алба доройтох нэг гол хүчин зүйл болсон

(Шигтгээ 10.4). Ирээдүйд цалин хөлсний хангалттай бааз суурь бий болгож болох байсан боловч цалингийн бааз суурь хангалтгүй үед ийнхүү цаг зуурын хэсэгчилсэн арга хэмжээ авсан нь уг системийг бүхэлд нь сүйрүүлсэн юм.

Шигтгээ 10.4

Йемен: Нэгдэлт, иргэний дайн, албан тушаалын дэмжлэгийн захиргааны зардалтай эвлэрч байна

1990 оноос өмнө Хойд Йемен 65,000 төрийн албан хаагчтай байсан бол 1990 онд Хойд ба Өмнөд Йемен нэгдсэний дараа Йемений төв засгийн газарт ажиллах төрийн албан хаагчдын тоо бараг хагас саяд хүрч, хүн амын 3 орчим хувь болж өссөн бөгөөд тэр үед Ойрхи Дорнод, Хойд Африкийн бүс нутгийн дундаж үзүүлэлт 1.4 хувь байжээ. Засгийн газарт ажиллагсдын тоо ийнхүү өссөн нь Өмнөдтэй нэгдсэний дараа засаг захиргааны зэрэгцээ бүтцүүд олноор бий болж, чиг үүрэг ихээхэн давхардсантай холбоотой. Мөн Өмнөдийн улсын үйлдвэрүүдэд ажиллаж байсан олон ажилтныг засгийн газарт шингээснээс гадна шинээр сургууль төгсөгчдийн сүүлчийн ганц ажил олгогч нь засгийн газар болохоос өөр аргагүй байв. Эцэст нь, төрийн албыг хувийн болон улстөрийн дэмжлэгийн эх үүсвэр болгож ашиглах явдал ихэссэн нь бүр ч хамгийн их хор уршигтай байв. Боловсон хүчний менежментийн тогтолцоо үндсэндээ нуран унажээ. Нас барсан хүмүүсийн өмнөөс өөр хүмүүс авах, зарим тохиолдолд өөр өөр нэрээр хэд хэдэн цалин авах явдал гарч байв. Төрийн албан хаагчдын бараг тал хувь нь ажилдаа хэзээ ч ирдэггүй, эсвэл өдөрт хэсэгхэн хугацаагаар ирж ажилладаг явдал ч дуулдав. Ажил мэргэжлийн шаардлага хангахгүй хэдэн арван мянган хүн ажилд орж, ажилд тэнцэхгүй хүмүүсийг хүртэл албан тушаал дэвшүүлж байлаа. Ийнхүү төсөв санхүүгийн хүндрэлтэй нөхцөлд засгийн газрын цалингийн сан асар ихээр хөөж томорсон нь бодит цалингийн түвшинг ихээр бууруулж дээд, доод цалингийн зөрүүг багасахад хүргэсэн байна. Ажил мэргэжлийн шаардлага, ажлын гүйцэтгэлийг харгалзаж үзэхээ больсны улмаас ажиллагсдын идэвхи сонирхол, сахилга бат, ёс суртахуун, ажлын гүйцэтгэл ерөнхийдөө буурахад хүрсэн байна. Энэ нь хүн амд үзүүлэх нийгмийн үйлчилгээний хангамжид ч сөргөөр нөлөөлсөн байна.

Менежерүүд асуудалд бусдын адил хандахгүй, ажилтнууддаа тааламжтай хандахыг хичээхгүй гэж үзэх нь үндэслэлгүй бөгөөд бодитой бус хэрэг болно. Иймд зэрэг дэвийн инфляци, цаг зуурын эмчилгээний арга хэрэглэхэд хүрсэн менежерүүдийг шийтгэх замаар л тэдгээрийн сөрөг үр дагавраас зайлсхийж болно.

ЮУНЫ ТӨЛӨӨ АЖИЛЛАХ ВЭ?

Урамшууллыг ажлын “гүйцэтгэлтэй” холбох нь

Сүүлийн жилүүдэд цалингийн бүтцийг нягтруулах арга хэмжээний дутагдалтай талыг ойлгосны үндсэн дээр цалингийн өсөлтийг ховор ур чадвар, эсвэл онцгой ач холбогдолтой чиг үүргүүдэд хандуулах асуудал бодлогын тэргүүлэх чиглэл болоод байна⁷. Үүнтэй төстэйгээр, сургалтыг ажиллах хүчний боловсролын ерөнхий түвшинг сайжруулах нийтийг хамарсан хөтөлбөр гэхээс илүү шаардлагатай ур чадварын зөрүүг нөхөж хөгжүүлэхэд чиглэсэн зорилтот арга хэмжээ гэж үзэх болжээ (12 дугаар бүлгийг үзнэ үү). Энэ нь ч зүй ёсны хандлага юм. Мөн ажиллагсдынхаа ажлын гүйцэтгэлийг тэдэнд олгох мөнгөн шагнал, эсвэл ногдуулах шийтгэлтэй нягт уялдуулах шаардлагатай. Гэхдээ практикт эдгээрийг хэрэгжүүлэхэд ихээхэн бэрхшээлтэй байдаг.

Улсын салбарын гүйцэтгэлийн тухай асуудлыг 18 дугаар бүлэгт дэлгэрэнгүй авч үзнэ. Харин энд гүйцэтгэлийг улсын салбарын цалин хөлсний бодлоготой шууд холбоотой талаас нь авч үзье. Мэдээжийн хэрэг бүх цалин хөлс гүйцэтгэлтэй уялдсан байх хэрэгтэй нь ойлгомжтой. Иймд ажилтнуудын жилийн ажлын үр дүнг тусгай тоон хэмжүүрээр илэрхийлж мөнгөн урамшуулалтай холбох явдал угаас сонирхол татам байдаг. Харамсалтай нь, улсын салбарын ажлын үр дүнг тоогоор илэрхийлэхэд хүндрэлтэй, эсвэл үр дүн нь үйл ажиллагааны зорилготойгоо уялдаа холбоо багатай байдаг учраас энэ салбарт гүйцэтгэлд тулгуурласан цалингийн схем хэрэглэх нь гүйцэтгэлийг сайжруулахад маш бага үр нөлөөтэй байдгийг туршилт судалгааны нотлох баримтууд харуулж байна (тухайлбал, Милкович, Уидгор нарын 1991 оны судалгааг үзэж болно). Мөн мөнгөн шагнал, түүнтэй төстэй схемийг улстөрийн хяналтын элемент болгон ашиглах магадлалтай. Хөгжингүй орнуудын хувьд энэ нь тийм ч ноцтой асуудал биш байж болно, харин хөгжиж байгаа орнуудын хувьд санаа зовоодог гол асуудал юм. Түүнчлэн, олон үндэстэн ястан, олон шашин, эсвэл бүлэглэлтэй нийгэмд гүйцэтгэлд тулгуурласан цалингийн схем нэвтрүүлэх нь нийгмийн харилцааны торгон тэнцвэрийг алдагдуулж болно. Ийм схемийг шударга, сайн хэрэгжүүлсэн ч гэсэн (ийм нийгэмд бараг боломжгүй зүйл) тал

тохой татах ойлголтоос сэргийлэх бараг боломжгүй. Тухайлбал, АНУ-ын Нууц албаны африк гаралтай америк ажилтнууд тус албанд ажлын үр дүнгийн шагналын схемийг ялгавартай хэрэглэдэг хэмээн буруушаасан байдаг. Энд хэлэх гээд байгаа зүйл бол гүйцэтгэлд тулгуурласан цалин хөлс нэвтрүүлэх боломжуудаас шууд татгалз гэсэн үг биш, харин анхаарал болгоомжтой нэвтрүүлэх хэрэгтэйг сануулах гэсэн юм.

Гүйцэтгэлд үндэслэсэн цалин хөлсний схем ерөнхийдөө улсын салбарт тохиромжгүй боловч гүйцэтгэлтэй холбоотой ямар нэг *хөшүүрэг* заавал байх ёстой. Юуны өмнө, цалингийн ерөнхий бүтэц ба ажилд авах, албан тушаал ахиулах систем сайн ажилласныг нь урамшуулж, муу ажилласныг нь шийтгэхэд (сайжруулахад) чиглэгдсэн байх ёстой. Ажилд авах, албан тушаал дэвшүүлэхэд тал тохой татах, хувийн ивээл үзүүлэхээс илүү төрийн сайн албан хаагчийн урам зоригийг хугалж, ажлын үр нөлөөг нь сулруулдаг зүйл үгүй билээ. Түүнчлэн хүн зөвхөн талхны төлөө амьдардаггүй: ялангуяа мэргэжлийнхний хүрээнд мөнгөн бус урамшуулал чухал ач холбогдолтой байдаг. Ямар ч тохиолдолд хариуцаж байгаа удирдлагын үнэн зөв, илэн далангүй, голч шударга, үндэслэлтэй үнэлгээ бол аливаа урамшууллын механизмын тулгын чулуу юм. Ихээхэн бичиг цаасны ажил болж гүйцэтгэлийн үнэлгээний дэлгэрэнгүй маягт бөглөхөөс илүү чухал зүйл бол шударга, албан бус дүгнэлт өгөх явдал юм.

Албан тушаал дэвшүүлэх бодлого

Ажиллагсдын урам зориг, ёс суртахууны нэг чухал элемент бол албан тушаалын шат ахиж дэвших боломж байдаг. Ажил мэргэжлийн өсөлтийн менежмент гэдэгт зөв хүнийг зөв албан тушаалд томилох, ажилтнуудын ур чадварыг бүрэн дүүрэн ашиглах болон бусад асуудал багтдаг. Харин албан тушаал дэвших нь цалин хөлс, зэрэг зиндаа, хариуцлагыг нэмэгдүүлдэг учраас ажиллагсдын урам зоригийг өдөөх гол хэрэгсэл болно. Ажил хөдөлмөр эрхлэх хугацаандаа 2-4 удаа тушаал дэвшихийг ажиллагсад, боловсон хүчний мэргэжилтнүүдийн аль аль нь хэвийн зүйл гэж үздэг. Албан тушаал дэвшүүлэхэд ажлын үр дүн, чадамж, ур чадвар, мэдлэг, ажилласан жил (ажлын туршлага, ухаан суусны шинж) зэрэг олон хүчин зүйлд тулгуурлах ёстой.

Олон оронд тушаал дэвших боломж нь холбогдох албан тушаалын зэрэглэлд байгаа сул орон тоогоор хязгаарлагддаг. Энэ хязгаарлалт зэрэглэл ахих тусам улам ихэсдэг нь өмнө авч үзсэнчлэн менежмент муутайгаас, эсвэл цалин мөнгө хүрэлцэхгүйгээс болж “дээд албан тушаалд санаархах”-аас сэргийлэхэд чиглэдэг.

Албан тушаал дэвшүүлэхэд ажилласан жил болон чадал чансааг шалгуур болгон ашигладаг ялгаатай хоёр арга байдаг. Ихэнх хөгжингүй оронд, мөн хөгжиж байгаа олон орон дээрх хоёр аргыг хослуулан хэрэглэдэг. Зарим хөгжингүй оронд, тухайлбал, Сингапур Улс хүмүүсээ дан ганц чадал чансааг нь харгалзан тушаал ахиулдаг бол, Энэтхэг зэрэг хөгжиж байгаа ихэнх орон ажилласан жилд хамаагүй илүү ач холбогдол өгдөг байна. Ажилласан жилд үндэслэн тушаал ахиулах систем нь яваандаа үр ашиггүй байдал бий болгох хандлагатай ба хичээл зүтгэл гаргах, өөрийгөө хөгжүүлэх сонирхлыг бууруулдаг. Гэхдээ ажилласан жилд үндэслэх зарчмыг 19 дүгээр зууны сүүлээр өндөр хөгжилтэй орнуудад төрийн албыг мэргэшүүлэх, түүнийг улстөр, хувь хүмүүсийн хэлхээ холбооноос ангид байлгах зорилготой зайлшгүй *шинэчлэл* болгон нэвтрүүлсэн билээ. Дээрх эрсдэл хөгжингүй орнуудын хувьд бараг байхгүй болсон гэж үзэж болох авч хөгжиж байгаа ихэнх орнуудад, ялангуяа олон үндэс угсаатнаас бүрдсэн холимог нийгэмтэй, эсвэл засаглал султай орнуудад бодитойгоор оршсон хэвээр байна. Иймээс энэ байдлыг тэнцвэржүүлэхийн тулд албан тушаал дэвшүүлэхдээ мэдлэг чадварт тулгуурлах хандлага руу аажмаар үе шаттайгаар шилжих, ингэхдээ туйлын анхаарал болгоомжтой хандаж, ажилласан жилийн зарчмыг давхар харгалзах нь чухал. Ажилласан жилийн тоо нь хувийн ямар нэг явцуу эрх ашиг, зорилгоор өөрөөр тайлбарлах, ашиглах боломжгүй цорын ганц үзүүлэлт гэдгээрээ ажлын үр дүн, эсвэл мэдлэг чадвараас ялгаатай байдаг.

Ихэнх улс орон холбогдох яам, агентлагийнхаа дотор албан тушаал дэвшүүлэх хороо байгуулах практик хэрэглэдэг. Тус хороо нь сул орон тоо гармагц албан тушаал дэвшүүлэх хүмүүсийн жагсаалт гаргадаг. Тушаал дэвших боломжтой нэр дэвшигч одоогийн албан тушаалын зэрэглэлийнхээ ажилласан жилийн шаардлагыг хангасан, сүүлийн хэдэн жилийн ажлын үр дүнгээр сайн үнэлгээ авсан, дээд албан тушаалдаа шаардагдах мэдлэг чадварыг эзэмшсэн байх ёстой.

Дээд шатны болон удирдах албан тушаалд дэвшүүлэх асуудлыг (11 дүгээр бүлгээс үзнэ үү) төрийн албаны зөвлөлөөс хийх нарийвчилсан үнэлгээ, ярилцлага болон холбогдох яамтай нь зөвшилцсөний үндсэн дээр шийдвэрлэдэг. Зарим оронд ажилтнуудыг тухайн албан тушаалд жинхлэн томилохын өмнө тодорхой хугацаагаар туршилтын журмаар ажиллуулдаг. Японд удирдах албан тушаалд тэнцэх эсэхийг хамтран ажиллагсдаар нь үнэлүүлдэг механизм ашигладаг байв.

Цалингийн нэмэгдэл

Албан тушаал дэвшүүлэх нь шагнал урамшууллын зөвхөн нэг хэлбэр юм. Мөнгөн хэлбэрийн бусад урамшуулалд зэрэглэл дотроо өсөн нэмэгдэх цалин болон гүйцэтгэлийн нэмэгдэл буюу бонус ордог. Тушаал дэвшихээс ялгаатай нь олон оронд зэрэглэл дотроо олгох нэмэгдэл цалинг автоматаар олгож ирсэн уламжлалтай бөгөөд ийм нэмэгдэл олгохгүй байх нь шийтгэлийн нэг хэлбэр байв. Зарим оронд нэмэгдэл цалин олгодог боловч цалингийн өсөлт автоматаар биш, тогтсон хүлээлт, стандарттай явагдаж иржээ.

Мөнгөн урамшууллыг ажлын гүйцэтгэлтэй холбохын хэрээр, тодорхой нэг жилийн хугацаанд сайн ажилласны төлөө үндсэн цалинд нь *байнгын* нэмэгдэл олгох нь утгагүй болж ирдэг. Зарчмын хувьд, энэ тохиолдолд шагнал буюу бонус олгох нь илүү тохиромжтой бөгөөд ирэх жилүүдэд авах үндсэн цалинг нь өөрчлөхгүйгээр зөвхөн тухайн хугацаанд хийсэн ажилд нь зориулж шагнал өгдөг байна. Онцгой амжилт гаргасан тохиолдолд олгодог нэг удаагийн шагналыг Нидерланд, АНУ зэрэг улсуудад хэрэглэдэг. 1989 онд Сингапур Улс удирдах ажилтнуудад дээд тал нь гурван сарын цалинтай нь тэнцэх хэмжээний үр дүнгийн шагнал олгох механизм нэвтрүүлсэн нь нийт төрийн албан хаагчдын 1 орчим хувьд нөлөөлсөн байна. Гэхдээ шагналын хэмжээг эдийн засгийн ерөнхий нөхцөл байдалтай холбож өгсөн бөгөөд улс орны эдийн засаг хүнд үед шагналыг олгохоо больжээ. Бүгд Найрамдах Солонгос Улстөрийн албан хаагчдад хэд хэдэн үзүүлэлтээр оноо өгч, цуглуулсан оноог нь гурван сар тутамд дүгнэн шагнал олгодог байна. Зарим улсад хууль сахиулах байгууллагын ажилтнууд, тухайлбал, хууль бусаар хил давуулсан, бараа, эсвэл хориотой эм, мансууруулах бодис илрүүлсэн гаалийн байцаагч, шалгагч нарт хураасан барааны үнийн дүнгийн тодорхой хувиар мөнгөн шагнал

олгодог байна. Гэхдээ энэ нь ихээхэн эрсдэлтэй практик бөгөөд урвуулан ашиглах, үгсэн хуйвалдах магадлал өндөртэй байдаг.

Улсын салбарт тодорхой хэмжээгээр амжилттай хэрэгжиж ирсэн шагнал урамшууллын цөөн схемийн нэг нь байгууллагад бүхэлд нь болон амжилттай ажилласан багт олгодог үр дүнгийн шагнал юм. *Багийн хүчин чармайлтад* тулгуурлан олгодог шагналууд нь нэг нэгжийн доторх олон хүний хамтын хүчин чармайлтаас үр дүн нь хамаардаг үйл ажиллагаануудад, тухайлбал, хөдөө орон нутагт хэрэгжүүлэх дархлаажуулалт, эсвэл боловсролын хөтөлбөр, эсвэл нийтийн тээврийн үр ашигтай байдлыг дээшлүүлэх ажиллагаа зэрэгт хэрэглэгддэг. Багт тулгуурласан шагналууд нь гишүүдийн эсэргүүцэлд өртөх, тал тохой татсанд хардагдах магадлал багатай байдаг. Гэхдээ бүлгийн ажлыг үнэлэх шалгууруудыг тодорхой болгох, хэрэглэгчдийн санал хүсэлтийг тусгах журам гаргах, багийн ажилд хувь нэмэр оруулаагүй хүмүүсийг хавтгайруулан шагнахаас зайлсхийх зорилгоор мөнгөн шагналыг гишүүдийн дунд хуваарилах дүрэмтэй байх нь чухал. Харамсалтай нь, багийн болон хувь хүний аль нь байснаас үл хамааран яваандаа шагналыг заавал авах ёстой зүйл, цалингийн хэлцлийн зайлшгүй элемент мэтээр ойлгож (Энэтхэгийнх шиг), улмаар ажиллах идэвхи сонирхолд үзүүлэх эерэг нөлөө нь алдагддаг байна.

Ихэнх улс орон цалингийн дээд хязгаарын хүрээнд нэмэгдлийг автоматаар олгох хандлагатай байдаг ч уг нэмэгдлийн хэмжээг тухайн ажилтны хичээл зүтгэл, үр ашигтай ажиллагааны үнэлгээнд үндэслэн тогтоодог. Харин цалингийн бүтцийн дагуу тухайн ажилтны цалин зэрэглэлийнхээ дээд хязгаарт хүрч зогсонги байдалд орох тохиолдолд цалингийн нэмэгдэл олгосны урамшуулах үнэ цэнэ алдагдаж, ажилтны урам зоригт сөргөөр нөлөөлдөг байна (Өмнө тэмдэглэсэнчлэн, тухайн хүнийг дээд шатлалын албан тушаал дэвшүүлэх замаар асуудлыг “шийдэх” гэсэн оролдлогыг эсэргүүцэх ёстой). Иймээс зарим орон цалингийн нэмэгдлийн илүү нарийн системд шилжээд байна. Тухайлбал, Малайзын цалин хөлсний шинэ системд (Шигтгээ 10.5-аас үзнэ үү) ажилтны ажлын гүйцэтгэлийг албан ёсны зөвлөлүүд хянан үзэж, цалинг өөрчлөх буюу нэмэгдүүлэх дөрвөн боломжит сонголтын нэг дээр тогтдог байна. Мөн төрийн албанд ажиллагсдын цалин урамшууллын нарийн түвэгтэй байдлыг Энэтхэг (Шигтгээ 10.6), Өмнөд Африк (Шигтгээ 10.7) улсуудын жишээгээр харуулав.

Шигтгээ 10.5

Малайзын цалин хөлсний шинэ систем

1992 онд Малайзид боловсон хүчний менежментийн чанартай системээр хангах зорилготой гүйцэтгэлийн үнэлгээний болон цалин урамшууллын шинэ систем (ЦУШС) нэвтрүүлжээ. Гүйцэтгэлийн үнэлгээг цалин нэмэгдүүлэх, албан тушаал дэвшүүлэх, сэлгэн байршуулах, сургалтад хамруулах гэх мэт олон зорилгоор ашиглах болжээ. Дараах өөрчлөлтийг нэвтрүүлсэн байна:

- Тодорхой албан тушаалд боловсролын түвшнээс илүү мэргэжлийн мэдлэг, туршлагыг нь харгалзах,
- Хувь хүний ажлын гүйцэтгэлээс хамаарч цалинг жил бүр нэмэгдүүлэх,
- Гүйцэтгэлийн үнэлгээний дагуу цалинг босоо, хэвтээ, налуу шугамаар нэмэгдүүлэх,
- Үйлчилгээний салбар бүрт тухайн үйлчилгээний эрэлт хэрэгцээ, ач холбогдлын дагуу цалинг нэмэгдүүлэх,
- Эрчүүдэд хүүхэд асрах чөлөө, эсвэл клубийн гишүүнчлэл гэх мэт нэмэлт хөнгөлөлт, хангамжууд олгох.

Төрийн албан хаагчид ЦУШС-д орох эсэхээ өөрсдөө шийдэх боломжтой бөгөөд тэдний 95 хувь нь шинэ системийг хуучнаасаа илүүд үзэж сонгосон байна.

Эх сурвалж: Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын Нарийн бичгийн газар (1997)

Шигтгээ 10.6

Энэтхэг дэх ажил мэргэжлийн ахиц дэвшлийн баталгаат схем

Энэтхэг Улсад түгээмэл дэлгэрсэн боловсон хүчний систем бол Ажил мэргэжлийн ахиц дэвшлийн баталгаат схем (АМАДБС), уян хатан нэмэлтийн схем хоёр юм (Энэтхэгийн Засгийн газар, 1997). Уян хатан нэмэлтийн схем нь мэргэжлийн болон шинжлэх ухааны салбарын ажилтнуудыг тодорхой хугацаагаар алба хааж дууссаны дараа дээд шатанд нь сул орон тоо байгаа эсэхээс үл хамааран мэдлэг чадварынх нь дагуу албан тушаал дэвшүүлэх баталгаа олгодог. Харин АМАБДС-ийн дагуу бол ажилтан бүр тухайн цалингийн шатлалд тодорхой хугацаагаар ажиллаж, тушаал дэвших ердийн хэм хэмжээг хангасны дараа дээд шатныхаа цалингийн ангилалд шилжих боломж олгодог байна. Гэхдээ тухайн ажилтан дээд шатныхаа албан тушаалд бодитойгоор дэвшин ажиллах хүртлээ хуучин ажлаа хийсээр байдаг байна.

Шигтгээ 10.7

Өмнөд Африк дахь үр дүнд тулгуурласан цалин урамшууллын систем

Өмнөд Африк Улстөрийн албанд дунджаас дээш амжилтыг тогтмол үзүүлэх замаар бусдаасаа ялгарч байгаа ажилтныг онцгойлон авч үзэх үүднээс гүйцэтгэл буюу үр дүнд тулгуурласан цалин урамшууллын дараах системийг хэрэглэдэг. Энэхүү систем нь боловсон хүчний санал санаачилгыг урамшуулах, тэднийг илүү үр ашигтай, үр дүнтэй ажиллахыг хөхиүлэн дэмжих зорилготой юм.

- **Ур чадварыг үнэлэх систем**-ийг бүх төрийн албан хаагчдад хэрэглэх, түүний дотор үр дүнгийн үнэлгээнээс хамаарч жилийн үндсэн цалингийн 18 юмуу 19 хувьтай тэнцэх хэмжээний мөнгөн шагнал олгох,
- **Тусгай өргөмжлөл**- чухал санал санаачилга гаргах, нээлт, сайжруулалт хийсний төлөө мөнгөн шагнал олгох буюу өргөмжлөх,
- **Яамны тусгай шагналын систем**- энд онцгой авъяас чадвартай хүмүүс, ажил олгогчиддоо ашиг тустай тусгай мэргэжил мэдлэгтэй хүмүүс, урт хугацаанд тогтвортой ажиллаж гавъяа зүтгэл гаргасан хүмүүст олгодог шагнал, урамшуулал, нэмэгдлүүд ордог.

Эх сурвалж: Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын Нарийн бичгийн газар (1996)

Мөнгөн бус урамшуулал

Хөгжиж байгаа олон оронд соёлын хүчин зүйлс болон ажлын үр дүнг тоогоор илэрхийлэхэд бэрхшээлтэй байдлаас шалтгаалан мөнгөн бус шагнал урамшууллыг ажлын үр дүнг үнэлэх нэг чухал хэрэгсэл болгон ашигладаг байна. Гэхдээ тэдгээрийг зүй ёсоор хэрэглэж, аливаа хууран мэхлэх явдлаас зайлсхийх хэрэгтэй. Мөнгөн бус урамшуулал нь төрийн албан хаагчдын хөдөлмөр зүтгэлээ үнэлүүлэх гэсэн зүй ёсны хүсэл сонирхолд үндэслэдэг бөгөөд ялангуяа нийгэмд эзлэх байр суурь, нэр хүндийг чухалчилдаг орнуудад, тухайлбал, ихэнх Азийн орнуудад, тодорхой үүрэг гүйцэтгэдэг. Ялангуяа төсөв санхүүгийн хүндрэлтэй, мөнгөн шагнал олгох хөрөнгө мөнгө хүрэлцэхгүй байгаа тохиолдолд ийм шагнал бүр ч чухал байдаг. Мөнгөн бус урамшуулалд дараах болон бусад зүйлсийг багтааж болно:

- Байгууллагын шагнал урамшуулал, өргөмжлөл,
- Үндэсний одон медаль, цол хэргэм,
- Ажил мэргэжлийн хувьд өсөх боломж,
- Тэтгэвэрт гарсны дараах боломж,
- Багийн ажлын шагнал урамшуулал, өргөмжлөл.

Төрийн албан хаагчид төрөл бүрийн үндэсний шагналд нэр дэвших эрхтэй байдаг. Тухайлбал, Их Британийн жилийн хүндэт хүмүүсийн жагсаалт, Францын *Хүндэт легионы* одон зэрэг бусад албан ёсны өргөмжлөлийн хэлбэрийг дурдаж болно. Байгууллагын түвшинд жил бүрийн ажлын амжилтаар гэрчилгээ, хүндэт өргөмжлөл, сайшаалын бичиг, заримдаа ажил мэргэжлийн ур чадварыг үнэлсэн шагнал олгож болно. Эдгээр шагналыг гол төлөв хөдөлмөрийн бүтээмж, ажлын чанарыг сайжруулахад оруулсан томоохон хувь нэмрийг тэмдэглэн алдаршуулах, онцгой амжилт, шинэ санаачилгыг хөхиүлэн дэмжих зорилгоор олгодог. Он удаан жилийн зүтгэлийг одон медаль, гэрчилгээ, сайшаалын бичгээр алдаршуулж болно. Гарамгай ажилтныг тэмдэглэж тухайн ажилтны нэрэмжит тэтгэлэг олгох, лекц зохион байгуулах хэлбэр байж болно. Улсын хэмжээний шагналаас гадна яам, агентлаг, байгууллагынхаа онцлогт тохирсон шагнаж алдаршуулах систем ч байна. Мөн орон нутгийн хөтөлбөр, дотоодын татвар, гааль, нийгмийн халамжийн байгууллагын ажилтнуудад зориулсан төвлөрсөн бус шагналын систем ч бий болгож болох юм. Аливаа алдаршуулах ажиллагааг нээлттэй явуулж, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр сурталчлах нь чухал ач холбогдолтой байдаг.

Ялангуяа хөгжингүй орнуудынх шиг тушаал дэвших боломж хязгаарлагдмал орчинд ажил мэргэжлийн хувьд өсч хөгжих боломж чухлаар тавигддаг. Олон орны засгийн газар сайн ажилласан хүмүүсээ гадаадад тэтгэлэгтэй сургах, томилолтоор ажиллуулах, олон улсын бага хуралд оролцуулах зэргээр ажил мэргэжлийн хувьд өсч хөгжих боломжоор (тусгай сургалтуудаас ялгаатай) шагнадаг. Японы “*амакудару*” (“тэнгэрийн элч”) буюу тэтгэвэрт гарсныхаа дараа хувийн хэвшилд өндөр албан тушаалд томилогдон ажиллах боломж нь төрийн албаныхан амжилт бүтээлээрээ өөр хоорондоо өрсөлдөхийг хөхиүлэн дэмждэг. Төрийн өндөр албан тушаалд ажиллаж байгаад тэтгэвэрт гарсны дараа үүнтэй төстэй урамшуулал хүртэх боломж хөгжиж байгаа орнуудад ч их байдаг. Гэхдээ засаглалын тогтолцоо, хариуцлагын механизм сул орнуудад, ялангуяа батлан хамгаалах үйлдвэрлэл гэх мэт засгийн газраас ихээхэн хамааралтай салбаруудаас тэтгэвэрт гарсны дараа өөр газар үргэлжлүүлэн ажиллуулах нь ихээхэн аюултай практик юм.

Өөр албан тушаалд сэлгэн ажиллуулах: Боломж ба асуудал

Өөр албан тушаалд шилжүүлэх, сэлгэн ажиллуулах нь ажиллах сонирхол, үр ашгийг дээшлүүлэхэд чухал нөлөөтэй боловч буруу ашиглавал эрсдэлтэй байдаг. Нэг талаас, томоохон яамдын дотор болон яамд хоорондох төрийн албан хаагчдын шилжилт хөдөлгөөнийг дэмжсэнээр тэднийг ур чадвараа хөгжүүлэх, туршлага солилцох боломжоор хангадаг. Засгийн газрын байгууллагуудын хувьд ийм шилжилт хөдөлгөөн нь зогсонги, хөшүүн байдал гарахаас сэргийлж цомхотгол хийх зайлшгүй шаардлага гарсан үед боловсон хүчний зардлыг хэмнэх, зарим зохицуулалт хийх боломж өгдөг. Ажилтнуудын хувьд шилжилт хөдөлгөөн нь шинэ сорилттой тулгарах, албан тушаал дэвших шинэ боломжийг нээж болно. Нөгөө талаас, сэлгээ, шилжилт хөдөлгөөнийг олон удаа хийх, дур зоргоор шилжих боломж олгох нь байнга ажлаа сольсноос болж ажлын үр дүн, урам зориг буурах, ёс суртахуун доройтох, ажил мэргэжлийн өсөлт хөгжил тасалдах, ар гэрийн амьдрал тогтворгүйжихэд хүргэдэг (Шигтгээ 10.8). Улстөрийн удирдах албан тушаалтнууд ажилтнууддаа урьдчилж мэдэгдэлгүйгээр өөр ажилд шилжүүлэх боломжтой байх нь дарамт шахалтын хүчтэй хэлбэр юм. Энэ нь төрийн албан хаагчдын улстөрийн дарамт шахалт, хувийн үзэмжээр шийдвэр гаргах, ажлаас дур зоргоор халахаас хамгаалах зориулалтаар бий болсон эрх зүйн хамгаалалтыг үл тоомсорлосон хэрэг юм. Өөр ажилд шилжүүлэх, сэлгэн ажиллуулах журам нь төрийн захиргааны бусад практикийн нэг адил тодорхой, ил тод, ажилтнууд болон бусад холбогдох оролцогч талуудтай зөвлөлдсөний үндсэн дээр боловсруулсан шалгуурт үндэслэсэн, мөн дур зоргоор гаргасан шийдвэрийн талаарх маргааныг хараат бус байгууллагаар шийдвэрлүүлэх, гомдол барагдуулах механизмтай байх хэрэгтэй.

Шигтгээ 10.8

Бангладеш, Энэтхэг улсууд дахь төрийн албан хаагчдын сэлгээ

Бангладешийн төрийн албаны нэг том сул тал бол төрийн албан хаагчдыг байнга сэлгэн ажиллуулдаг явдал юм. Энэ практик нь хариуцлагыг сулруулж, туршлага хуримтлуулахын ач холбогдлыг алдагдуулж, ажиллах идэвхи зүтгэлийг бууруулдаг байна. Томоохон яамд албан хаагчдаа байнга сэлгэн ажиллуулдгийн тод жишээ бол тэдгээр яамд хандивлагч байгууллагуудтай томоохон зээлийн гэрээнд гарын үсэг зурсны дараа нарийн бичгийн дарга нар нь өөрчлөгддөг, нарийн бичгийн дарга нараа зургаан сар хүрэхгүй хугацаанд сольж шилжүүлдэг, төсөв зарцуулагч томоохон яам газруудын ерөнхий инженерүүдийг байнга өөр ажилд шилжүүлдэг, Төлөвлөлтийн комиссын гишүүдийн бүрэн эрхийн хугацаа богино байдаг явдал юм. Хямралт байдлыг амжилттай удирдсан нэр хүндтэй нарийн бичгийн дарга нарыг яам газруудын хооронд тогтмол сэлгэн ажиллуулж, харин улстөрийн зүтгэлтнүүдийн таалалд нийцээгүй нарийн бичгийн дарга нарыг өөр хаа нэг тийш нь шилжүүлдэг байна. Мөн дээд албан тушаалд таарч тохирох төрийн албан хаагчид дутагдалтай байдгаас ийнхүү сэлгээ хийдэг ажээ.

Энэтхэгийн сайд дарга нарын бага хурлаар албан тушаалтнуудыг шилжүүлэхэд тулгардаг улстөрийн оролцоо, тогтвор суурьшилгүй байдлаас болж төрийн алба, нарийн бичгийн газрын ажилтнуудын ёс суртахуун, үр ашигтай байдалд сөрөг нөлөө үзүүлж буй тухай дээрхтэй төстэй асуудлуудыг цохон тэмдэглэсэн байна. Зарим орон нутгийн захиргаадад засгийн газар солигдох бүрт олноор нь шилжүүлэн ажиллуулах тушаал гарч байжээ. Төр засаг туйлын тогтворгүй, богино настай үед төрийн байгууллагын ажилтнуудыг зургаан сар тутамд, эсвэл түүнээс ч бага хугацаанд хольж сольдог байв. Энэхүү шилжилт хөдөлгөөнд улстөрийн зуучлагчид оролцох болсноос хойш шилжүүлэг нь ашигтай үйлдвэрлэлийн салбар болж хувирсан гэлцдэг.

Эх сурвалж: Дэлхийн Банк (1996б)

ОРОН НУТГИЙН ТҮВШИН ДЭХ ТӨРИЙН АЛБАНЫ ЗАРИМ АСУУДАЛ

Тав ба наймдугаар бүлэгт төвлөрлийг сааруулах талаар авч хэлэлцэхдээ орон нутгийн захиргааны боловсон хүчнийг бэхжүүлэхийн чухлыг хөндөж тавьсан билээ. Орон нутгийн захиргаадад өмнөх хэсэгт авч үзсэн зүйлсээс гадна боловсон хүчний холбогдолтой хэд хэдэн бэрхшээлтэй асуудал тулгардаг⁸. Үүнд:

Ажил эрхлэлт

Орон нутгийн захиргаадад ажил эрхлэлттэй холбоотой дараах болон бусад асуудал тулгардаг:

- Мэргэжлийн боловсон хүчний эрэлт хэрэгцээ нь тухайн орон нутгийн захиргааны хамарч буй нутаг дэвсгэрийн хэмжээтэй нэг талаар холбоотой. Тодорхой түвшнээс доош нутаг дэвсгэрийн адил төстэй нэгж бүр техникийн мэргэжилтнүүдтэй байх нь зардлын хувьд үр ашиггүй байдаг. Энэ нь ялангуяа мэргэжилтэй боловсон хүчин хомсдолтой хөгжиж байгаа орнуудад хамаатай асуудал юм.
- Боловсон хүчин ажилд авах шийдвэрийг төвийн, эсвэл орон нутгийн байгууллага, эсвэл дундын зуучлагч механизмын аль нь гаргахыг тогтоох;
- Ажилд томилох, шинээр ажилд авах ажиллагааны ил тод байдлыг хангах, албан тушаал, ажил мэргэжлийн нэгдсэн ангилал мөрдөх;
- Төрийн албанд адил төстэй нөхцөлд ажиллаж байгаа хүмүүст адил тэгш хандах, ялангуяа арьс өнгө, шашин, хэл, үндэс угсаагаар үл ялгаварлах;
- Боловсон хүчний менежмент, сургалтад зориулсан болон ажилтнуудын хариуцлагыг дээшлүүлэх, тэднийг улстөрийн болон бусад хэлбэрийн дарамт шахалтаас хамгаалах тусгай зохицуулалтууд

Цалин хөлс

Дээр авч үзсэн цалин хөлсний бодлогын зарчмуудын хүрээнд орон нутгийн захиргаадын цалин урамшуулалтай холбоотой дараах асуултад хариу өгөх шаардлагатай. Үүнд:

- Орон нутгийн байгууллага бүр өөрийн гэсэн цалин хөлсний багц боловсруулах бие даасан эрх мэдэлтэй байх уу? Хэрэв тийм бол орон нутгийн байгууллагуудын хооронд гарах ялгааг тэнцвэржүүлэх талаар төв засгийн газар ямар арга хэмжээ авах шаардлагатай вэ?
- Засгийн газрын төрөл бүрийн шатлалын цалин хөлс хоорондоо харьцуулагдахуйц байх уу? Хэрэв тийм бол ийм харьцааг оновчтой байлгах ямар арга зам байна вэ?

- Орон нутгийн жижиг нэгжид ажил мэргэжлийн хувьд ахиж дэвших боломж хязгаарлагдмал байдлыг цалин урамшууллын багц хэрхэн шийдвэрлэх вэ?
- Газар нутгийн хамрах хүрээ бага байдал нь тэднийг орон нутаг дахь хувийн хэвшилтэй харьцуулахуйц хэмжээний цалин урамшуулал олгоход саад болох уу? Хэрэв тийм бол хэрхэн залруулах вэ?

Орон нутгийн хариуцлагын тогтолцоо

Орон нутгийн захиргаан дахь хариуцлагын тогтолцоо нь дараах асуудлуудад задардаг:

- Төвлөрлийг сааруулсан шатлал бүрт улстөрийн болон захиргааны хариуцлагын зааг хязгаарыг аль болох нарийн тогтоох нь чухал. Энэ нь магадгүй институцийн хөгжил сул, бодлого боловсруулах ба гүйцэтгэх чиг үүрэг нь тодорхой бус, хяналт шалгалт байхгүй доод шатны нэгжүүдэд илүү чухал юм.
- Төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагааны талаар иргэдээс гаргасан гомдлыг шийдвэрлэх, мөн төрийн албан хаагчдыг улстөрийн болон бусад зохисгүй дарамтаас хамгаалах шуурхай бөгөөд өртөг зардал багатай арга хэрэгсэл бий болгох хэрэгтэй. Энэ нь өмнөхийн адил доод шатны нэгжүүдэд онцгой шаардлагатай. Учир энэ шатанд иргэд төр засагтайгаа хамгийн шууд харьцдаг бөгөөд орон нутгийн асуудлууд нь ч илүү маргаантай, бухимдалтай байдаг.
- Хяналт шинжилгээ, үнэлгээний хангалттай механизмтай байх нь чухал.
- Орон нутгийн захиргаа ба нутгийн иргэдийн харилцааг сайжруулах хэрэгтэй.
- Орон нутгийн аудитыг сайжруулах, ингэхдээ заавал орон нутгийн байгууллагаар хийлгэх албагүй, мужийн, эсвэл үндэсний засгийн газрын оролцоо, туслалцаатайгаар хийх нь илүү үр өгөөжтэй байдаг.

Орон нутгийн чадавхийг бэхжүүлэх

Орон нутгийн түвшинд төрийн албыг сайжруулахад чиглэсэн санал санаачилгууд нарийн түвэгтэй бөгөөд урт удаан хугацаа

шаардаад зогсохгүй ихээхэн тодорхой бус байдаг. Энэ нь орон нутгийн олон байгууллагад шинэтгэл хийхэд угаасаа хэцүү байдгийн зэрэгцээ төвлөрлийг сааруулах шатлал доошлох тусам байгууллагын хөгжил сул дорой байдагтай холбоотой. Үүнтэй холбогдуулан дараах үндсэн асуудлыг цохон тэмдэглэж болно:

- Орон нутаг дахь захиргааны болон улстөрийн удирдах ажилтнуудыг сургах нь ажлын үр дүнг сайжруулж, хоёр тал тус тусын үүргийг илүү сайн ойлгоход тусалдаг (Энэтхэг Улсад жендэр, байгаль орчин, засаглалын болон бусад асуудлыг хэлэлцэх хамтарсан уулзалт зохион байгуулсан нь үр дүнгээ өгсөн байна.).
- Орон нутгийн байгууллагуудад чөлөөт, шударга, тогтмол сонгууль явуулахын ач холбогдлыг дурдахгүй байж болохгүй бөгөөд сонгуулийн үйл ажиллагааны шударга байдлыг хангахад улстөрийн хувьд төвийг сахисан, мэргэжлийн төрийн алба зайлшгүй шаардлагатай.
- Хуулийн байгууллагууд ч бас чухал үүрэгтэй. Орон нутгийн захиргааны ажил эрхлэлтийн хувьд гэхэд, төрийн албаны асуудлыг тусгайлан шүүн тасалдаг газартай байх, цөөн тооны бухимдсан албан хаагч хууль тогтоомжид зориуд саад учруулах замаар шинэтгэлийг хойш татахаас урьдчилан сэргийлэх, мөн аливаа дур зоргоор авирлалт, улстөрийн оролцооноос хуулиар хамгаалахад анхаарах нь зүйтэй.

ГОЛ АСУУДЛУУД БА САЙЖРУУЛАХ ЧИГЛЭЛТҮҮД

Гол асуудлууд

Засгийн газрын ажил эрхлэлт, цалин хөлсний бодлогын зорилго нь ажиллагсдын тоог цөөлөх, эсвэл цалин хөлсийг бууруулах явдал биш. Харин төрийн үйлчилгээг чанартай хүргэх, хувийн хэвшлийн ажил гүйлгээний зардлыг багасгах, эдийн засгийн бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх, төсвийн бодлого, хөрөнгө оруулалтын төслүүдийг хэрэгжүүлэх, нийгмийн өмч хөрөнгийг хадгалж хамгаалахад шаардагдах хэмжээний зохих урам зориг, мэргэжлийн ёс суртахуун, хариуцлага бүхий ажиллах хүчинтэй болох явдал юм. Мэргэжлийн ёс суртахуунтай, чадварлаг, урам зоригтой, үр ашигтай төрийн албатай байх нь сайн засаглалын гол шаардлагуудын нэг

билээ. Ийм төрийн албатай байх нь сайн засаглалыг бий болгоход хангалтгүй боловч төрийн алба маш муу байх нь муу засаглалыг бий болгоход хангалттай байдгийг туршлага харуулж байна.

Дэлхийн хэмжээнд төрийн албанд ажиллагсдын тоо ойролцоогоор нийт хүн амын тав орчим хувийг эзэлдэг. Төрийн албаны хэмжээ аж үйлдвэржсэн орнуудад харьцангуй өндөр, Сахаар орчмын Африк болон Зүүн Азид хамгийн бага байдаг байна. Сүүлийн хорин жилийн хугацаанд орон нутгийн захиргааны ажилтнуудын тоо эмч, багш, эмнэлгийн ажилтнуудыг оролцуулахгүйгээр төв засгийн газрын ажиллагсадтай (боловсрол, эрүүл мэндийн ажилтнуудыг оролцуулахгүйгээр) бараг ижил түвшинд хүртлээ өссөн байна.

Ер нь, төрийн албан хаагчдын тоо нэг хүнд ногдох орлоготой шууд хамааралтай (“Вагнерийн хууль”-ийг бататгаж), дундаж цалингийн хэмжээтэй урвуу хамааралтай байдаг байна.

Цалин хөлсний хувьд төв засгийн газрын цалингийн сан ойролцоогоор ДНБ-ий 5 хувийг эзэлдэг бол нийт төрийн албанд ажиллагсдын цалингийн сан ДНБ-ий 8 орчим хувийг эзэлдэг. Засгийн газрын цалингийн сангийн улсын төсөвт эзлэх хувийн жингээр төрийн албаны хамгийн өндөр дундаж цалинтай Ойрхи Дорнод, Хойд Африкийн орнууд тэргүүлдэг аж. Дэлхийн хэмжээгээр төрийн албаны цалин хөлсний хэмжээ хувийн салбарын дүйцэх цалингийн 70-80 хувьтай тэнцүү байна. Үүнийг төрийн албанд ажил эрхлэлтийн баталгаа илүү байдагтай холбож үзэх нь түгээмэл байдаг. Харин цалин хөлсний хангалттай байдлын түвшин бүс нутаг бүрт харилцан адилгүй байдгаас Азийн орнуудын төрийн албан хаагчид хамгийн өндөр, Африкийн англи хэлтэй орнуудын төрийн албан хаагчид хамгийн бага цалин авдаг байна.

Сүүлийн 20 жилд ажил эрхлэлт, цалин хөлсний талаар томоохон өөрчлөлт гарсан нь:

- Төв засгийн газарт ажиллагсдын нийт тоо 40 орчим хувиар буурчээ. Энэхүү бууралтын нэг хэсэг нь орон нутгийн захиргаад томорсон, ялангуяа Латин Америкт орон нутгийн ажилтнуудын тоо өссөнтэй холбоотой боловч ерөнхийдөө нийт төрийн албан хаагчдын тоо буурсан байна.

- Төрийн албаны цалин хөлс ч үүнээс харьцангуй бага боловч нэлээдгүй хэмжээгээр буурчээ.
- Үүний үр дүнд ихэнх орнуудад төрийн албаны цалингийн сангийн эзлэх хувь хэмжээ аль ч утгаараа буураад байна.

Ажил эрхлэлтийн бодлогын хувьд, засгийн газрын ажил эрхлэлтийн “оновчтой хэмжээ”-г тогтоохдоо тухайн орны онцлогт тохируулсон байх ёстойгоос гадна төрөөс гүйцэтгэх чиг үүрэг, засгийн газрын зохион байгуулалтын бүтэц, захиргааны төвлөрлийн түвшин, хөрөнгө нөөцийн хэмжээ, мэдээллийн технологийн хангамж, ажиллагсдын шилжиж ажиллах боломж зэрэг олон хүчин зүйлийг харгалзах хэрэгтэй. Засгийн газрын зохистой хэмжээний талаар хатуу тогтоосон дүрэм байхгүй бөгөөд орон тоог цомхотгох аливаа оролдлогыг төрийн албаны шинэтгэлийн өргөн хүрээтэй хөтөлбөрийн хүрээнд хийх нь зүйтэй. Төрийн алба хэт томорсон, эсвэл цалин хөлсийг тогтвортой барих боломжгүй болсон нөхцөлд орон тоог цөөлөхөөс өөр аргагүйд хүрч болох юм. Хэдий тийм ч, түүнийг зөв боловсруулж, засгийн газрын чадавхи сулрах, ажиллагсдын ёс суртахуун доройтох, нийгмийн зөрчил үүсэх зэрэг сөрөг үр дагавраас урьдчилан сэргийлэх нь чухал. Туршлагаас үзэхэд, ажлаас чөлөөлөгдсөний нөхөн олговрыг ажиллагсдын онцлогт тохируулан боловсруулахад цаг хугацаа, хөрөнгө хүчээ зориулах; харин ажилтныг нас харгалзан цомхотгох, ажилласан жилд хувь тэнцүүлсэн нөхөн төлбөр олгох; ажиллагсдын тоо дахин нэмэгдэхээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх нь зардал багатай байдаг ажээ.

Цалин хөлсний бодлогын гол зорилтууд нь:

- Адил түвшний ажилд адил хэмжээний цалин олгох,
- Цалин хөлсний ялгаа нь хариуцлага, ур чадварын ялгаатай уялдсан байх,
- Төрийн албаны цалин хөлс, хувийн хэвшлийнхтэй (адил биш ч) харьцуулагдахуйц байх,
- Төрийн албаны цалин хөлсний бүтцийг үе үе хянан үзэж шинэчилдэг байх явдал юм.

Цалингийн бус урамшуулал ялангуяа төсөв санхүү хүндрэлтэй үед өргөн дэлгэрэх хандлагатай байдаг тул томоохон асуудал бий

болгодог. Эрэгтэйчүүд, эмэгтэйчүүдийн цалин тэгш бус хэвээр, хөгжиж байгаа орнуудад хамгийн их зөрүүтэй байна. Төрийн албаны цалин урамшуулалтай холбоотой бас нэг ужиг асуудал бол цалингийн шатлалыг нягтруулах явдал юм. Энэ нь амьдрал дээр дээд шатны ажилтнуудын цалинг илүү их хасахад хүрдэг утгаараа тэдний ажиллах сонирхлыг бууруулдаг бөгөөд цалингийн бүтцийг өргөтгөж шатлалыг нэмэгдүүлэх явдал нь төрийн албаны шинэтгэлийн хөтөлбөрийн нэг бүрэлдэхүүн хэсэг байдаг. Ямар ч байсан, цалин мөнгө хүрэлцээгүй үед дээрхээс ч дор үр дагавартай байх арга хэмжээ бол зэрэглэлийн инфляци, цаг зуурын торгоох эмчилгээ хоёр юм.

Сүүлийн жилүүдэд зарим оронд “гүйцэтгэлтэй холбосон” цалин урамшууллыг нэвтрүүлсэн байна. Улс орнуудын туршлагаас үзэхэд, гүйцэтгэл буюу ажлын үр дүнтэй холбосон урамшууллын схем нь сайнаар яривал үр нөлөө багатай, муугаар яривал төрийн албанд улстөрийн нөлөөлөл бий болгож, нийгэм дэх үндэстэн ястны зөрчлийг хурцатгах үр дагавартай байдаг. Гэсэн хэдий ч цалин хөлсний системд мэргэшсэн тогтвортой байдлыг илүү үнэлэх ёстойн дотор олон нийтэд алдаршуулах, гавьяа цол хүртээж өргөмжлөх, ажил мэргэжлийн хувьд ахиж дэвших боломжоор хангах зэрэг мөнгөн бус урамшууллауд багтана.

Сайжруулах чиглэлүүд

Төрийн албыг сайжруулах асуудлыг гол төлөв төсөв санхүүгийн шалтгаанаар боловсон хүчнийг цомхотгох, бодит цалинг бууруулах зэрэг зардал багасгах арга хэмжээтэй холбон үздэг (үүгээр хөгжиж байгаа орнуудад хийгдэж буй төрийн албаны шинэтгэлийн талаарх эргэлзээ сэжгүүдийн нэлээдийг тайлбарладаг). Зардал багасгах нь олон орны хувьд чухлаар тавигддаг асуудал хэдий ч төрийн албыг сайжруулах нь илүү өргөн хүрээтэй зорилт бөгөөд түүнийг төрийн захиргаа ба засаглалын практикийн ерөнхий хүрээнд авч үзэх ёстой. Засгийн газрын ажил эрхлэлт, цалин хөлсний бодлогын зорилго нь орон тоог аль болох цөөлөх, эсвэл цалин хөлсийг бууруулах биш, харин төрийн үйлчилгээг чанартай хүргэхэд шаардагдах хэмжээ, үр чадвар, урам зориг, хариуцлага, мэргэжлийн ёс зүйтэй ажиллах хүчинтэй байж хувийн хэвшлийн ажил гүйлгээний зардлыг багасгах, эдийн засгийн бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх, төсвийн бодлого, хөрөнгө

оруулалтын төслүүдийг хэрэгжүүлэх, нийгмийн өмч хөрөнгийг хадгалж хамгаалах, нийт эдийн засгийн хэмжээгээр институцийн хөгжлийг хөхиүлэн дэмжих явдал байдаг.

Хүмүүсийг ажлаас халах, цалин бууруулахаас ялгаатай нь эдгээр бүтцийн өөрчлөлт эдийн засаг, нийгэм, улстөрийн үр өгөөж авчирдагт оршино. Мэдээжийн хэрэг ийм өөрчлөлт хийхэд ихээхэн хүндрэлтэй, урт удаан хугацаа шаарддаг нь техникийн мэдлэг чадвараас дутуугүй чухал зүйл болох мэргэжлийн ёс зүйг хөгжүүлэх шаардлагатай зарим талаар холбоотой. Төрийн захиргааны бүхий л тогтолцоонд байдаг энэхүү хүнд зорилтыг шийдвэрлэж сайжруулалт хийхийн тулд хариуцлагыг дээшлүүлэх ёстой. Төрийн албан дахь үр ашиггүй байдал, авлигатай тэмцэхэд ихэвчлэн ажил эрхлэлт, урамшууллын арга хэмжээ шаардлагатай болно. Харин хариуцлагыг дээшлүүлэхгүйгээр орон тоог цомхотгож, хангалттай цалин урамшуулал өгөх нь зүгээр л цомхон, цалин хангамж сайтай боловч үр ашиггүй, авлигад идэгдсэн төрийн алба бий болох үр дүнд ч хүргэж мэднэ.

Нэгдүгээр бүлэгт авч үзсэнчлэн, хариуцлагын тогтолцоо (хангалттай цалин хөлс, орон тооны илүүдэл шиг) бол харьцангуй ойлголт юм. Төрийн албан хаагчид удирдлагынхаа өмнө ажлаа тайлагнах дотоод хариуцлагыг бэхжүүлэх шаардлагатай байж болно. Гэхдээ засгийн газрын үр ашгийг дээшлүүлэх, иргэдэд үзүүлэх үйлчилгээний чанарыг сайжруулахад дан ганц захиргааны дотоод хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэх явдал хангалтгүй. Учир нь нийгмийн ёс суртахуун төлөвшөөгүй, ялангуяа дарга удирдлага, ажилтны хооронд үгсэн хуйвалдахыг тэвчдэг газар дотоод хяналт төдийлөн үр нөлөөтэй байдаггүй. Иймээс төрийн албан хаагч хувь хүн ч бай, тухайн үйлчилгээний нэгж ч бай, яамд бүхэлдээ ч бай ялгаагүй иргэдийн эрэлт хэрэгцээнд шуурхай үйлчлэх, улмаар үйлчилгээний чанарыг сайжруулахад чиглэж гадагшаа хандсан хариуцлагын тогтолцоо илүү чухал. Гадагшаа чиглэсэн хариуцлагыг олон янзын арга замаар дээшлүүлж болохын дотор хэрэглэгчийн судалгаа хийх, ажилтанд нэрийн тэмдэг зүүлгэх, эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүй хөгжүүлэх, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл ашиглах (радио нэвтрүүлэг гэх мэт), мэдээлэгчийг хамгаалах хууль батлах, олон нийтийн санал асуулга явуулах (13 ба 16-р бүлгийг үзнэ үү) зэргийг дурдаж болно.

Үр бүтээл, цалин хөлс муутай төрийн албыг сайжруулах ажиллагааг төсөвт хүндрэл багатай, эсвэл шинэтгэлийг богино хугацаанд бөөндөлгүйгээр хийе гэвэл шилжилтийн дараах арга хэмжээ авч болохыг сүүлийн үеийн олон улсын туршлага харуулж байна. Ийм арга хэмжээ нь *аливаа зүйлд* шилжих шилжилтийн шат байх нь чухал бөгөөд түүнийг харилцан уялдаатай, тодорхой алсын хараатай шинэтгэлийн нэг хэсэг, шинэтгэлд чиглэсэн шат дараатай алхмын нэг хэмээн үзэж боловсруулж хэрэгжүүлэх хэрэгтэй. Шилжилтийн арга хэмжээ дангаараа олигтой үр дүнд хүрэхгүй, хөгжиж байгаа орнуудад ихээхэн бүтэлгүйтэж ирсэн байдаг. Эдгээрээс цөөн хэдийг дурдвал:

- Төрийн албанд шинээр ажилтан авч цус сэлбэхдээ хоёр давхаргатай систем бий болгож (Польшийнх шиг) шинэ ажилтнуудыг цалингийн шинэ хуваариар ажиллуулж, тэднээс мэдлэг мэргэжлийн өндөр шаардлага хангахыг шаардах боломжтой. Яваандаа хуучин систем хумигдахын хэрээр шинэ системд өргөжиж, эцсийн дүндээ мэдлэг чадвар, цалин хөлс сайтай нэгдсэн системд хүрч болно. Энэ арга нь давхар валютын ханшны тогтолцооны нэг адил зөвхөн түр зуурын шилжилтийн чанартай нөхцөлд л үйлчилнэ.
- Цалин мөнгө хангалттай бус өнөөгийн нөхцөлд ч гэсэн төрийн албанд тэнцэх мэдлэг боловсрол сайтай залуусыг хариуцлага өндөртэй, сурч боловсрох боломжтой албан тушаалд тодорхой хугацаагаар авч ажиллуулж болох юм (Эстони шиг). Тэднийг төрийн албанаас гарсны дараа өөр хүмүүс авч ажиллуулна. Хэдийгээр сургалтын энэ боломж түр зуурын боловч эдийн засгийн чадавхи, засгийн газрын үйл ажиллагааны талаарх ерөнхий ойлголт дээшилж, төрийн албан хаагчдад ажлын үр дүнгээ сайжруулах, өөрсдийгөө боловсруулах эерэг загвар болж болно.
- Мэргэжлийн өндөр үр чадвартай хүмүүсийг одоогийн цалингийн схемээс өндрөөр цалинжуулан гэрээгээр ажиллуулах түр зуурын зохицуулалт хийж болох юм (Ливан шиг). Гэхдээ төрийн байгууллагуудад гэрээт ажлын орон тоо бий болгох шийдвэр, томилгоо бүрийг дээд байгууллага нь хянаж баталсан байх, эдгээр зохицуулалт нь цалингийн ерөнхий шинэтгэлд бодитойгоор шилжих ажлын нэг хэсэг байх хэрэгтэй.

- Яамд шинэ ажилтнуудтайгаа нэг бүрчлэн тохиролцож гэрээ байгуулах (Гайана шиг) нь ихээхэн гажуудал, тэгш бус байдал үүсгэж, тогтвортой сайжруулалт хийх боломжийг бүрхэгдүүлдэг учраас үүнийг хэрхэвч зөвшөөрч болохгүй.
- Төрийн албаны чадавхи хязгаарлагдмал хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад төрийн байгууллага бүр өөр өөр ангилал ашиглахын оронд албан тушаалын нэгдсэн ангилал, цалин хөлсний нэгдсэн системд шилжих нь (Франц, Япон, Нидерландынх шиг) зүйтэй гэж үзэж байна.
- Төрийн албаны доторх шилжилт хөдөлгөөнийг аль болох дэмжиж, аливаа хязгаарлалт, хиймэл саад тогтгоруудыг арилгах нь зүйтэй. Ялангуяа төрийн албыг олон янзын мэргэжлийн бүлгүүдэд жижиглэн хуваах нь шилжилт хөдөлгөөнийг саатуулж, харилцаа холбоо муутай, хөшүүн байдлыг бий болгодог. Шилжилт хөдөлгөөн, сэлгэн ажиллуулахтай холбоотой журмыг зохих оролцогч талуудтай зөвлөлдсөний үндсэн дээр ил тод боловсруулах хэрэгтэй.
- Дээш эргэх холбоо буюу доод ажилтнуудынхаа санаа бодлыг судлах нууц судалгаа явуулах нь удирдах албан тушаалтны ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэхэд чухал ач холбогдолтой байдаг.

Эцэст нь, төрийн албаны шинэтгэлээр хүрэх эцсийн цэгийн талаарх нэгдмэл санаа, алсын хараа чухлын зэрэгцээ тэрхүү цэгт хүрэх шилжилтийн алхмуудын талаар тодорхой чиглэл өгч байх зайлшгүй шаардлагатай.

Нэн даруй авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээнд:

- Шинээр ажилд авахыг зогсоох,
- Ажилтан тэтгэвэрт гарах, гэрээ дуусгавар болох, нас барах, эсвэл чөлөөлөгдсөнтэй холбогдуулан ирээдүйд гарах сул орон тоог тусгаарлах,
- Эрх бүхий дээд байгууллагаас нэг бүрчлэн баталснаас бусад тохиолдолд албан тушаал дэвшүүлэхийг түр зогсоох,
- Гэрээт болон түр ажиллагсдыг байнгын орон тоонд үлдээж ажиллуулахыг зогсоох.

Богино хугацаанд авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээнд:

- Бүх ажилтныг хамруулсан энгийн бөгөөд иж бүрэн тооллого хийх,
- Хий ажилчид болон цалингийн цэсний бусад зөрчлийг арилгах,
- Боловсон хүчний удирдлагын мэдээллийн системийг сайжруулах,
- Албан тушаалын ангилал, боловсон хүчний журам зохицуулалтууд, цалингийн бүтцийн судалгааг хийж дуусгах.

Дунд хугацаанд авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээнд:

- Өмнөх шатанд гарсан зөвлөмжүүдийг хэрэгжүүлэх,
- Боловсон хүчний журам зохицуулалтуудыг цэгцэлж боловсронгуй болгох,
- Төрийн байгууллагуудын чиг үүрэг, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны үр нөлөөтэй байдлыг гол яамдаас эхлэн хянан үзэх,
- Төрийн албан хаагчдыг ажил мэргэжлийн түвшингээр нь шигших аттестатчиллын механизм нэвтрүүлэх,
- Бусад ажилтныг сэлгэн байршуулах хөтөлбөр хэрэгжүүлэх.

Урт хугацааны арга хэмжээ болгон яам бүрт үйл ажиллагааны зорилго, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх стратеги, боловсон хүчний хөтөлбөр, хэрэгжүүлэх хуваарь, захиргааны ажлын үр дүнг тооцох энгийн үзүүлэлтүүд, сургалтын хэрэгцээ, санхүүгийн шаардлагыг тусгасан бүтцийн өөрчлөлтийн төлөвлөгөө боловсруулах үүрэг өгч болох юм. Уг төлөвлөгөөг дээд шатны байгууллага баталж шаардагдах эхний алхмуудыг эргэлт буцалтгүй хийсний дараа тухайн яам ажилтнуудыг бусад яамнаас чөлөөтэй авч ажиллуулах, цалин хөлс нэмэх, албан тушаал дэвшүүлэх боломжтой болгож, санхүүгийн шаардлагыг хангуулан, улмаар цалингийн шинэ схемд шилжиж болно. Энэхүү үйл явц нь төрийн бүх байгууллагууд шинэ уян хатан бүтцэд шилжихийн тулд үйл ажиллагаа, зохион байгуулалтаа сайжруулах сонирхол төрүүлэх хөшүүрэг болохын зэрэгцээ төрийн албан хаагчдын хувьд хөгжил хөдөлгөөнтэй байгууллагад орж ажиллах боломж бүрдүүлэх юм. Яваандаа төрийн бүх байгууллага шинэ системд нийцэн ажилласнаар анх боловсруулсан хэтийн нэгдмэл зорилго хангагдах болно (Угтаа энэ нь зохистой үйл явц бөгөөд тууштай, шургуу оролдлого, улстөрийн зоримог шийдэмгий байдал ихээр шаарддаг.).

Хавсралт VI

ЗАСГИЙН ГАЗРЫН АЖИЛ ЭРХЛЭЛТ, ЦАЛИН ХӨЛСНИЙ ТАЛААРХ ТОО БАРИМТУУДЫГ ОЛОН УЛСЫН ХЭМЖЭЭНД ХАРЬЦУУЛАН ТООЦОХОД ТУЛГАРДАГ АРГА ЗҮЙН ХҮНДРЭЛ БЭРХШЭЭЛҮҮД

Хэдийгээр уйтгартай ч судалгааны тоо баримтыг бодитойгоор ойлгож, үр дүнг ашиглахад арга зүйн хүндрэл бэрхшээлүүдийг нэгтгэн дүгнэх явдал онцгой ач холбогдолтой.

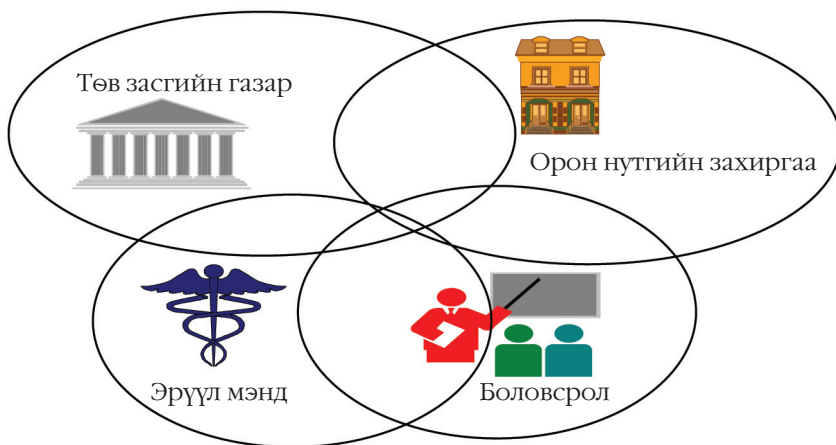
Юуны өмнө баттай статистик тоо баримтгүй улс орон цөөнгүй байдаг. Боломжийн тоо баримтуудтай байсан ч гэсэн ажил эрхлэлтийн харьцуулалт хийхэд дараах бэрхшээл тулгардаг:

- Зарим орон төрийн албандаа багш, эмч, эмнэлгийн ажилтнуудыг оруулдаг бол зарим нь оруулдаггүй.
- Зарим орон гэрээт болон улирлын (заримдаа бүр өдөр тутмын) чанартай ажилтнуудаа төрийн албанд оруулдаг бол зарим нь оруулдаггүй.
- Орон нутгийн захиргааны ажил эрхлэлтэд улсын төсвөөс цалинждаг ажилтнуудыг оруулдаг ч байж болно, үгүй ч байж болно. Түүнчлэн улсын төвлөрсөн төсвөөс маш олон хүнд цалин өгсөн мөртөө тэднийг төв засгийн газрын ажилтнуудын тоонд оруулдаггүй байж болно.
- Хагас цэргийн дэглэмтэй албан хаагчид (цагдаа гэх мэт) нийгмийн хэв журам сахиулах үүрэгтэй учраас төрийн албан хаагчдын тоонд оруулдаг байж болно, эсвэл цэргийн байгууллага гэж үзэн зэвсэгт хүчний бие бүрэлдэхүүнд тооцож болно.
- Хууль тогтоох байгууллагын ажилтнуудыг заримдаа төрийн албан хаагчдын тоонд оруулсан байдаг.

Боловсрол, эрүүл мэнд гэх мэт нийгмийн суурь үйлчилгээ нь бодлогын болон практикийн асуудлын хувьд төрийн захиргааны албанаас ялгаатай учраас тэдгээрийг төрийн албанаас салгаж авч үзэхийг хичээх нь зүйтэй.

Засгийн газрын ажил эрхлэлтийн үндсэн бүрэлдэхүүн хэсгүүд, тэдгээрийн давхардал, түүнээс үүдсэн саармаг газруудыг доорх зурагт үзүүлэв. Энд гардаг арга зүйн бэрхшээл нь янз бүрийн бүрэлдэхүүн хэсгүүдийн огтолцол улс орон бүрт харилцан адилгүй, албан хаагчдын тодорхой бүлгийг аль ангилалд оруулах эсэхийг дур зоргоор шийдвэрлэдэг буюу тухайн улс орны онцлогоос хамаардагтай зарим талаар холбоотой. Бид судалгаандаа улс орон бүрээр тодорхой, нэгдмэл шалгуур гаргаж асуудлыг тодорхойлоход анхаарсан бөгөөд дөрвөн бүрэлдэхүүн хэсгийг ямар нэг байдлаар давхцуулахаас зайлсхийсэн болно. Үүний үр дүнд төв засгийн газар, орон нутгийн захиргаа, боловсрол, эрүүл мэндийн салбарын ажилтнуудыг ямар нэг давхардалгүйгээр нэмж тооцсоны үндсэн дээр Хүснэгт 10.1-д үзүүлсэн тоо баримтуудыг гаргасан болно.

Төрийн албаны ажил эрхлэлтийн үндсэн бүрэлдэхүүн хэсгүүд



Төрийн албан хаагчдын цалин хөлсний хэмжээг олон улсын хэмжээнд харьцуулах нь ажил эрхлэлтийг харьцуулахаас илүү хүндрэлтэй байдаг. Юуны өмнө, улс орон бүр төрөл бүрийн мөнгөн бус нэмэлт цалин хангамжууд олгодог нь мөнгөн хэлбэрээр олгож байгаа цалин урамшууллын ялгаа нийт цалин урамшууллын ялгааг хангалттай тусгаж чадаж байгаа эсэхийг тогтоох боломжгүй болгодог. Дан ганц мөнгөн хэлбэрийн цалин урамшууллаар хязгаарлаж

харьцуулаа ч гэсэн шийдвэрлэвэл зохих ноцтой асуудлууд гарсаар байдаг. Хэрэв цалингийн хувь хэмжээг бие даасан судалгаагаар, эсвэл цалингийн схемийн тухай албан ёсны мэдээллээс авч байгаа бол цалингийн бус мөнгөн олговруудад нэгдсэн байдлаар хандах боломжгүй. Учир нь, зарим эх үүсвэр нь цалингийн багцдаа орсон байхад зарим нь зөвхөн үндсэн цалинг тусгасан байдаг. Аз болоход төв засгийн газраас улсын төсвөөр дамжуулан төлж байгаа нийт цалингийн сангийн тухай төсвийн тоо баримтууд ерөнхийдөө бодитой байдаг нь мөнгөн олговруудыг ихэвчлэн төсөвт тусгаж, цалин хөлс гэсэн ангилалд нэгтгэж оруулсан байдагтай холбоотой. Ийм учраас төрийн албаны цалингийн сангийн харьцангуй хувийн жинг ДНБ-д, эсвэл төсвийн нийт зарлагад эзлэх хувь байдлаар тодорхойлбол ерөнхийдөө үндэслэлтэй бөгөөд баттай тоо гардаг.

Цалин хөлсний хувь хэмжээ бол өөр *асуудал*: төв засгийн газрын цалингийн санг төв засгийн газарт ажиллаж байгаа бүртгэлтэй ажиллагсдын тоонд хуваасан дүн цалин урамшууллын дундаж хэмжээг нэмэгдүүлж харагдуулах хандлагатай. Учир нь дээр дурдсанчлан, төв засгийн газраас цалин авдаг боловч орон нутгийн засгийн газарт, эсвэл орон нутгийн төрийн байгууллагуудын нэг хэсэг болж ажилладаг ажилтнууд цөөнгүй байдаг байна. Иймээс цалин хөлсний дундаж хэмжээг илүү нарийн гаргаж авахын тулд улс орон бүрээс олон янзын эх үүсвэрийн мэдээлэл олж авах, төв засгийн газраас цалинждаг ажилтнуудын тоог зөв гаргах шаардлагатай.

Цалин хөлсний “хүрэлцээ”-г үнэлэх, улс орнуудыг төрийн албаны цалин хөлсний харьцангуй түвшнээр харьцуулахад хүндрэлтэй. Тэдгээрийг тоон үзүүлэлтэд оруулж баттай тооцоход валютын ханшны асуудал ч хүндрэл үүсгэдэг. Улсын салбарын цалин хөлсийг дотоодын мөнгөн тэмдэгтээр илэрхийлсэн бусад хувьсагччуудтай харьцуулах нь валютын ханшны нөлөөг арилгадаг боловч нэрлэсэн үнийг зөв тооцох тал дээр асуудалтай нь мэдээж. Төрийн албаны цалин хөлсний хүрэлцээг хэмжих цорын ганц найдвартай хэмжүүр бол өгөгдсөн улсад өгөгдсөн хугацааны туршид харьцуулж болох ажил мэргэжлийн хувьд улсын ба хувийн хэвшлийн цалингийн түвшинг харьцуулах явдал юм. Ийм судалгаа ховор хийгддэг учраас (Дэлхийн Банкнаас хийсэн хувийн хэвшлийн үнэлгээний тухай цөөхөн судалгаа л ийм төрлийн мэдээлэл агуулсан

байдаг) энэ асуудлаар томоохон хэмжээний олон улсын харьцуулалт хийх боломжгүй байдаг. Иймээс бид судалгаандаа төрийн албаны харьцангуй цалин хөлсийг хэмжих дараах гурван хэмжүүрийг оруулав: (1) төв засгийн газрын дундаж цалинг аж үйлдвэрийн салбарт ажиллагсдын цалинтай харьцуулсан үзүүлэлт (энэ талаар олон улсын хэмжээнд нэгдсэн байдлаар харьцуулсан статистик тоо баримт зөвхөн Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагаас (ОУХБ) олддог), (2) нэг хүнд ногдох ДНБ-ий үржвэрээр тодорхойлсон дундаж цалингийн хэмжээ, (3) бүс нутаг бүхэнд цөөн хэдэн улсын засгийн газрын ба хувийн хэвшлийн цалин хөлсний харьцааг харуулсан хоёрдогч эх сурвалжууд ордог.

Төрийн албаны цалин хөлсний харьцангуй хэмжээг тодорхойлдог өөр нэг үзүүлэлт бол төрийн албаны ба үйлдвэрлэлийн салбарын дундаж цалин хөлсний харьцаа юм. Үйлдвэрлэлийн салбарын цалин хөлсний үзүүлэлтийг ОУХБ тогтмол нэгтгэн цуглуулж, нийтэлдэг учраас хамрах хүрээний хувьд илүү өргөн байх боломжтой. Гэвч төрийн албаны цалин хөлс нь ерөнхийдөө цагаан захтан сэхээтнүүдийн орлогыг илэрхийлдэг бол үйлдвэрлэлийн салбарын цалин хөлс нь цалин хөлс багатай хөх захтнуудад зориулагдсан байдаг учраас статистикийн хувьд зөрүүтэй харьцуулалт болдог. Мөн уг харьцуулалт нь (Шиаво-Кэмпо, де Томмасо, Мүхэржээ нарын хийж, 1997 оны бүтээлдээ оруулсан) төрийн албан хаагчдын цалин хангамж харьцангуй сайн байдаг гэсэн ташаа сэтгэгдэл төрүүлдэг учраас бодлогын хувьд төөрөгдүүлэх талтай.

Зүүлт тэмдэглэл

- 1 Андик Фуат, Суфан Андик нарын 1996 онд бичиж Истанбул хотод Айзис Пресс компанид хэвлэсэн: *Оттоманы сүүлчийн язгууртан: Али Пашагийн амьдрал ба улстөрийн гэрээслэл* /Andic Fuat and Suphan Andic. 1996. *The Last of the Ottoman Grandees: The Life and Political Testament of Ali Pasha*. Istanbul: Isis Press/ номоос иш татав.
- 2 Энэ бүлгийн түрш, “төрийн алба” гэдэг нэр томъёог “засгийн газрын ажил эрхлэлт”, “засгийн газрын ажиллах хүчин” гэдэг үгээр хольж хэрэглэсэн боловч олон оронд засгийн газрын ажилтнуудын тодорхой хэсэг нь “төрийн алба” гэсэн тусгай ангилалд хамаардаг байна. Энэ

ялгаа нь боловсон хүчний менежментэд чухал ач холбогдолтой бөгөөд 11 дүгээр бүлэгт дэлгэрэнгүй тайлбарлах болно. Харин энэ бүлэгт авч үзэж байгаа засгийн газрын ажил эрхлэлт, цалин хөлсний цогц асуудлын хувьд онц ач холбогдолтой ялгаа биш юм.

- 3 Тухайлбал, Африк тивийн хувьд Адамолекунын (1983), Азийн хувьд Ройвени (1974), Зийдентоф нарын (1983), Японы хувьд Хюнг-Ки Кимийн (1994), Солонгосын хувьд Юнг-Янг Кимийн (1985), Европын орнуудын хувьд Жанкүрагийн (1986), АНУ-ын хувьд Инграхам, Розенблүүм нарын (1992) бичсэн бүтээлээс үзнэ үү.
- 4 Шиаво-Кэмпо нарын бүтээл (1997 а, б), Шиаво-Кэмпо (1998)-бүтээлүүдээс үзнэ үү. Энд дурдсан статистикийн хавсралтад буй хүснэгтэд найвартай, иж бүрэн тоо баримт олдох боломжтой эсэхээс нь үл хамааран бүх улс орныг оруулсан бөгөөд бүс нутгийн дунджийг хүснэгтээр үзүүлэхдээ зөвхөн найдвартай тоо баримт олдож болох, эсвэл төв засгийн газрын удирдлага, орон нутгийн захиргаа, багш, эрүүл мэндийн ажилтнуудын тоог *бүгдийг нь* тооцсон улс орнуудад тулгуурласан болохыг анхаарна уу.
- 5 Шиаво-Кэмпо нарын бүтээл (1997 а, б).
- 6 Угандагийн Төрийн Комиссын тайлан (1982), Линдауэр, Нюнберг нарын (1994) бүтээлийн 27 дугаар хуудсанд иш татжээ.
- 7 Энэ хэсгийг Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын Нарийн бичгийн газар (1996), Армстронг (1996), Милкович нар (1997), Перригийн бүтээлд Ловричийн бичсэн (1989), Клигнер, Нэлбандиан нар (1998), Райлий (1993), Корриган нар (1999), Перригийн бүтээлд Пийрс, Рич нарын бичсэн (1989) бүтээлээс хэсэгчлэн иш татав.
- 8 Энэ хэсгийг бүтээхэд бодитой хувь нэмэр оруулсан Амитабха Мүхэржээд онцгой талархал илэрхийлэх ёстой.

Арван нэгдүгээр бүлэг

Засгийн газрын боловсон хүчний удирдлага

Хүн бүр ямар нэг зүйлд сайн байдаг, түүнийг олж илрүүлэх нь удирдагчийн үүрэг. — Малайз ардын зүйр цэцэн үг.

ОРШИЛ¹

Засгийн газрын боловсон хүчний удирдлага нь төлөвлөх, ажилд авах, хөгжүүлэх, сахилгын арга хэмжээ авах гэсэн дөрвөн үндсэн чиг үүргээс бүрддэг (Клингнер нар, 1998). Төлөвлөх гэдэг нь боловсон хүчний хэрэгцээ, ажлын байр, цалин хөлс, нэмэлт хангамжийг тодорхойлох, *ажилд авах* гэдэг нь боловсон хүчнийг шилж сонгон ажилд авахыг хэлдэг. *Хөгжүүлэх* гэдэг нь ажилтнууддаа ажлын чиг баримжаа олгох, сургах, урамшуулах, ажлын үр дүнг үнэлэхийг хэлнэ. *Сахилгын арга хэмжээ авах* гэдэг нь хүлээлт, үүрэг хариуцлагыг тогтоож мөрдүүлэх үйл ажиллагаа юм.

Аливаа нийгмийн үнэт зүйлс өөр өөр байдаг нь улс орнууд төрөл бүрийн боловсон хүчний систем хэрэглэхэд хүргэдэг байна. Улстөрийн хариуцлага, хувь хүний дэглэм зонхилсон тогтолцоонд улстөрийн томилгоо давамгайлах хандлагатай байдаг. Нийгмийн эрх тэгш байдлыг чухалчилдаг нөхцөлд баталгаа бий болгох, цөөнхийг хамгаалах арга хэмжээ нэвтрүүлдэг. Харин үр ашгийг дээшлүүлэхэд голлон анхаарсан үед боловсон хүчний тогтолцоо ажлын үр бүтээл муутай хүмүүст сахилгын арга хэмжээ авах, сайн ажилласныг нь шагнаж урамшуулахыг чухалчилдаг. Ерөнхийдөө засгийн газрын боловсон хүчний тогтолцоо улстөрийн томилгоо, хувь хүнээс хамааралтай системээс мэдлэг чадвар, улстөрийн хувьд төвийг

сахисан байдал, залгамж чанар, үнэнч шударга байдал, мэргэжлийн ур чадварт тулгуурласан систем рүү шилжин хөгжиж иржээ. Гэхдээ хөгжиж байгаа олон оронд албан бус дүрэм, хувь хүний үзэмжээр шийддэг байдал, мэдлэг чадварт суурилсан албан ёсны боловсон хүчний менежмент хоёр амаргүй ч гэсэн зэрэгцэн оршсоор байна.

Засгийн газарт ажиллагсдын тухай олон нийтийн үзэл бодол нь тэдний төр засгийн тухай үзэл бодлын илэрхийлэл байдаг. Төр засгийн үүрэг ролийг ард түмэн эерэгээр хүлээн авдаг орнуудад төрийн албан хаагчдын нийгэмд эзлэх байр суурь өндөр байдаг бол төр засаг өөрөө асуудал гэж үздэг орнуудад төрийн албан хаагчдад итгэх итгэл сул байдаг. Ийм шүүмжлэл 1980-аад оноос Хойд Америк, Их Британид (ИБ) төдийгүй Австрали, Шинэ Зеланд зэрэг англи-саксоны захиргааны уламжлалтай орнуудад гарч байв. Гэхдээ дүр зураг нь харилцан адилгүй байна. Жишээлбэл, Францын Эколэ Националэ д'Администрацион (ЭНО буюу Захиргааны үндэсний сургууль) сургуулийн явуулсан судалгаагаар ЭНА-г төгсөгчдийн 80 гаруй хувь нь төрийн албанд тогтвортой ажиллаж, иргэд тэднийг хангалттай цалингаар төрд ажиллуулах хүсэлтэй байгаа нь харагджээ. Хөгжиж байгаа олон оронд, ялангуяа Ази тивийн БНХАУ, Япон, БНСУ, Непал, Шри Ланкад төрийн албан хаагчдад хүндэтгэлтэй ханддаг (Непалын хувьд хаант засгаас томилогддог учраас) бөгөөд тэдний нийгэмд эзлэх байр суурь өндөр байдаг байна.

Төрийн алба гэдэгт гол төлөв засгийн газрын нийт ажиллагсдын нэг хэсэг буюу өндөр ур чадвар шаардсан гол ажил үүргийг гүйцэтгэдэг ажилтнуудыг хамруулан ойлгодог. Гэхдээ энэхүү үндсэн бүлгийг тодорхойлсон ямар нэг нийтлэг тодорхойлолт байхгүй учраас харьцуулалт хийхэд хүндрэлтэй. Иймд төрийн албан хаагч гэдэг нэр томъёог төрд байнгын ажил эрхэлдэг хүмүүстэй ижил утгаар буюу цалин хөлсийг бүхэлд нь хууль тогтоох байгууллагын баталсан төсвөөс шууд олгодог албан хаагчдад хамааруулан хэрэглэх нь илүү найдвартай. Гэхдээ уншигчид олон улс орон, ялангуяа англи-саксоны уламжлалтай орнуудад төрийн алба нь зөвхөн үндсэн бүлэгтээ хамаардаг болохыг анхаарах хэрэгтэй.

Мөн төр засгийн ажиллагсдыг ажил эрхлэлтийнх нь байдлаар байнгын, богино хугацааны, гэрээт, эсвэл түр гэж ангилдаг. Түр

ажилчин, албан хаагчид нь тодорхой хугацаагаар гэрээтэй ажиллаж, тусгай сангаас цалинждаг тул төрийн албанд хамаардаггүй. Харин хөгжиж байгаа орнуудын улсын салбарт ажиллагсдын дотор түр ажилтнуудын эзлэх хувь нэлээд өндөр буюу бараг зургааны нэг хувьтай тэнцэх нь элбэг байдаг. Түүнчлэн хөгжиж байгаа зарим оронд тогтмол хугацаагаар сунгагдах гэрээт ажиллагсдын тоо улам бүр нэмэгдэж байгаатай холбогдуулан байнгын ба гэрээт ажилтнуудын ялгаа багассан байна.

Ихэнх улс орон төрийн албаныхаа бүтэц, эрхийг тодорхойлсон заалтуудыг үндсэн хуульдаа суулгаж өгсөн байдаг. Түүнчлэн зарим оронд албан тушаалын ангилал, төрийн албан хаагчийн баталгаа, ёс зүй, ажлын байр зэрэг боловсон хүчний менежменттэй холбоотой тодорхой асуудлуудыг тусгайлан зохицуулсан хуультай байдаг. Гэвч хуульд тусгасан эсэхээс илүү боловсон хүчний удирдлагын зохион байгуулалтын бүтцийн сонголт, боловсон хүчний гол чиг үүргүүдийн хуваарилалт шийдвэрлэх ач холбогдолтой.

Олон оронд үндэсний түвшин дэх боловсон хүчний удирдлагын эрх мэдэл нь гол төлөв бодлогын газар, шударга, үлгэр жишээч ажиллагааг хангах хяналтын газар, санхүүгийн хяналт ба хяналт-шинжилгээний нэгж (ихэвчлэн Төрийн сангууд) (Шигтгээ 11.1) зэрэг эрх бүхий хэд хэдэн байгууллагад хуваагддаг. Олон оронд Төрийн албаны төв зөвлөл нь колонийн захиргаатай холбоотойгоор үүссэн байдаг. Тэд мэдлэг мэргэжил, ур чадварыг үндэслэн ажилд авах, төрийн албан хаагчдыг улстөрийн нөлөөлөл, өс хонзонгоос хамгаалахад гол үүрэг гүйцэтгэсээр иржээ. Гэвч сүүлийн үед боловсон хүчний талаарх салбарын яамдын чиг үүрэг улам бүр нэмэгдэж байгаа нь хөгжиж байгаа орнуудад хүртэл ажиглагдаж байна. Боловсон хүчний удирдлагын тогтолцоо төвлөрсөн байх нь илүү түгээмэл. Төвлөрсөн тогтолцоо амжилттай хэрэгжсэнээр боловсон хүчний ихэнх чиг үүрэгт тавих хяналт сайжирч, мэргэжлийн стандартын түвшин дээшилдэг бол, амжилтгүй хэрэгжсэн тохиолдолд хяналт нь хэт жижиг сажиг зүйлд анхаарахад хүргэж, мэргэжлийн стандарт нь хөшүүн, уян хатан бус байдал бий болгодог.

Шигтгээ 11.1

Азийн орнууд дахь боловсон хүчний төвлөрсөн удирдлага

Азийн орнуудад боловсон хүчний асуудал хариуцсан гол байгууллагууд нь ерөнхий удирдлага, хяналтын үүрэг гүйцэтгэдэг ерөнхий сайдын, эсвэл ерөнхийлөгчийн ажлын алба, төсөв санхүү хариуцсан Сангийн яам, эсвэл түүнтэй адилтгах байгууллага, төрийн алба хариуцсан засгийн газрын байгууллагаас бүрддэг. Мөн боловсон хүчний шийдвэрийг бодитой шалгуур, тогтсон журмын дагуу гаргах нөхцлийг бүрдүүлэх үүрэгтэй гүйцэтгэх засаглалаас хараат бус төрийн албаны зөвлөлтэй байх нь элбэг. Энэ тохиолдолд тус байгууллага нь өндөр албан тушаалын удирдах ажилтнуудыг шилж сонгох, хяналт тавихын зэрэгцээ тогтоосон дүрэм журмыг сахин мөрдүүлж сахилгын арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх, ажиллагсадаас өргөдөл гомдол хүлээн авч шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэдэг.

Сингапурын Сангийн яам боловсон хүчний асуудлыг хариуцан ажилладаг хоёр хэлтэстэйгээс Төсвийн хэлтэс нь ажиллах хүчний хэмжээнд хяналт тавих, Төрийн албаны хэлтэс нь бодлого боловсруулах, хэрэгжилтийг зохион байгуулах, цалин хөлс, зэрэг дэв тогтоох, сургалт явуулах, хөдөлмөрийн бүтээмжийг дээшлүүлэх чиг үүргийг хариуцдаг. Харин Төрийн албаны зөвлөл нь дээд шатны удирдлагын томилгоо, сахилгын арга хэмжээг хэрэгжүүлэх үүрэгтэй байна. Малайзид боловсон хүчний удирдлагын бүхий л үндсэн чиг үүрэг Төрийн албаны газарт төвлөрсөн байдаг. Засгийн газар төсвийн хяналт, хүний нөөцийн менежмент ба төлөвлөлт, төрийн албаны тухай хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангуулах үүргийг холбогдох газрууддаа хариуцуулсан байдаг. Үүнтэй холбоотой мэдээлэл харилцааны сувгууд тодорхой байж, дээд түвшний хурлууд тогтмол зохион байгуулдаг нь чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Японд эдгээр гурван чиг үүргийг Удирдлага зохицуулалтын газар (Ерөнхий сайдад ажлаа хариуцан тайлагнадаг), Үндэсний боловсон хүчний газар, Сангийн яам тус тус хариуцан гүйцэтгэдэг байна.

Филиппинд Төсөв ба менежментийн газар, Төрийн албаны зөвлөл гэсэн боловсон хүчний асуудал хариуцсан хоёр гол байгууллагынхаа уялдаа холбоог сайжруулах хэрэгтэй байна. Эдгээр байгууллага хоёулаа хуулиар цалин хөлсний хэмжээ, шатлалыг тогтоох үүрэг хүлээсэн байдаг. Хуулиар тогтоосон чиг үүргийн давхардаас шалтгаалан салбарын яамдад шинэ орон тоо бий болгох, гаднаас хүн авч ажиллуулах зөвшөөрөл авахад хүндрэл үүсч, сул орон тоог нөхөхөд хугацаа алддаг байна. Түүнчлэн Төрийн албаны зөвлөлөөс гаргасан ажил мэргэжлийн шаардлага, Төсөв, менежментийн газраас тогтоосон албан тушаалын зэрэглэл хоорондоо зөрчилддөг байна.

Эх сурвалж: Стийдман, Ховес нар (1996), АХБ-ны дотоод тайлан ба орны тайлангууд

ЗАСГИЙН ГАЗРЫН БОЛОВСОН ХҮЧНИЙ ШААРДЛАГУУДЫГ ТОДОРХОЙЛОХ НЬ²

Хүний нөөцийн төлөвлөлт ба мэдээллийн системүүд

Тухайн улсын ажиллах хүчний бодлого, төлөвлөлтийн нэг хэсгийн хувьд засгийн газрын боловсон хүчний төлөвлөлт, мэдээллийн систем нь засгийн газрын бодлого, хөтөлбөрийг зардал багатайгаар хэрэгжүүлэхэд шаардагдах хэмжээний, чанартай ажиллах хүчин бий болгох арга хэрэгслээр хангаж байдаг. Энэхүү ерөнхий үүргийг төрийн албаны яам, эсвэл сангийн яам зэрэг засгийн газрын төв байгууллага хариуцан хэрэгжүүлдэг ажээ.

Боловсон хүчний төлөвлөлтийн зорилтууд нь:

- Төсвийн зорилтуудад нийцүүлэн засгийн газрын ажил эрхлэлтийн өсөлтөд хяналт тавих,
- Засгийн газрын бодлого, хөгжлийн тэргүүлэх чиглэлүүдэд нийцүүлэн одоо байгаа ажиллах хүчнээ үр нөлөөтэй ашиглах нөхцлийг бүрдүүлэх,
- Засгийн газарт ажилтан, албан хаагчдыг ажилд авах, тогтвортой ажиллуулах, хөгжүүлэх, чөлөөлөхтэй холбогдсон стратеги хэрэгжүүлэхэд туслас явдал юм.

Засгийн газрын хүний нөөцийн төлөвлөлт, мэдээллийн систем нь төрийн боловсон хүчний эрэлт, боломжит нийлүүлэлтийг урьдчилан тооцоолох, ажлын байр бий болгоход хяналт тавих гэсэн гурван өөр элемент бүхий нэгдсэн механизмаар хангадаг. Иймээс иж бүрэн хөгжсөн тогтолцоо нь гол төлөв дараах элементүүдийг агуулдаг. Үүнд: (i) ажиллах хүчний нөөц бүрдүүлэлт, (ii) ажлын байрны хяналтын ерөнхий хүрээ, (iii) эрэлтийн урьдчилсан тооцоо, (iv) нийлүүлэлтийн урьдчилсан тооцоо орно.

Төрийн боловсон хүчний төлөвлөлтийн нэг чухал урьдач нөхцөл бол боловсон хүчний тоо бүртгэл юм. Үүнд шаардагдах мэдээллийг гурван үндсэн бүлэгт хувааж болно:

- *Хувь хүний талаарх мэдээлэл*- ажиллагсдын тоо, холбогдох онцлогууд (нас, хүйс, мэргэжил боловсрол, ур чадвар, туршлага); байршил (яам, агентлаг, харьяа газар, орон нутгийн

салбар албад); тэднийг ажилд авсан, тушаал дэвшүүлсэн, чөлөөлсөн, өөр ажилд шилжүүлсэн, ажлаас халсан тухай мэдээлэл.

- *Албан тушаалын талаарх мэдээлэл*- албан тушаалын төрөл, шатлал; бий болгосон, нөхсөн сул орон тооны тоо, байршил, төрөл; зэрэг дэв, цалин хөлс болон ажил эрхлэлтийн бусад нөхцөл.
- *Халбогдох санхүүгийн тоо баримт*- одоогийн цалин хөлс ба нэмэгдлийн хэмжээ, боловсон хүчний зарлагын чиг хандлага, ажлаас чөлөөлөгдсөний тэтгэмж, тэтгэврийн урьдчилсан тооцоо гэх мэт.

Хөгжиж байгаа орнуудад тулгарч буй бэрхшээл ба боломж

Хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад боловсон хүчний хэрэгцээг системтэйгээр төлөвлөх, урьдчилан тооцох систем хангалтгүй байдаг. Цөөнгүй улс оронд энэ ажиллагаа төв байгууллагаас (ихэвчлэн Төрийн сангийн газар) орон тооны дээд хязгаар тогтоож өгөх, яам, газар тус бүрийн ажлын онцлог, шинээр хийж хэрэгжүүлэх, хумигдах үйл ажиллагаандаа тулгуурлан, мөн дээрээс тогтоосон зарлагын болон орон тооны хязгаарт багтаан тухайн жилийн боловсон хүчний хэрэгцээг урьдчилан тооцох зэргийг хамардаг. Харин засгийн газрын боловсон хүчний ангиллын систем, эсвэл байнгын болон түр албан тушаалын тухай төвлөрсөн найдвартай тоо бүртгэл дутагддагаас энэ ажилд бүрэн гүйцэд хийгдэж чаддаггүй. Төрийн албан хаагчдын тооллого хийсэн ч гэсэн уг тоо баримтыг ашиглах, байнга шинэчлэх институцийн чадавхи байхгүйгээс мэдээллийн чанар түргэн мууддаг. Ажиллагсад ажлаас гарах, шинээр элсэн орох зэргээр тооллогын үр дүн ил, далд ямар нэгэн байдлаар түргэн хуучирдаг.

АЖЛЫН БАЙРНЫ ҮНЭЛГЭЭ БА АНГИЛАЛ³

Үзэл баримтлал ба тодорхойлолтууд

Албан тушаал ба түүний зэрэглэл

Албан тушаалыг *ангиллын системийн дагуу* бүлэглэж, зэрэглэл тогтоодог. Зэрэглэл нь бүхий л томоохон байгууллага, түүний дотор засгийн газрын боловсон хүчнийг үр ашигтай удирдахад чухал ач

холбогдолтой. Төрийн албаны албан тушаалын бүтэц нь голдуу зэрэглэлүүдийн шатлалаас бүрдсэн байдаг. Шинж чанараараа ижил төстэй гэж үзсэн албан тушаалуудыг нэг зэрэглэлд оруулан зэрэглэл тус бүрийг цалингийн сүлжээний нэг ангилалд багтаадаг. Зэрэглэлийн систем нь төрийн албаны боловсон хүчний дүрэм журмыг батлан гаргах лавлах цэг болдог.

Хүнээр ба албан тушаалаар зэрэглэл тогтоох

Төрийн албаны боловсон хүчний зэрэглэлийг тогтоох хоёр үндсэн арга байдаг нь *хүнээр зэрэглэл тогтоох*, *албан тушаалаар* (буюу *ажлын байраар*) *зэрэглэл тогтоох* арга юм. Хүнээр зэрэглэл тогтоох аргын хувьд хувь хүнийг тодорхой нэг албан тушаалд биш, *алба, кадр, бие бүрэлдэхүүн* гэх мэт ажил мэргэжлийн бүлэгт элсүүлж авдаг. Алба нь өөрийн гэсэн зэрэглэл, зэрэг дэвийн бүтэцтэй, удирдах албан тушаалд авч ажиллуулах, дэвшүүлэх дүрэмтэй байдаг ба инженерийн алба, нягтлан бодох бүртгэлийн алба гэх мэт гүйцэтгэх ажлаараа ялгаатай бүлэг юм. Мөн ерөнхий бодлого боловсруулах, яам газруудыг удирдах үүрэгтэй ерөнхийлөн захирах үүрэгтэй алба байж болно.

Хүнээр зэрэглэл тогтоох системтэй үед тухайн зэрэглэл нь ажилтны ажил үүрэг, эсвэл байгууллагын харъяаллаас үл хамааран ажилтны байр суурийг илэрхийлдэг. Жишээлбэл, цэргийн генерал цолтой хүн тодорхой нэг анги салбар, эсвэл төв штабт ажиллаж байгаагаас үл хамааран генерал цолоо хадгалдаг. Үүний нэг адилаар, төрийн байнгын нарийн бичгийн дарга хүн өөр яам, эсвэл ажилд шилжсэнээс үл хамааран албан тушаалын зэрэглэлээ хадгалж үлддэг. Хүнээр зэрэглэл тогтоох системийн гол дутагдал бол хэт данхайсан нүсэр бүтэц бий болгох, зэрэг зиндаанд хэт ач холбогдол өгөх, ажилтнуудын “цус ойртох” аюултай байдаг.

Албан тушаалд үндэслэн зэрэглэл тогтоох аргын хувьд албан тушаалд нь зэрэглэл тогтоож, тодорхой албан тушаалд томилж ажиллуулдаг. Хүнээр нь биш албан тушаалаар зэрэглэл тогтоох бөгөөд тухайн хүний мэргэжил боловсролоор нь бус, ажлын байрны тодорхойлолт, түүнд тавигдах шаардлагаар цалин хөлсийг тогтоодог. Албан тушаалд тулгуурласан зэрэглэлийн систем нь албан тушаалын шатлал алгасан хөндлөнгөөс элсүүлэх, чадалтай залуу ажилтнууд албан тушаал дэвших боломж олгодог. Энэ систем бас өөрийн сул талуудтай.

Нэгд, албан тушаалын ангилал хуучирч хоцрогдох боломжтой. Хоёрт, өндөр албан тушаалын тоог хэт нэмэгдүүлэх, мэргэжлийн өндөр чадвартай ажилтнуудыг хадгалах, эсвэл шинээр авах боломжоо сайжруулахын тулд нарийн мэргэжилтнүүдийг захиргааны албан тушаалд шилжүүлэх хандлагыг бий болгодог. Гуравт, ажил үүргээсээ илүү давхар ажил хийж байгаа ажилтнуудад урамшуулал бий болгодоггүй. Дөрөвт, энэ систем боловсон хүчний шилжилт хөдөлгөөн, шинээр сурч мэдэх боломжийг хязгаарладаг.

Ажлын байрны ангилал

Ажлын байрны шинжилгээ гэдэг нь тухайн ажлын байранд гүйцэтгэх үүрэг, хүлээх хариуцлага, байгууллагын эрх мэдлийн шатлалтай харилцах харилцаа, ажил тайлагнах, хяналт тавих журам, шаардагдах мэргэжил боловсрол, үр чадварыг тодорхойлох ажиллагаа юм. Ажлын байрны нарийн шинжилгээгүйгээр сайн боловсон хүчнийг шилж сонгон ажилд авахад бэрхшээлтэй байдаг.

Ажлын байрны шинжилгээний дараагийн алхам бол *ажлын байрны үнэлгээ* юм. Хүний нөөцийн мэргэжилтнүүд засгийн газар, эсвэл тодорхой нэг агентлагийн бүх ажлын байрт үнэлгээ хийж, ажлын байр тус бүрийн тухайн байгууллагад оруулж байгаа харьцангуй хувь нэмэр, хүнд, хөнгөн байдлыг тодорхойлдог. Үүний дараа ажлын байруудыг ангилж, ангилал бүрт зэрэглэл тогтоожээ. Ажлын байрны зах зээлд тулгуурласан үнэлгээ хийх, ажлын байрт зэрэглэл тогтоох, оноогоор үнэлэх, хүчин зүйлсийн харьцуулалт хийх, албан тушаалын ангилал тогтоох зэрэг аргууд байдаг. Эдгээр арга барилын зарим нь бусдаасаа илүү чухал байдаг бөгөөд албан бусаар хэдийнээ гаргачихсан удирдлагын шийдвэрүүдийг оновчтой болгоход энэ бүх аргыг ашиглаж болно. Жишээлбэл, оноогоор үнэлэх, хүчин зүйлсийг харьцуулах аргууд нь ажлын байранд нөлөөлөх тодорхой хүчин зүйлсийг тогтоож, улмаар хүчин зүйл бүрт оноо өгч үнэлдэг байна. Ингээд нийт онооны дүнгээр ажлын байруудыг бүлэглэж, ангилал бүрийг зэрэглэлийнх нь дагуу эрэмбэлдэг. Энд субъектив хандлагын элемент ч багагүй илэрч болно.

Ажлын байрны ангилал бол хамгийн хуучин, хамгийн нийтлэг систем юм. Энэ системийн дагуу албан тушаал бүрийн гүйцэтгэх ажил үүргийг тухайн албан хаагч, түүнийг шууд харъяалсан удирдлага, эцэст нь боловсон хүчний төв байгууллагын ангилал хариуцсан мэргэжилтэн

тодорхойлдог. Ийнхүү бүх албан тушаалыг ажил мэргэжлийн төрөл (бичиг хэргийн ажилтан-бичээч, инженер гэх мэт), мэдлэг боловсрол, хариуцлагын түвшингээр нь анги, бүлэгт хуваадаг. Энэ нь зэрэглэл (ур чадварын түвшин ч гэж нэрлэдэг), зэрэглэл тус бүрт гүйцэтгэх ажил үүргийн хүнд хөнгөн байдал, хариуцлагын түвшин адил байхаар тооцож, тухайн зэрэглэлд хамаарах бүх албан тушаалын цалин хөлсний хязгаарыг тогтоох боломж олгодог.

Ажлын байрны ангилал зэрэглэлтэй, эсвэл зэрэглэлгүй байж болно. Зэрэглэлтэй ангилалд ажил мэргэжлийн нэг болон олон төрлийн бүлгийн дотор адил түвшний ажилд адил хэмжээний цалин хөлс олгох зарчим баримталдаг (Шиаво-Кэмпо нар, 1997). Харин зэрэглэлгүй ангилал нь зөвхөн ажил мэргэжлийн нэг бүлгийн доторх адил хэмжээний ажилд адил хэмжээний цалин хөлс олгох ёстой гэж үздэг. Зэрэглэлтэй ба зэрэглэлгүй ангиллын аль аль нь өөрийн давуу ба сул талтай учраас аль нэгийг нь сонгох талаар тодорхой зөвлөмж өгөх боломжгүй юм. Ерөнхийдөө зэрэглэлтэй ангилал илүү нарийн түвэгтэй, зэрэглэлгүй ангилал илүү энгийн хялбар байдаг. Иймээс уян хатан байдал ба адил тэгш байдал, эсвэл урт ба богино хугацааны үр ашигтай байдлын зохистой харьцааг олж тогтоох нь чухал.

Ажлын байрны ангиллын туршлагауд

Практик дээрх системүүд

Бүх ажлын байрыг ангилна гэдэг ихээхэн цаг хугацаа, хөрөнгө мөнгө шаардсан ажил байдаг. Хэрэв энэ ажлын үр дүнд ёс төдий, эсвэл өөрөө өөртөө үйлчлэх ангилал үүсч байвал (тоо баримт баттай бус, эсвэл өгсөн мэдээллийг сайтар шалгаж нягтлаагүй тохиолдолд ийм явдал олонтаа тохиолддог) зардал нэмэгдсэн шалтгааныг үр дүн сайжирснаар зөвтгөөд ч нэмэргүй юм. 1950-1983 оны АНУ-ын Холбооны засгийн газрын хэмжээнд гарсан албан тушаалын зэрэглэлийн дундаж өсөлтийн гуравны нэг орчим нь зохион байгуулалтын гажуудал, ажилтнуудын буруу томилгооноос үүдэлтэй байсныг Феслер, Кеттл нар цохон тэмдэглэсэн байдаг.

Ажлын байрны ангиллын эцсийн үр дүнгийн дүр зураг өндөр хөгжилтэй орнуудад харилцан адилгүй байна. Төрийн албаны бие бүрэлдэхүүний үзэл баримтлалд тулгуурласан маш нарийн бүтэц, дотоод

зохион байгуулалттайгаараа Францын систем онцлогтой бөгөөд бие бүрэлдэхүүн бүр аль нэг нарийн мэргэжлийн бүлэгт хамаардаг байна. Ийм бие бүрэлдэхүүн буюу корпусын тоо Францад хамгийн их (1,700 гаруй) байдаг буюу энэ үзүүлэлтээрээ бараг дэлхийд тэргүүлдэг байна. Бие бүрэлдэхүүн бүр А, В, С гэсэн эрх мэдлийн шатлалын гурван үндсэн бүлгийн аль нэгд хамаардаг. Канад, Австрали хоёроос бусад Британийн төрт ёсны уламжлал тогтсон орнуудад төрийн албан хаагчдыг ерөнхийд нь захиргааны, гүйцэтгэх, бичиг хэргийн, зарлага гэсэн дөрвөн ангид хуваадаг байна.

Улс орнуудын туршлагаас үзэхэд, хүнээр ба албан тушаалаар зэрэглэл тогтоох системүүдийн ялгаа тийм ч тод бус, энэ хоёр систем харилцан бие биеэ үгүйсгэдэггүй болох нь илт байна. Хүнээр зэрэглэл тогтоох системийн элементүүд албан тушаалаар зэрэглэл тогтоох системд орсон байх, албан тушаалын системийн элементүүд нөгөө системдээ орсон байх тохиолдол ч байдаг. Үүний хамгийн том нэг жишээ бол албан тушаалаар зэрэглэл тогтоодог практиктай орнуудад Удирдах ажилтнуудын алба (хожим авч үзнэ) бий болгож, удирдах албан тушаалтны давхаргад хүнээр зэрэглэл тогтоох практикууд нэвтрүүлсэн байдаг явдал юм. Олон орон ангиллын уламжлалт системээ өөрчилж, ажлын байр ба ажилтнуудынхаа бодит ялгааг илүү нарийн тусгах болжээ. Өргөжүүлэлтийн аргаар буюу өөрөөр хэлбэл, цалин хөлсний хамрах хүрээг өргөтгөж, сайн ажилласных нь цалингийн зэрэглэлийг өөрчлөх буюу өөр ангилалд шилжүүлэхгүйгээр шагнаж урамшуулах замаар уян хатан байдлыг нэмэгдүүлж болно.

Хөгжиж байгаа орнуудын чиг хандлага

Британи маягийн төрийн захиргааны уламжлалт системтэй хөгжиж байгаа орнууд Франц, Японы элитийн албатай төстэй ерөнхийлөн захирах алба байгуулахын зэрэгцээ эрүүл мэнд, инженерчлэл, бүртгэл тооцоо, аудит гэх мэт мэргэжлийн ангиллаар төрөлжүүлсэн функциональ албатай байдаг. Хүнээр зэрэглэл тогтоох систем нь нийгмийн уламжлалт давхаргуудад сайн зохицдог бөгөөд энэ хэлбэр олон оронд (тухайлбал, Энэтхэг Улсад) удаан хугацаанд бодитойгоор оршин тогтнож иржээ. Нөгөө талаас, Бангладеш, Пакистан улсууд дээрх дөрвөн ангиллыг өөрчилж нийтлэг зэрэглэлийн бүтэц, ажил мэргэжлийн бүлгээр сольсон байна.

Төрийн албан дах албан тушаалын зэрэглэлийн тоо бол сайтар бодож боловсруулах ёстой асуудал бөгөөд тухайн орны онцлог нөхцлөөс хамаардаг (жишээлбэл, Энэтхэг, Филиппин улсууд цалин хөлсний 30 орчим зэрэглэлтэй байдаг). Хэтэрхий цөөн, эсвэл хэт олон зэрэглэлтэй байх нь хүндрэл бэрхшээл үүсгэдэг. Хэтэрхий олон зэрэглэлтэй бол албан тушаалын түвшнүүдийн ялгаа хэт нарийсч, ажлын байруудыг ялгаж ангилахад улам хэцүү болох бөгөөд тодорхой албан тушаалуудад зэрэглэл тогтоох, тэдгээрийн хооронд хэвтээ холбоос үүсгэхэд маргаан гардаг (Энэтхэгийн цалин хөлсний тавдугаар комисс 1997). Нөгөө талаас, хэтэрхий цөөн зэрэглэлтэй байх нь албан тушаал дэвших, зэрэг цол ахих хүсэл эрмэлзлийг сулруулдаг.

Хөгжиж байгаа орнуудын хувьд зэрэглэлийн тооноос ч илүү шийдвэрлэх шаардлагатай чухал асуудал бол ажлын байрны тухай мэдээллийн тоо хэмжээ, чанар муу байснаас болж зэрэглэл буруу тогтоогддог явдал юм. Цалин хөлсний дээд, доод хязгаарын зөрүү хэт их, ажлын байрны тодорхойлолт, ажлын гүйцэтгэлтэй холбоогүй байх нь олонтаа бөгөөд энэ нь зэрэглэлийн системийн ил тод бус байдлыг улам ярвигтай болгодог (Дэлхийн Банк, 1999d). Түүнчлэн ажлын байрны зэрэглэл тогтоох үүрэгтэй ажилтнуудыг ажлын байрны үнэлгээний чиглэлээр хангалттай сургаагүй байх, тэдэнд техник ур чадвар дутагдах нь элбэг бөгөөд ийм систем бүхэлдээ улстөрийн нөлөөнд хэт автамтгай, заль мэхэнд өртөмтгий болдог. Хөгжилтэй орнуудын албан тушаалын ангиллын системийг авч хэрэглэхдээ анхаарал болгоомжтой хандах шаардлагатайг эдгээр бэрхшээлтэй асуудал болон хөгжиж байгаа олон орны бодит туршлага харуулж байна.

БОЛОВСОН ХҮЧНИЙГ АЖИЛД АВАХ, СОНГОН ШАЛГАРУУЛАХ АЖИЛЛАГАА

Ажилд авах зарчмууд ба зохион байгуулалт⁴

Боловсон хүчнийг ажилд авахад сул орон тоог тодорхойлох, ажлын байрны тодорхойлолт боловсруулах, тухайн албан тушаалд тохирох нэр дэвшигчдийн сонирхлыг татах, нэр дэвшигчдэд үнэлгээ өгч шалгаруулан хамгийн тохиромжтойг нь сонгох ажиллагаа ордог.

Төрийн албанд шинээр ажилтан авахдаа мэдлэг чадварт тулгуурлах, үл ялгаварлах зарчим баримтлах ёстой. Урам зориг, эрч

хүчтэй, чадварлаг төрийн алба бүрдүүлэхийн тулд мэдлэг чадварт тулгуурлан ажилд авахыг шаарддаг (гэхдээ өндөр албан тушаалын томилгооны хувьд хувь хүний зүгээс улстөрийн удирдлагын өмнө болон түүний мөрийн хөтөлбөрийг биелүүлэх үүрэг амлалтын элементийг оруулж болно). 20 дугаар зуунд дэлхийн улс орнууд улстөрийн ивээл, ашиг хонжооны системээс мэдлэг чадвар, нээлттэй өрсөлдөөнд тулгуурлан шилж сонгох системд аажмаар шилжсэн билээ. 20 дугаар зууны эхэн үед дийлэнх улс орон, түүний дотор хөгжингүй орнуудад хүртэл мэдлэг чадвараас илүү улстөрийн болон хувийн хэлхээ холбоогоор ажилд авдаг байв. Харин хөгжиж байгаа олон оронд, ялангуяа олон үндэстэн угсаатан зэрэгцэн оршдог нийгэмд ажилд авах ажиллагаа нь нийгмийн гарал үүслээс хамаарах шинжтэй буюу өөрөөр хэлбэл, хүсэлт гаргагчын мэдлэг чадварт бус, үндэс угсаанд үндэслэн сонгодог байв. Мөн эдгээр оронд улстөрийн томилгооны практик түгээмэл оршсон хэвээр байна.

Шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын хувьд хуучин дэглэмийн үеийн төрийн албаа хадгалж үлдэх, түүнд ажиллагсдыг цомхотгон чөлөөлөх, эсвэл төрийн шинэ чиг үүрэгт нийцүүлэн дахин сургах гэсэн өвөрмөц асуудалтай тулгарч байна. Хэдийгээр зарим ажилтны сэтгэлгээ, арга барил хоцрогдсон байж болох боловч тэдэнд шинэ орчинд дасан зохицох, сургалтад хамрагдах боломж олгохгүйгээр шууд ажлаас халах нь ноцтой алдаа төдийгүй ёс зүйн хувьд буруу үйлдэл юм.

Мэдлэг чадварт тулгуурлан ажилд авна гэдэг бол улстөрийн тал засалт, гаднын нөлөөлөл байхгүйн шинж бөгөөд төрийн албанд авъяаслаг хүмүүсийг татахад чиглэгдсэн байдаг. Энэ нь холбогдох хөдөлмөрийн зах зээл дэх шаардлага хангасан бүх чадварлаг хүмүүст хүрэх зорилготой юм. Ихэнх орон улстөрийн хувьд төвийг сахисан төрийн албаны зөвлөл байгуулах, мэдлэг чадварыг харгалзах шалгуурыг үндсэн хуульд болон төрийн албаны тухай хуульд тусгах замаар энэ зорилгоо хангахыг зорьсон байна.

Ажилд авахад ялгаварлан гадуурхах нь шударга бус төдийгүй мэдлэг чадвар, үр ашгийн зарчимд илт харшлах бөгөөд ихэнх орон үндэсний цөөнх ба эмэгтэйчүүдийн ажил эрхлэлтийн тэгш бус байдлыг арилгах хууль тогтоомж гаргасан байдаг. Гэхдээ бодит

практикт ялгаварлан гадуурхалтын үндсийг таслахад маш хэцүү хэвээр байна. Жишээлбэл, Бангладешт адил тэгш боломжийн тухай хууль байдаг ч зургаан албан хаагчийн нэг нь л эмэгтэй байна (Дэлхийн Банк, 1996). Мөн Энэтхэг, Өмнөд Африк гэх мэт олон оронд нийгмийн хэв журам сахиулах, өмнөх үеийн ялгаварлан гадуурхалтын алдааг залруулах, ялгавартай байдлыг хүлээн зөвшөөрөх, нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэх зорилгоор тусгай зохицуулалт хийхийг (заримдаа бодит орон тооноос илүү хүн нэмж авах) зөвтгөдөг. Гэхдээ нийгэмд гүн гүнзгий шингэсэн ялгаварлан гадуурхах хандлагуудыг эдгээр тусгай зохицуулалтын арга хэмжээний хуулиуд ч өөрчилж чаддаггүй. Иймд тусгай зохицуулалтын хэлбэр, хэрэгжүүлэх хугацааны талаар нийгмийн зөвшилцөлд хүрэх хэрэгтэй.

Ажилд авах систем⁵

Нээлттэй ба хаалттай систем

Мэдлэг чадварт тулгуурлан ажилд авах систем нь *хаалттай буюу мандарин систем, нээлттэй систем* гэсэн өргөн хүрээтэй боловч харилцан бие биеэ эс үгүйсгэдэг хоёр төрөл байдаг. Мандарин системд Зүүн Азийн орнуудын төрийн албаны дээд шатлалыг хамруулан ойлгодог байсан боловч одоо албан тушаалын тогтолцооны илүү өргөн хүрээний бүрэлдэхүүнийг хамрах болжээ. Ийм хаалттай систем Франц, Энэтхэг, Япон, БНСУ болон бусад хөгжиж байгаа орнуудад хэрэглэгддэг бөгөөд хөндлөнгөөс орж ирэх боломж хаалттай, бүлгийн сургалттай, шатлан захирах хатуу ёстой, зэрэглэл бүлэг хоорондын шилжилт хөдөлгөөн маш хязгаарлагдмал байдаг онцлогтой.

Мандарин системийн эсрэгээр, Австрали, Шинэ Зеланд, Их Британи, АНУ зэрэг оронд төрийн албаны нээлттэй систем, түүнийг дагалдсан албан тушаалын зэрэглэлийн загварыг илүүд үздэг бөгөөд ажилд авах эрх мэдлийг яам, газруудад шилжүүлэх талаар уян хатан бодлого баримталдаг. Энэ систем нь насны хязгаарлалтгүйгээр гаднаас элсэлт авах, анги хооронд шилжилт хөдөлгөөн хийх боломжийг нэмэгдүүлдэг. Энд мөн мэргэжлийн тусгай шалгалтууд авах бөгөөд менежерүүд нь өрсөлдөөнт шалгаруулалтгүйгээр ажилтан элсүүлэх илүү эрх мэдэлтэй байдаг.

Төрийн албаны зөвлөлүүд

Төрийн албаны зөвлөл (ТАЗ) нь ажилд өрсөлдөөн, мэдлэг чадварт тулгуурлан ажилд авах нөхцөл бүрдүүлэх, ажил мэргэжлийн хувьд өсч хөгжих бодлого, практикуудыг хэрэгжүүлэхэд гол үүрэг гүйцэтгэдэг. Олон улс оронд ийм зөвлөлийн эрх зүйн байдлыг үндсэн хуулиар баталгаажуулсан байдаг. Зүй нь, зөвлөлийн гишүүдийг улстөрийн бус үйл явцаар томилогдсон, шударга, мэдлэг чадвартай эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсээр бүрдүүлэх ёстой. Хуульд бүрэн эрхийн хугацаа, ажиллах тогтвортой нөхцлийг зааж өгсөн байдаг нь зөвлөлийн гишүүдийн эрх зүйн болон хараат бус байдлыг хамгаалдаг. Гэхдээ бодит байдал дээр үүнээс өөр байж болно.

ТАЗ-ийн эрлэх ажилд өрсөлдөөнт шалгалт зохион байгуулах, амжилттай оролцсон нэр дэвшигчдийг ил тод, бодитой шалгуурын дагуу сонгон шалгаруулах ажиллагаа ордог. Зарим орны төрийн албаны төв зөвлөл нь албан тушаал дэвшүүлэх, удирдах албан тушаалд томилох, гаднаас элсэлт авахад мэдлэг чадварын зарчмыг мөрдүүлэх, удирдах албан тушаалтныг сонгон шалгаруулах, томилоход засгийн газарт туслах, сахилгын дүрэм журмын хэрэгжилтийг зохицуулах, ажиллагсдын өргөдөл гомдлыг шийдвэрлэх, төрийн албан хаагчдын буруутай үйлдэлд томоохон шийтгэл ногдуулах шийдвэр гаргахын өмнө зөвлөх зэрэг үүрэг гүйцэтгэдэг. Тухайн улс орны хэмжээ, боловсон хүчний менежментийн системээс хамаарч төрийн албаны төв зөвлөлийн удирдлага дор ажилладаг цагдаа, багш нар гэх мэт төрийн албаны тодорхой бүлгийг хариуцсан салбар зөвлөлтэй, эсвэл орон нутгийн түвшний салбар зөвлөлүүдтэй байж болно.

Цаасан дээр сэтгэл хөдлөм бүтэцтэй мэт харагдсан ч хөгжиж байгаа орнуудад ажилд авах ажиллагааг цаг алдалгүй, үр нөлөөтэй явуулах тал дээр хүндрэл бэрхшээл их тулгардаг. Зарим Төрийн албаны зөвлөлүүд итгэл хүлээхүйц үйл ажиллагаа явуулдаг ч шалгалт авах, амжилттай оролцсон нэр дэвшигчдийг зарлах, ажилд авах эрх олгохдоо цаг алдаж сунжрах явдал хэтэрхий түгээмэл байдаг. Төрийн албаны зөвлөлийн удаан ажиллагаа, үр ашиггүй байдалд залхсан яамд орон тоогоо нөхөх хялбар арга хайхаас аргагүй байдалд ордог. Түүнчлэн зарим оронд шалгалтыг буруу жишгээр явуулж хууран мэхлэх, сонгон шалгаруулалтад улстөрийн нөлөө орох, улстөрийн

томилгоогоор шаардлага хангахгүй хүмүүс ТАЗ-д орох зэрэг тохиолдол гарсаар байна. Эдгээр бодитой хүндрэл нь төрийн албанд ажилд авах журам, боловсон хүчний практикт хяналт тавих үүрэгтэй төв байгууллагыг татан буулгах шахалт үзүүлэхэд хүргэдэг. Гэтэл ийм байгууллага нь төрийн албыг улстөрийн нөлөөлөл, ялгаварлан гадуурхалт, авлигаас хамгаалахад чухал шаардлагатай байдаг. Иймээс тус байгууллагыг татан буулгаж үгүй болгох биш, үйл ажиллагааг нь сайжруулах хэрэгтэй юм.

Чиг үүргийг шилжүүлэх ба төвлөрлийг задлах

Чиг үүргийг шилжүүлнэ гэдэг нь төв засгийн газар боловсон хүчний чиг үүргийг *дотоодод* дахин хуваарилах буюу төрийн албаны төв зөвлөлөөс бусад салбар хороодод, боловсон хүчний асуудал хариуцсан төв байгууллагаас салбарын яам, агентлагуудад шилжүүлэхийг хэлдэг. Салбарын яамдад чиг үүргийг шилжүүлэн гүйцэтгүүлэхийн тулд мэдээж хэрэг чиг үүргийг шилжүүлэх илүү ерөнхий хүрээний нэг хэсэг болгож хийх ёстой. Өндөр хөгжилтэй олон орон төрийн албаны дээд түвшиндээ төвлөрсөн системийг хэвээр хадгалдаг боловч боловсон хүчний бусад чиг үүргийг шилжүүлэн гүйцэтгүүлэх аргыг хэрэглэдэг. Шилжүүлэн гүйцэтгүүлэх практик улс орон бүрт харилцан адилгүй байгааг Шигтгээ 11.2-т үзүүлэв.

Зарим оронд үндэсний түвшнээс доошхи аймаг, орон нутгийн захиргаанд шинээр ажилтан авахдаа өөрийн гэсэн орон нутгийн зөвлөл байгуулж байна. Мөн зарим улс орон нутгийн захиргааны боловсон хүчнийг сонгож авах үйлчилгээний комисс байгуулсан байдаг. Орон нутгийн сонгууль болон орон нутгийн захиргааны эрх бүхий байгууллагууд үндэсний, эсвэл орон нутгийн заавар журамд нийцүүлэн (ялангуяа мэдлэг чадварыг харгалзах, зохицуулалтын тусгай арга хэмжээ авахтай холбоотой) бүх юмуу ихэнх ажилтнуудаа шууд сонгон шалгаруулж авах эрх мэдэлтэй байх нь олонтаа. Тодорхой төрлийн нийтлэг нэг албан тушаалд ажилтан сонгон шалгаруулахад орон нутгийн хэд хэдэн байгууллага хамтран оролцож зардлаа хэмнэх, сайн нэр дэвшигчдийг татах ажиллагаа хамтран явуулах, эсвэл сонгон шалгаруулалт явуулдаг мэргэжлийн байгууллагуудад хандаж хотын менежер, хэлтсийн дарга гэх мэт удирдах албан тушаалд нэр дэвшигчдийг сонгоход туслах хүсэлт тавих тохиолдол байдаг.

Ажилд авах ба томилох журам

Ажилд авах

Ажилд шинээр авах шалгуур, журмыг гол төлөв төрийн албаны тухай ерөнхий хууль тогтоомжид тодорхойлсон байдаг. Мөн салбарын яамдын хувьд төв ба элитийн албанаас бусад албан тушаалд ажилд авах шалгуурыг боловсон хүчний асуудал хариуцсан төв байгууллага, салбар зөвлөлтэй зөвлөлдсөний үндсэн дээр, үндэсний заавар удирдамжуудад нийцүүлэн тодорхойлох эрхтэй байдаг.

Нээлттэй, шударга өрсөлдөөнийг хангахын тулд төрийн албаны зөвлөл, эсвэл тухайн байгууллагаас сул орон тоог нийтэд зарлаж, өргөдөл ирүүлэх хангалттай хугацаа олгох, өргөдөл гаргах хүсэлтэй хүмүүст тухайн ажилд шаардагдах мэргэжил мэдлэг, боловсролын түвшин болон бусад шалгуур үзүүлэлтийн талаарх мэдээллийг өгөх шаардлагатай.

Шалгалт авдаг орнуудын шалгалтын практик янз бүр байдаг. Шалгалтыг гол төлөв ярилцлага, сэтгэл зүйн сорилт гэх мэт сонголтын бусад механизмтай хослуулан хэрэглэдэг. Дунд ба дээд шатны албан тушаалд сонгон шалгаруулах шалгалт өвөрмөц онцлогтой ба нэр дэвшигчийг ажлын туршлага, мэргэжил боловсрол, ярилцлагын үр дүнг тулгуурлан сонгодог байна.

Тодорхой шалгуур, ил тод байдлын зарчимд тулгуурласан нээлттэй шалгаруулалт явуулах нь мэдлэг чадварт тулгуурлан ажилд сонгон авч, сайн үр дүнд хүрэх шилдэг арга зам юм. Гэтэл ажилд авах нэр дэвшигчийг аль хэдийн албан бусаар сонгочихсон, өрсөлдөөнт сонгон шалгаруулалтыг зөвхөн ёс төдий хийх тохиолдол байдаг. Ийм практик газар авсан, таслан зогсооход хүндрэлтэй тохиолдолд тодорхой дүрэм журмын дагуу нэр дэвшигчийг шууд сонгох боломжийг эрж хайхын сацуу дийлэнх тохиолдолд өрсөлдөөнт сонгон шалгаруулалтын журмыг хатуу баримтлахыг чухалчлах хэрэгтэй.

Ажилд томилох

Сонгон шалгаруулалтад тэнцсэн хүмүүсийн нэрсийг холбогдох яам, агентлагт илгээнэ. Томилгооны хугацаа, нөхцлийг ихэвчлэн албан ёсны захидалд зааж өгсөн байдаг. Гол төлөв туршилтын

хугацааг гүйцээх, тухайн газрын шалгалтад тэнцэх, аль эсвэл цагдаагийн газрын тодорхойлолт авах гэх мэт нөхцлүүд хангагдсаны дараа байнгын томилгоо хийгдэх буюу тухайн албан тушаалд жинхлэн томилдог.

Төрийн албан хаагчдыг ихэнхдээ бүтэн цагаар байнга ажиллуулах нөхцөлтэйгээр томилдог бөгөөд үүнийг хязгааргүй хугацаатай гэрээ ч гэж нэрлэдэг. Бас нэг чухал зүйл бол тогтсон хугацаагаар, хагас цагаар ажиллуулах гэрээ бөгөөд яамдууд төсвөө үр нөлөөтэй ашиглах, ажиллах хүчний эрэлт, нийлүүлэлтийн өөрчлөлтөд бэлэн байх, ажилтнуудын эрэлт хэрэгцээг гэр бүлийн болон бусад хэрэгцээнд нь тохирсон байдлаар уян хатан зохицуулах боломж олгодог. Гэрээгээр ажиллуулах орон тооны эзлэх хувьд ихэвчлэн хязгаарлалт тогтоодог боловч хагас цагаар ажиллуулах зохицуулалтад хязгаарлалт хийхгүй байж болно.

Сүүлийн үед ялангуяа удирдах болон мэргэжлийн ажилтнуудыг уламжлалт байнгын томилгооноос хугацаат гэрээний хэлбэрт шилжүүлэх хөдөлгөөн хөгжингүй олон оронд гарч байна. Шинэ Зеландад энэ практикийг бүх удирдах ажилтнуудад нийтлэг хэрэглэдэг болоод байна. Энэ нь засгийн газарт илүү их уян хатан байдал бий болгох, ажиллагсдын ажлын гүйцэтгэл, ажил эрхлэлт хоорондын уялдааг бэхжүүлэх зорилготой юм (18 дугаар бүлэгт гүйцэтгэлийн асуудлыг дэлгэрэнгүй авч үзнэ). Мөн тогтмол хугацаагаар сунгагдах гэрээ байдаг нь хоёроос гурван жилийн хугацаагаар жил бүр сунгагдаж, улмаар тухайн ажилтанд илүү урт хугацааны баталгаа өгдөг байна. Гэхдээ гэрээний төрөл байнгын, эсвэл тогтмол хугацаатай аль нь байхаас үл хамааран тухайн хүний албан тушаалын үүрэг хариуцлага, статус хадгалагддаг. Харин аливаа үйлчилгээ, үйл ажиллагааг гаднын байгууллага гэрээгээр гүйцэтгэж байгаа тохиолдолд уг үйлчилгээг үзүүлж байгаа хүмүүс төрийн албан хаагчийн статусгүй байдаг.

Хөгжингүй орнуудын төрийн албанд ажлын богиносгосон цагийн хэлбэр буюу *хагас цагийн ажлын* хамрах хүрээ нэмэгдэж байна. Хагас цагийн ажил буюу өөрөөр хэлбэл, тухайн зэрэглэлд тогтоосон ажлын цагаас богино хугацаагаар ажиллуулах зохицуулалт нь байнгын, эсвэл түр зуурын шинжтэй байж болох бөгөөд тухайн

хүнд, эсвэл албан тушаалд тохируулан хэрэглэж болдог. Ийм зохицуулалтын нэг хувилбар бол ажил хуваалцах буюу бүтэн цагийн ажлыг хоёр буюу түүнээс дээш тооны хүн хувааж гүйцэтгэх явдал юм. Ялангуяа мэдээллийн технологийн хөгжлийн үр дүнд энэ зохицуулалтын хүрээ улам өргөжин тэлнэ гэж зарим ажиглагч үзэж байна (Бүлэг 19).

Түр томилгоо нь тогтмол хугацаатай ба хагас цагийн ажлын элементүүдийг хослуулсан байдаг. Үүнийг ажлын ачаалал гэнэт нэмэгдэх, аливаа агентлаг, газар татан буугдсаны дараа ажилтнуудыг нь түр байршуулахад туслах зэрэг богино хугацааны хэрэгцээг хангахад ашигладаг.

Томилох эрх мэдлийг яам, агентлагт шилжүүлсэн нөхцөлд ажилд авах, гэрээлэх ажиллагаан дахь уян хатан байдал нь хөгжиж байгаа орнуудад албан тушаал урвуулан ашиглах, хувийн хэлхээ холбоог томилгоонд ашиглах зэрэг сөрөг үр дагавар бий болоход нөлөөлдөг. Төв засгийн газраас байнгын орон тоог нэмэгдүүлэхгүй байх хязгаарлалт тавьсны хариуд түр ба гэрээт нөхцлөөр ажилд авах явдал нэмэгдэж, хожим нь улстөрийн шахалтаар эдгээр ажилтнуудаа төрийн жинхэнэ албан хаагч болгох нь элбэг байдаг. Ер нь шинээр ажилд авахыг зогсоох нь төрийн албаны шинэтгэлд чухал үүрэгтэй боловч урт хугацаанд үр нөлөөтэй байх нь ховор байдаг (Бүлэг 10).

Хөгжиж байгаа орнуудын төлөв байдал

Аравдугаар бүлэгт үзсэнчлэн, хөгжиж байгаа олон орон гол төлөв төсөв санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах зорилгоор улсын салбарт ажиллагсдынхаа тоог цөөлөх арга хэмжээ авсан байдаг. Нөгөө талаас, тэдэнд шинэ ажиллах хүчийг аажмаар бүрдүүлэх, ажилд авах системийг зохистой, мэдлэг чадварт суурилсан байдлаар өөрчлөн шинэчлэх шаардлага тавигдаж байна. Хөгжингүй орнуудад хэрэгжиж буй боловсон хүчнийг сонгон шалгаруулах, томилох төвлөрсөн бус загварууд илүү сонирхол татам боловч тэдгээрийг авч хэрэглэхийн тулд юуны өмнө төрийн албаны тогтсон уламжлал, боловсон хүчний зохистой системтэй байх шаардлагатай. Байгууллагын түвшинд сонгон шалгаруулалт, томилгоог хийснээр сайн үр дүнд хүрсэн талаар хангалттай нотлох баримт байхгүй бөгөөд харин ч тэгш бус байдал, авлигын

эрсдэл өндөр байдаг. Иймээс хөгжиж байгаа орнууд боловсон хүчин шинээр ажилд авах эрх мэдлийг салбарын яамдад шилжүүлэх талаар бодож эхлэхээсээ өмнө маш сайн ажиллагаатай, хариуцлагатай, төвлөрсөн тогтолцоо бий болгож хөгжүүлэх асуудалд сайтар анхаарах нь зүйтэй.

УДИРДАХ АЛБАН ТУШААЛЫН АЛБЫГ ХӨГЖҮҮЛЭХ НЬ⁶

Удирдах ажилтнуудын албаны үндэслэл

Удирдах албан тушаалын алба (УАТА) гэдэг нь бодлогын зөвлөгөө өгөх үүрэгтэй, удирдлагын болон мэргэжлийн илүү өндөр хариуцлага хүлээдэг, засгийн газрын үр ашигтай ажиллагааг хангахын тулд хэрэгцээтэй газар томилон ажиллуулж болох төрийн албаны удирдах ажилтнуудын бүлгийг нэрлэдэг. Тэд ажил эрхлэлтийн онцгой нөхцөлтэй, ихэвчлэн өндөр цалинтай боловч ажлын байрны баталгаа муутай байдаг.

Өндөр хөгжилтэй олон оронд дараах цуврал асуудлуудыг шийдвэрлэх зорилгоор УАТА-ыг нэвтрүүлээд байна:

- Өндөр ур чадвартай удирдах ажилтнуудад олгох цалин, урамшуулал хувийн хэвшилтэй харьцангуй улам бүр хангалтгүй болж байгаа; хувийн хэвшлээс өндөр мэдлэг чадвартай мэргэжилтнүүдийг татан авч ажиллуулахад хэцүү байдал,
- Удирдах албан тушаалтнууд улстөрийн удирдлагын бодлого, тэргүүлэх чиглэлүүдэд хөшүүн хойрго хандаж байна гэж үзэх болсон,
- Төрийн албанд үнэнч, салбар хоорондын болон төрийн албаны өргөн хүрээний мэдлэгтэй элит боловсон хүчин үгүйлэгдэх болсон.

Британи маягийн захиргааны уламжлалтай хөгжиж байгаа олон оронд удирдах ажилтны алба (Сингапурын Төрийн алба, Энэтхэгийн Захиргааны алба, Цейлоны Төрийн алба гэх мэт) нь колонийн үеэс бий болсон төрийн албаны түшмэдүүдийн залгамжлагч халаа болох түүхэн үүргийг гүйцэтгэж иржээ. Эдгээр орны нийгмийн олон ургальч

шинж чанар нь тусгаар тогтносны дараа ч элит, мэргэшсэн, төрийн албаны хэмжээнд удирдах бие бүрэлдэхүүнтэй байсан уламжлалаа хадгалж үлдэхэд хүргэжээ. Колонийн захиргааны үүргийг онцгой сайн гүйцэтгэж ирсэн энэ бүтцийг хүн амын хэрэгцээ, ардчиллын шаардлагад нийцүүлэн төрийн болон хөгжлийн алба болгон хувиргах сорилт тулгарчээ (Жишээлбэл, Энэтхэгийн Ерөнхий сайд асан Жавахарлал Неру колонийн дэглэмийн үеийн захиргаанд ихээхэн шүүмжлэлтэй хандаж байсан ч тусгаар тогтносны дараах Энэтхэгийн захиргааны албанд үүнтэй төстэй загварыг авч хэрэглэжээ.).

УАТА-ны бүтэц

Хөгжиж байгаа ба хөгжингүй орнуудад УАТА-ны олон хэлбэр байдаг. Өмнө өгүүлсэн мандарин системтэй орнуудын УАТА нь элсэлтийн хаалттай системтэй, шатлан захирах ёстой, цомхон бүтэцтэй байдаг төдийгүй маш нарийн шалгуураар шилж сонгож авдаг байна.

Мандарин системд, тухайлбал, Японд УАТА-нд элсүүлэхдээ мэдлэг чадвар, өрсөлдөөнд тулгуурладаг бөгөөд ихэвчлэн Төрийн албаны зөвлөл гэх мэт төвлөрсөн байгууллагаар дамжуулж авдаг байна. Өргөдөл гаргагчид нь голдуу залуу хүмүүс байх ба ерөнхий ба мэргэжлийн шалгалтууд авах, шалгарсан нэр дэвшигчдийг ярилцлагад оруулахаас гадна бусад хэлбэрийн ганцаарчилсан ба бүлгийн ажлын үнэлгээ өгдөг байна. Амжилттай оролцсон нэр дэвшигчид төрийн албаны тодорхой зэрэглэлд шууд орох бөгөөд цөөн хэдэн жилийн дараа буюу богино хугацаанд удирдах албан тушаалд томилогдох боломжтой болдог. УАТА-ны систем бол хүнээр зэрэглэл тогтоодог систем бөгөөд тодорхой нэг албан тушаалд бус, харин удирдах түвшний аль ч албан тушаалд сэлгэн ажиллуулахад тохиромжтой хүн гэж үзэж элсүүлдэг. Британийн Хамтын нөхөрлөлийн олон оронд нэр дэвшигчдийг үндэсний ерөнхийлөн захирах элит албанд буюу бүртгэл тооцоо, орлого, мэдээлэл харилцаа гэх мэт хэд хэдэн төрөлжсөн албанд ажиллуулж, тухайн албаныхаа дотоодод, эсвэл яамдын хооронд нэг ажлаас нөгөөд сэлгэн ажиллах үүрэг хүлээлгэдэг.

Шалгарсан нэр дэвшигчид ихэвчлэн Францын ЭНА гэх мэт нэр хүнд бүхий үндэсний сургалтын байгууллагад суралцаж

мэргэжлийн дадлага хийх буюу эрдмийн сургалтад хамрагддаг (Шигтгээ 11.2). Сонгон шалгаруулалт, сургалтын явцад болон түүний дараагаар нь нэр дэвшигчдэд төрийн албаны эрхэмлэх үндсэн зүйлсийг суулгаж өгөх зорилгоор нийгмийн чанартай төрөл бүрийн арга хэмжээнд эрчимтэй хамруулдаг. Үүний дараа замнах зам нь улс орон бүрт харилцан адилгүй байдаг. Энэтхэг зэрэг зарим оронд тэднийг шууд яамдад хуваарилж тэнд нь үлдээдэг боловч тухайн яам дотроо төрөл бүрийн албан тушаалд сэлгэн ажиллуулдаг. Харин бусад оронд тэднийг яамдын хооронд системтэйгээр сэлгэн ажиллуулдаг. Үүнтэй төстэй систем Япон, Энэтхэг гэх мэт Азийн орнуудад бий.

Дээр өгүүлсэн төвлөрсөн тогтолцооны эсрэгээр зарим орон УАТА-д элсүүлэх нээлттэй загвар буюу уян хатан, төвлөрсөн бус, зах зээлийн баримжаатай практикийг илүүд үздэг байна. АНУ-ын УАТА-нд төрийн албан хаагчид болон гаднаас хүсэлт гаргагч хүмүүсийн аль алиныг элсүүлдэг. Энэ систем нь насны хязгаарлалтгүйгээр уг албанд хөндлөнгөөс элсэхийг зөвшөөрдөг бөгөөд албан тушаал хооронд шилжилт хөдөлгөөн хийх (гэхдээ байгууллага хоорондын шилжилт хөдөлгөөн бага) боломж олгодог. Төрийн байгууллага бүр УАТА-д шалгаруулж элсүүлэх мэдлэг, ур чадварын тодорхой стандарт тогтоож төрийн албаны болон төрийн албаны бус ажилтнуудын аль алинаас элсэлт авдаг. Цалин урамшууллын багцыг сайжруулж ажлын үр дүнтэй холбон нэмэгдүүлсэн нь өмнө өгүүлсэн төрийн албаны баталгааг орлох сонголт болдог. Энэ системийн гол дутагдал бол АНУ-ынх шиг хууль тогтоох байгууллагаас цалингийн дээд хязгаарыг баталж өгдөг газар тухайн системийн зарим логик алдагддаг явдал юм.

Зарим улс шилдэг төгсөгчдийг татахын тулд УАТА-д тодорхой хугацаагаар ажиллуулах нөхцөлтэй сургалтын тэтгэлгийн багц санал болгодог бол, Буркино Фасо зэрэг зарим оронд улсын зардлаар сурсан оюутнуудад төрийн албанд 10 жил ажиллах нөхцөл тавьж, урамшуулах хүчин зүйл болгон хангалттай цалин хөлс олгодог байна. Энэтхэг зэрэг оронд нийгмийн эмзэг бүлгийн төлөөлөгчдийг уралдаант шалгалтад бэлтгэхэд нь тусалдаг сургалтын төвүүд байдаг.

Шигтгээ 11.2

Төрийн албаны академи

Төрийн албаны академи нь төрийн захиргааны үндсэн албанд шинээр элсэгчдэд танилцуулах сургалт, төрийн албанд элсэхийн өмнөх урт хугацааны сургалтаар хангахын зэрэгцээ дунд ба дээд шатны ажилтнуудад зориулсан мэргэжил дээшлүүлэх сургалтууд зохион байгуулдаг. Энэтхэг, Сингапур, Их Британийн төрийн албаны коллеж энэ загварын жишээ юм. Тус академийн сургалтын хөтөлбөрт ерөнхий ба мэргэжлийн захиргааны асуудлууд багтдаг. Удирдах ажилтны техникийн болон мэргэжлийн янз бүрийн чиг баримжаагаар илүү төрөлжсөн тусгай академиуд олон байдгаас гадна эрүүл мэнд, боловсрол, төмөр зам, харилцаа холбоо, инженер зэрэг мэргэжлийн бүлэгт зориулсан тусгай академиуд байдаг. Эдгээр академи заримдаа Британийн төрийн албаны коллеж шиг Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газартаа харьяалагддаг бөгөөд тус коллеж саяхан Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын дэргэдэх Менежмент, бодлого судлалын төв болж зохион байгуулагджээ.

Францын Үндэсний захиргааны сургууль (Эколэ Националэ д'Администрацион -ЭНА)-ийн сургалтын ердийн хөтөлбөр нь төрийн албанд элсэгчдийг бэлтгэх зорилготой бөгөөд хичээл, дадлагыг хослуулсан байдаг. Тус сургууль жил бүр 100 орчим франц оюутныг уралдаант шалгалтаар шалгаруулж авахын зэрэгцээ 40 орчим гадаад оюутан элсүүлдэг. Тэд захиргааны чиглэлээр бүтэн жилийн сургалтад хамрагдах бөгөөд улсын салбарын менежмент, олон улсын харилцаа, эдийн засаг, төсөв, санхүү, захиргаа зэрэг хичээл үздэг байна. Үүний дараа 6 сарын хугацаатай хоёр удаагийн дадлага хийдэг бөгөөд эхнийхийг нь Францын аль нэг орон нутгийн захиргаанд, нөгөөг нь хилийн чанад дахь Францын Элчин сайдын яам, эсвэл компанид хийж гүйцэтгэдэг байна. Төгсөгчдийг сурлагын амжилтын дагуу байр эзлүүлж элит албанд хуваарилдаг бөгөөд хамгийн өндөр амжилт үзүүлсэн оюутнууд хамгийн нэр хүндтэй байгууллагууд болох Санхүүгийн хянан шалгах ерөнхий газар, Төрийн зөвлөл, Бүртгэл тооцооны шүүх зэрэг газар ажиллахаар хуваарилагддаг. ЭНА-аас гадна эрүүл мэнд, орлого, эрх зүйн чиглэлийн удирдах ажилтан бэлтгэдэг ижил төстэй сургуулийн төгсөгчдөөс нэмэлт элсэлт авдаг байна. Франц болон бусад хэд хэдэн улсад орон нутгийн захиргааны боловсон хүчнийг бэлтгэдэг тусгай академи байдаг ажээ.

Эх сурвалж: Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын Нарийн бичгийн газар (1995а), ЭНА (1998).

Нөгөө талаас, хөгжиж байгаа олон оронд тэр дундаа Африк тивийн улсуудад төрийн албанд нутгийн уугуул иргэдийг оруулж,

тухайн улсын иргэдийн үндэс угсаа, газар зүйн төлөөллийг тусгах шаардлагатай байдаг. Жишээлбэл, 1991 онд Өмнөд Африк Улсад төрийн нийт албан хаагчдын 61 хувь, төр засгийн удирдах албан тушаалын ихэнхийг цагаан арьстнууд эзэлж, ихэнх хар арьст иргэд доод тушаалын ажил хийдэг байв. Магадгүй Африк тивд болон колонийн дараах үеийн олон ургальч нийгэмтэй бусад газарт төрийн албан дахь үндэс угсааны бүтцийг өөрчлөх асуудал боловсон хүчний удирдлагын хамгийн хүнд хэцүү сорилт болж тавигддаг биз. Үүний тулд гаднын чадварлаг хүмүүст үргэлжлүүлэн найдсанаас хүртэх богино хугацааны үр ашиг, дотоодын чадавхийг тасралтгүй бэхжүүлснээр хүртэх урт хугацааны үр ашигтай байдал хоёрын нарийн тэнцвэрийг зөв олох ёстой. Түүнчлэн нийгмийн энх тайван, эрх тэгш байдлыг хангахын хажуугаар төрийн сайн албатай болох зайлшгүй шаардлага тавигддаг. Үүнийг ижил төстэй улсуудад баримталдаг боловсон хүчний менежментийн практикийг хуулбарлах, эсвэл үндэс угсааны болон улстөрийн бүлэглэлүүдийн зөрчлийг хүлээн зөвшөөрөх байдлаар хялбар шийдвэрлэнэ гэж төсөөлж болохгүй. Гол сорилт бол мэдлэг туршлагад тулгуурлан сонгох, үл ялгаварлан гадуурхах шинжтэй түгээмэл шалгууруудын хүрээг аажмаар өргөтгөхийн зэрэгцээ дотоодын, үндэс угсаатны болон нийгмийн бодит онцлогийг тусгаж өгөх явдал юм.

Адил тэгш боломж олгох, үл ялгаварлах зорилтуудыг тухайн орны өвөрмөц онцлогт тохирсон арга хэмжээнүүдээр дамжуулан YATA-ны системд тусгаж өгөх ёстой бөгөөд эдгээр арга хэмжээг АНУ-ынх шиг хуулиар, Их Британийх шиг хараат бус зөвлөлөөр дамжуулан хэрэгжүүлдэг байж болно. YATA-д элсэхэд учирдаг саад тотгорууд, удирдах ажилтны үүрэг ролийн талаарх хэвшмэл ойлголт, ажлын байран дахь асуудлуудаас шалтгаалан олон оронд YATA-нд эмэгтэйчүүдийн төлөөлөл бага байгааг шүүмжилж дуу хоолойгоо илэрхийлсээр байна.

Уламжлал ёсоор удирдах албан тушаалтнууд тодорхой нэг яаманд үлдэж салбарын мэдлэг бий болгох, тухайн яамны зорилгод үнэнч байх явдлыг хөхиүлэн дэмжиж ажилладаг. Энэ практикийн нэг дутагдалтай тал бол яамдын дунд салбарын явцуу эрх ашгийг хамгаалсан өрөөсгөл хандлага бий болох, төрийн албаны нийтлэг ёс суртахуун дутагддаг явдал юм. Сүүлийн жилүүдэд ихэнх оронд салбар

хоорондын шилжилт хөдөлгөөний давуу талыг хүлээн зөвшөөрөх болов. Зарим оронд удирдах албан тушаалд дэвшүүлэхийн тулд хэд хэдэн яаманд ажилласан байхыг шаарддаг байна.

УАТА-ны системтэй олон орон яам, газар хоорондын шилжилт хөдөлгөөн, төрийн байгууллага хоорондын сэлгээ, нарийн мэргэжлийн сургалтад хамрагдах боломж зэргээр дамжуулж УАТА-нд ажиллагсдын мэдлэг туршлага, алсын харааг тэлэх хүчин чармайлт гаргаж байна. Канад Улс удирдах ажилтнуудад зориулсан яам, газар хоорондын нэгдсэн харъяалал бий болгож, засгийн газрын хэмжээнд шилжилт хөдөлгөөнийг нэмэгдүүлэхийг оролдож байна. Бүх удирдах ажилтныг зургаан давхарга бүхий удирдлагын нэгдсэн шатлалд оруулж, бодлогын шинжилгээ, салбар хоорондын нөлөөллийг бэхжүүлэхэд чиглэсэн удирдах ажилтны хөгжлийн хөтөлбөрүүд (Канадын *Ла Релев* шиг) бий болгосон байна (Сургалтын талаар дараагийн бүлэгт авч үзнэ.).

Авъяас чадвар сорьсон томоохон албан тушаалд томилогдох боломжууд удирдах албан тушаалын ажилтнуудын дунд өрсөлдөөн өрнүүлж байдаг. Жишээлбэл, Японы төрийн албаны удирдах албан тушаалд ажиллагсад тэтгэвэрт гарсныхаа дараа *амакудару хийх* (тэнгэрээс бууж ирэх) буюу бизнесийн салбарт чухал албан тушаалд томилогдох өргөн боломжтой байдаг.

Хөгжиж байгаа орнуудын хэтийн төлөв

УАТА-ны тогтолцоо зарим давуу талтай ч улстөрийн зүтгэлтнүүдийн хувийн үзэл бодлоос хараат болох, улстөрийн бүлэглэл хоорондын хуйвалдаанд өртөмтгий болох, иргэдийн эрэлт хэрэгцээнд мэдрэмжгүй хандах зэрэг эрсдэлтэй байдаг. Азийн орнуудын УАТА-ны тогтолцоонд улстөржилт ноёрхох, урамшуулал, сахилгын механизм сул байх, санаачилга, шударга ажиллагааг хүлээн зөвшөөрч хангалттай урамшуулаагүй зэргээс асуудал үүсч иржээ. Удирдах албан тушаалтан хоорондын өрсөлдөөн, албан тушаал дэвших, ажил мэргэжлийн хувьд өсөх тэгш бус боломж нь төрийн албаны ёс суртахууныг бэхжүүлэхэд саад учруулдаг. Албан тушаалд томилох бодлогын алдаанаас болж засгийн газарт хомс байгаа мэдлэг туршлагыг өрөөсгөлөөр хуваарилж, улмаар сангийн яам, аж үйлдвэрийн яам гэх мэт нэр хүндтэй яамдад чадалтай

боловсон хүчин төвлөрч боловсрол, эрүүл мэндийн зэрэг яамд харьцангуй сул боловсон хүчинтэй байх нь элбэг. Зарим оронд төрийн албан хаагчдыг улстөрийн дарамт шахалтаас албан ёсоор хамгаалдаг боловч (тухайлбал, Энэтхэг Улс) төрийн албан хаагчдыг улстөрчдийн авир, явцуу эрх ашигт эмзэг өртөмтгий болгодог өөр олон янзын практик (ялангуяа, гэнэт өөр газар руу шилжүүлэх, гоё албан тушаалаар уургалах гэх мэт) байдаг.

ГҮЙЦЭТГЭЛИЙН УДИРДЛАГА⁷

Аливаа байгууллагын гүйцэтгэлийн удирдлага нь хүмүүсийг үр нөлөөтэй удирдах ажлын салшгүй нэг хэсэг юм. Гүйцэтгэлийн үр нөлөөтэй удирдлагыг механик үнэлгээ, эсвэл цэвэр мөнгөн урамшуулалтай хольж хутгаж болохгүй. Эсрэгээр нь, сайн боловсруулсан систем хүний ажиллах урам зоригийг бодитойгоор үнэлэхэд тулгуурлах ёстойн зэрэгцээ байгууллагын дотор эвсэг нийцтэй байдал бий болгож, шаардлагагүй зөрчилдөөнөөс урьдчилан сэргийлэхэд чиглэдэг байх ёстой. Мөн төрийн албаны өвөрмөц онцлогийг харгалзсан байх ёстой.

Райлийгийн (1993, хуудас 213) тодорхойлсноор, хувь хүний урам зоригийн үндсэн эх сурвалжууд нь нийгмийн ерөнхий орчин ба ажлын байрны ёс зүй; байгууллагын зорилго, эрхэм зорилго; тухайн ажлын агуулга; ажлын нөхцөл, мөнгө зэрэг хүчин зүйлс байна. Хамт ажиллагсдын зүгээс хүндлэл, итгэл үзүүлэх зэрэг албан бус урамшуулал, шийтгэл ч бас чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Ёс суртахууны үнэлэмж, амжилтад хүрэх эрмэлзэл ч материаллаг урамшууллаас илүү урам зориг өгч өдөөх нь элбэг. Энэ нь хувийн хэвшилд ажиллагсад төдийгүй төрийн албан хаагчдын хувьд ч үнэн байдаг. Улсын салбарт ажлын гүйцэтгэлийг хэмжихтэй холбоотой асуудлуудыг 18 дугаар бүлэгт авч үзнэ. Энд бид төр албаны боловсон хүчний ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх аргууд, давуу ба сул талыг авч үзнэ.

Гүйцэтгэлийн үнэлгээ

Ерөнхий тойм

Асуудлын гол нь төрийн албан хаагчдын ажлын гүйцэтгэлийг системтэйгээр үнэлэх эсэхэд биш (мэдээж ингэж үнэлэх ёстой),

харин энэ үнэлгээг хэрхэн шударга, найдвартай, зөрчилгүйгээр хийх вэ гэдэгт оршино. Гэхдээ улс орны, эсвэл байгууллагын нөхцөл байдал нь ямар нэг байдлаар түүний үнэлгээ хийх чадавхид эргэлзээ төрүүлж байгаа бол гүйцэтгэлийн үнэлгээний албан ёсны системтэй байх эсэх тухай асуудлыг эргэж харах хэрэгтэй болно. Гүйцэтгэлийн үнэлгээний муу системтэй байснаас огт байгаагүй нь дээр байдаг. Иймд энэ хэсэгт сайн үнэлгээний системд тавигдах шаардлагуудын талаар авч үзнэ. Эдгээр шаардлага хөгжиж байгаа ядуу буурай орнууд, ялангуяа олон үндэс угсаатнаас бүрдсэн орнуудын бодит практикт биелэх боломжтой эсэхийг хожим авч үзнэ.

Гүйцэтгэлийн үнэлгээ нь ажилтан бүр өмнөө тавьсан зорилгоо биелүүлэхийн зэрэгцээ байгууллагынхаа үйл ажиллагаанд үр нөлөөтэй хувь нэмэр оруулахад чиглүүлэх зорилготой систем юм. Гүйцэтгэлийн үнэлгээ нь цалин хөлс, ажил мэргэжлийн хувьд өсч хөгжих боломжтой шууд хамааралтай учраас ажилтнуудын урам зоригийг өдөөх чухал хөшүүрэг бөгөөд улмаар ажлын үр ашиг, үр дүнг сайжруулахад нөлөөлдөг. Түүнчлэн гүйцэтгэлийн үнэлгээ нь төрийн үйлчилгээний ерөнхий стандартыг сайжруулах, иргэдийн өмнө хүлээх хариуцлагыг дээшлүүлэх стратегийн хэрэгсэл болж болох юм. Зарчмын хувьд гүйцэтгэлийн үнэлгээ ба түүний эргэх холбоо нь тасралтгүй үргэлжлэх үйл явц байх ёстой ч гүйцэтгэлийг тогтмол хугацаагаар үнэлж дүгнэх, аливаа нэгжийн бүх ажилтныг нэгдсэн журмаар хамруулан үнэлэх практик шаардлагын үүднээс албан ёсны үнэлгээг үечилсэн байдлаар хийдэг. Хувь хүний ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх *аливаа* үнэлгээ нь угаасаа субъектив чанартай, чанарын дүгнэлтийн элемент зайлшгүй агуулдаг болохыг эхнээс нь хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй. Иймд үнэлгээний сайн системийн зорилго бол субъектив дүгнэлтийг арилгах бус, харин дур зоргоор шийдвэр гаргах явдлыг таслан зогсоох, үнэлгээг зүгээр нэг механик үйлдэл болгон хувиргахгүй байх, эсвэл боловсон хүчний шийдвэрийг ажлын гүйцэтгэлтэй холбоогүйгээр дур зоргоор гаргах халхавч болгохоос урьдчилан сэргийлэх явдал юм.

Зүй нь гүйцэтгэлийн үнэлгээ тухайн ажлын онцлогт тохирсон, ажил үүрэгтэй холбоотой, зөвхөн ажиглаж болохуйц зан байдлыг хамарсан, оролцоонд тулгуурласан, үнэлэгч ба үнэлүүлэгч нь гүйцэтгэлийн стандарт, үр дүнг харилцан тохирч, тодорхой хугацаагаар тогтмол

хоорондоо зөвлөлддөг байх, ажилтнуудын албан тушаал дэвших, ажил мэргэжлийн хувьд өсч хөгжих урт хугацааны зорилттой уялдсан, тэдний өөрийгөө хөгжүүлэх хүсэл эрмэлзлийг сайн ашиглахад чиглэсэн байх ёстой. Үнэлгээний тайлан нь ойлгомжтой, нотлох баримттай, хувийн зан чанарыг тодорхойлохоос зайлсхийсэн байхаас гадна, мэдээж хэрэг үл ялгаварлан гадуурхсан, нэг талыг баримтлаагүй байх шаардлагатай нь ойлгомжтой. Хамгийн гол нь гүйцэтгэлийн үнэлгээний сайн систем нь нээлттэй хэлцлийн уур амьсгалыг дэмжсэн, түүндээ ажлын үр дүн, ололт амжилт, саад бэрхшээлийг нээлттэй ярилцаж, дэмжихэд чиглэгдэх ёстой. Гүйцэтгэлийн үнэлгээ энгийн хялбар байх тусмаа сайн байдаг.

Гүйцэтгэлийн үнэлгээний аргууд

Аливаа ажилтны зан байдалд эргэн тойрноос хүлээн авч буй эргэх холбооны мэдээллүүд нөлөөлдөг боловч гүйцэтгэлийн үнэлгээ нь удирдлага, ажилтан хоёрын харилцаатай холбоотойгоор хийгддэг уламжлалтай. Энэхүү уламжлал нь аливаа байгууллага захиран тушаах, хяналт тавих шатлалаас бүрддэг гэсэн үзэлтэй нийцдэг. Албан ёсны үнэлгээг жил бүр захиргааны журмын дагуу хийж, маягт, тайлангаар баримтжуулан хадгалдаг. Дүрэм журмын дагуу шударга явуулах шаардлага нь үнэлгээний систем албан ёсны байхаас гадна урамшуулах юмуу шийтгэл ногдуулах тодорхой шалгуур, журамтай байхыг шаарддаг. Тэгш шударга байх шаардлага улсын хэвшилд хувийн хэвшлээс илүү чухлаар тавигддаг учраас улсын байгууллагын үнэлгээний журам ихэвчлэн нарийн түвэгтэй байхаас гадна илүү хугацаа шаарддаг.

Тэгвэл ямар хүчин зүйлсийг яаж үнэлэх вэ гэсэн асуулт тавигдана. Үнэлгээний хувь хүнтэй холбоотой ба гүйцэтгэлтэй холбоотой гэсэн хоёр үндсэн арга байдаг бөгөөд зарим үнэлгээний системд энэ хоёр төрлийг холимог байдлаар хэрэглэдэг. Хувь хүнтэй холбоотой үнэлгээний системд тухайн ажилтныг бусад ажилтантай харьцуулж үнэлдэг бол гүйцэтгэлтэй холбоотой систем нь ажилтнуудын гүйцэтгэлийг өмнө тогтоосон хэм хэмжээ, зан байдалтай харьцуулж үнэлдэг байна. Хувь хүнтэй холбоотой системийг боловсруулах, ойлгох, тайлбарлахад хялбар боловч хүчинтэй, найдвартай байдлын хувьд доогуур, мөн гүйцэтгэлийг сайжруулах, адил тэгш байдлыг хангах тал дээр эргэлзээтэй байдаг.

Хувь хүний зан төрхөөс илүү байгууллагын болон орчны онцлог шинж чанар нь тухайн өгөгдсөн албан тушаалын мөн чанар болон гүйцэтгэлийг сайжруулахад шаардлагатай ур чадварт нөлөөлдөг. Цаашилбал, үр нөлөө муутай хүмүүсийн багт ажиллаж буй чадвар муутай, амжилт бүтээл багатай ажилтан маш сайн нэгжид ажиллаж буй сайн ажилтнаас илүү өндөр үнэлгээ авч болно. Үнэн хэрэгтээ, аливаа гүйцэтгэлийн үнэлгээнд нэг адил нэгжид ажиллаж байгаа ажилтнуудыг хооронд нь харьцуулах элемент оруулахыг зорих хэрэгтэй.

Ийм учраас ихэнх мэргэжилтнүүд удирдлагын зорилтуудыг тодорхой тусгаснаас гадна ажлын гүйцэтгэлтэй нягт уялдсан гүйцэтгэлийн систем хэрэглэхийг дэмждэг. Гүйцэтгэлийн үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтүүдийг боловсруулахад ажилтнуудыг татан оролцуулах нь тухайн шалгуурыг илүү хүчинтэй болгодог. Гүйцэтгэлтэй холбоотой үнэлгээ нь зорилтот хэм хэмжээ хангагдсан эсэхийг тодорхойлох боломжийг үнэлж буй болон үнэлүүлж буй аль аль талд олгодог. Боловсон хүчний шийдвэрүүдийг ажилтанд илүү сайн тайлбарлаж өгөх, цалин хөлс, албан тушаал дэвших, ажлаас халах зэрэг өөрчлөлтийн үндэслэлийг илүү сайн гарган хүлээн зөвшөөрүүлэх боломжтой байдаг. Эцэст нь энэ арга нь гүйцэтгэлийг сайжруулж болох чиглэлүүдийг тогтоож, цаашид зөвлөгөө, үүрэг даалгавар өгөх, сургалтад хамруулах үндэслэл болгох боломж олгодог. Дахин давтан хэлэхэд, худал дүр эсгэсэн объектив байдал нь үнэлгээний талаар менежерүүдийг хариуцлагатай байлгахад чиглэсэн шударга субъектив байдлаас хамаагүй дор болохыг энд дурдах нь зүйтэй.

Ажилтнуудыг үнэлэх график үнэлгээний хүснэгтийн, оноогоор зэрэглэл тогтоох, албадмал сонголтын, тодорхойлолт бичих, зорилт тогтоох, онцлох үйл явдал буюу ажлын түүвэрлэлт хийх, зан байдлын үнэлгээний шатлал гэсэн долоон төрлийн арга байдаг (Клингнер, Налбандиан нар 1998). *График үнэлгээний хүснэгтийн* арга нь боловсруулах, удирдах, үнэлгээ хийхэд хамгийн хялбар арга юм. Үүнд хүсүүштэй ба үл хүсүүштэй шинж чанарыг (ажлын чанар, үр дүн, ажлын дадал зуршил, аюулгүй байдал, хувийн харилцаа, удирдах чадвар гэх мэт) жагсааж бичээд эдгээр үзүүлэлт бүрийн харалдаа нүд буюу хүснэгтэд үзүүлэлт

бүрээр өгсөн үнэлгээг (онцгой сайн, дунджаас дээш, дунджаас доош гэх мэт) харуулдаг. *Оноогоор зэрэглэл тогтоох* арга нь үүнтэй төстэй боловч жагсаалтад орсон шинж чанар бүрээр тухайн ажилтанд оноо өгдөг. *Албадмал сонголтын* арга нь ажлын байрны шинжилгээнд тулгуурлан түүнд тохирох эерэг шинж чанаруудыг тодорхойлж олон сонголттой асуулт болгон томъёолдог бөгөөд үнэлгээ өгөгч нь тухайн ажилтны ажлын гүйцэтгэлд илүү тохирох тодорхойлолтыг сонгох замаар үнэлдэг. Энэ арга нь удирдлагын зүгээс нэг талыг барьсан шийдвэр гаргах боломжийг багасгаж, харьцуулалтыг хялбар болгоход тустай байдаг.

Тодорхойлолт бичих арга бол удирдлага нь тухайн ажилтны талаарх санал шүүмжлэлийг хүүрнэл хэлбэрээр бичиж тодорхойлдог үнэлгээний хамгийн хуучин хэлбэрийн нэг бөгөөд аливаа хүний ажлын гүйцэтгэлийн нарийн түвэгтэй байдлыг хамгийн сайн гаргах боломжтой байна. Гэхдээ энэ нь хугацаа их шаарддаг төдийгүй удирдах ажилтны бичгийн чадвараас ихээхэн хамаардаг арга юм. Түүнээс гадна, өөр төрлийн ажил хийж байгаа хүмүүсийн ажлын гүйцэтгэлийг харьцуулах нь шударга бус бөгөөд ажилтнуудын ажил мэргэжлийн өсөлтөд нөлөөлөх шийдвэрийг зөвхөн энэ тодорхойлолтод үндэслэн гаргаж болохгүй. Үүнтэй төстэйгээр, удирдлагуудын юуг сайн үр дүн гэж үзэх үзэл өөр өөр байж болно. Нэгийнх нь хувьд маш сайн гэж үзэж байгаа зүйл нөгөөд нь дөнгөж хүлээн зөвшөөрөгдөх төдий үр дүн байж болно. Иймээс тодорхойлолт бичих аргыг оноогоор зэрэглэл тогтоох аргатай хослуулж хэрэглэх нь олонтаа. *Зорилт тогтоох* арга нь ажлын ачааллын үзүүлэлтүүдийг өмнө тогтоосон стандарт хэм хэмжээтэй харьцуулах замаар ажлын гүйцэтгэлийг хэмждэг. *Онцлох үйл явдлын* арга нь сайн, муу ажлын гүйцэтгэлийн жишээг гарган, түүнийгээ тогтоосон зорилтуудтай харьцуулж үнэлдэг. *Зан байдлын үнэлгээний шатлалын* арга нь гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлтүүдийг үнэлгээний стандарт загварт оруулж үнэлдэг бөгөөд боловсруулж удирдахад хугацаа их шаарддаг, үр дүн нь оновчтой бус, эцсийн дүндээ сэтгэл ханамжгүй байдал үүсгэдэг талтай.

Хүснэгт 11.1-д (Клингнер, Налбандиан нарын 1998 оны бүтээлээс авсан) зорилго, шалгуур үзүүлэлт, үнэлгээний аргын харилцан уялдааг нэгтгэн үзүүлэв. Мэдээж бүх ажил мэргэжил, бүх

нөхцөл байдалд тохирох ганц арга гэж үгүй бөгөөд арга бүр ихэнх тохиолдолд тодорхой хэмжээний үнэний хувьтай байдаг. Иймээс бичгээр тодорхойлох, зорилт тогтоох аргуудыг гол төлөв хослуульж хэрэглэх шаардлагатай болдог.

Ажилтнуудын ажлын гүйцэтгэлийг янз бүрийн хүмүүс үнэлж болно. Ихэвчлэн шууд харъяалах удирдлага нь өөрийн мэдэлд буй доод тушаалын ажилтнуудынхаа ажлыг үнэлдэг нь магадгүй тэд хамгийн ойр байж, бусад эх сурвалжаас илүү мэдээлэлтэй байдагтай холбоотой биз. Гэхдээ үнэлгээний нэмэлт арга хэрэгслийг ашиглаж болно, ашиглах ч ёстой байдаг. Өөрийгөө үнэлэх аргыг зохих хэмжээгээр амжилттай хэрэглэж байгаа нь доод тушаалын ажилтны ажлын гүйцэтгэлийн талаар дарга, ажилтан хоёр шударгаар ярилцахад чиглэдэг. Ухаантай ажилтан бол өөрийн үнэлгээгээ ашиглаж харилцан тохиролцоонд хүрч болох юм. Харьцангуй цөөн хэрэглэдэг хамт ажиллагсдын буюу бүлгийн үнэлгээ нь тухайн ажилтны багаар ажиллах чадвар, хамт олонч байдал зэрэг чухал нэмэлт мэдээлэл бий болгодог. Хамгийн дэлгэрэнгүй (мэдээж хамгийн их хугацаа шаарддаг) арга болох 360 хэмийн үнэлгээний аргад тухайн ажилтны ажлын гүйцэтгэлийн талаарх санал бодлыг түүний дарга, харьяа ажилтан, бүх хамтран ажиллагч, үйлчлүүлэгч нараас асууж үнэлдэг (Энэ системийг БНХАУ саяхнаас нэвтрүүлээд байна.).

Хүснэгт 11.1		
Гүйцэтгэлийн үнэлгээний аргууд- Зорилго ба шалгуур үзүүлэлтүүд		
Зорилго	Шалгуур	Арга
Зорилгоо таниулах	Гүйцэтгэлтэй холбоотой	Онцлох үйл явдлын ба зорилт тогтоох арга
Шагнал хуваарилах	Хувь хүн, эсвэл гүйцэтгэлтэй холбоотой	График үнэлгээний хүснэгт, оноогоор зэрэглэл тогтоох, албадмал сонголтын арга
Гүйцэтгэлийг сайжруулах	Гүйцэтгэлтэй холбоотой	Онцлох үйл явдлын ба зорилт тогтоох арга
Боловсон хүчний судалгаа	Гүйцэтгэлтэй холбоотой	Тодорхойлолт бичих, онцлох үйл явдлыг түүвэрлэх, зорилт тогтоох арга

Психометрикийн шинжилгээний буюу сэтгэл судлалын аргаар гүйцэтгэлийн үнэлгээг боловсронгуй болгохыг олон жил оролдож байна. Ажлын гүйцэтгэлд хувь хүний зан байдал шийдвэрлэх үүрэгтэй байдаг зарим ажил мэргэжлийн хувьд (цагдаа, усан онгоцны баг гэх мэт) эдгээр арга үнэ цэнэтэй боловч ерөнхийдөө гүйцэтгэлийг үнэн зөв үнэлсэн эсэхэд эргэлзээ төрүүлж, цаад утгаараа ажилтнуудад туршилтын объект мэт ханддаг учраас тэдний ёс суртахуунд муугаар нөлөөлдөг байна. Ямартай ч, психометрикийн аргууд ихэнх төрийн байгууллагын хувьд (ялангуяа хөгжиж байгаа орнуудад) хэтэрхий үнэтэй тусдаг, нарийн түвэгтэй арга бөгөөд зарцуулсан хүчин чармайлт, хөрөнгө оруулалттай дүйцэхүйц үр дүн гардаггүй.

Засгийн газар бүр харилцан адилгүй арга хэрэглэдэг. Энэтхэг зэрэг Азийн хэд хэдэн оронд жилийн эцсийн гүйцэтгэлийн тайланг нууцаар гаргадаг байна. Аливаа ажилтан олон янзын хүчин зүйлийн дагуу үнэлгээ авдаг боловч зөвхөн сөрөг үнэлгээгээ л олж мэддэг байна. Уг тайлан боловсон хүчний төрөл бүрийн шийдвэр гаргах үндэс суурь болж өгдөг. Гэвч түүний нууцлал, механик үнэлгээ нь ач холбогдлыг нь сулруулдаг байна. Ийм тайланд дарга, ажилтан хоёр хоёулаа таагүй хандлагатай байдаг бөгөөд илүү нээлттэй, бодитой аргаар аажмаар орлуулсаар байна.

Бодит оролцоо, зорилтод тулгуурласан системийг Их Британид нэлээд хэдэн жил хэрэглэж байна. Төрийн бүх албан хаагчтай ажлын үнэлгээний ярилцлага хийж, үр дүнг нь ажилтны жилийн ажлын тайланд оруулдаг бөгөөд удирдах ажилтнууд энэ мэдээллийг ашиглан ажилтнуудынхаа ажил мэргэжлийн өсөлт хөгжлийн ирээдүйг тодорхойлж, сайн ажиллахын тулд юу сурч мэдэх хэрэгтэйг тогтоодог. Сингапурт төрийн албан хаагчдын авьяас чадварыг үнэлэхдээ тухайн ажилтны хийсэн ажлын үр дүнгээс гадна удирдан манлайлах чадавхийг (үүнийг нисдэг тэрэгний чадавхи гэж нэрлэдэг) харгалздаг байна.

Үр бүтээл муутай ажилтнуудыг удирдах нь

Гүйцэтгэлийн удирдлагын хамгийн бэрхшээлтэй зүйлийн нэг бол хангалтгүй ажилласан тохиолдлыг хэрхэн шийдвэрлэх вэ гэдэг асуудал байдаг. Ялангуяа ажлын гүйцэтгэл нь ажилтнуудын хяналтаас гадуурх хүчин зүйлстэй холбоотой байдаг төрийн байгууллагуудын

хувьд бүр ч хэцүү асуудал юм. Ажлын дүнд дараах гадаад хүчин зүйлс муугаар нөлөөлдөг:

- ажлын байрны тодорхойлолт муу хийгдсэн байх,
- ажиллах орчин муу байх,
- төсвийн төлөвлөлт хангалтгүй байх, бодитой бус хугацаатай үүрэг өгөгдөх,
- ажилд авах ажиллагаа үр нөлөө муутай, ажлын байрны шаардлага, ажилтны үр чадвар нийцээгүй,
- үүрэг хариуцлага, хүлээлт тодорхой бус,
- үр чадвар, ажлын туршлага нь тухайн албан тушаалын шаардлага хангаагүй,
- шаардагдах тоног төхөөрөмж, туслах ажилтан хангалтгүй,
- хувийн зан чанараас үүдсэн зөрчил,
- хүйсийн болон үндэс угсааны ялгавартай хандлага,
- хувийн, эсвэл гэр бүлийн асуудлууд,
- хувийн харилцааны хүндрэлүүд.

Үнэндээ ажлын гүйцэтгэл хангалтгүй байх нь тухайн ажилтны зүгээс хүчин чармайлт дутагдсантай холбоотой байдаг явдал олон. Ямар ч тохиолдолд, ямар ч шалтгаантай байсан, чадваргүй, эсвэл алдаа дутагдал гаргасан ажилтнуудын эсрэг ил тод арга хэмжээ авдаггүй, эсвэл удирдлагын зүгээс албан бус дүрэм, хуулиас гадуурх нэмэлт арга хэмжээ ашиглан шаардлага тавьдаггүй газар хангалтгүй гүйцэтгэл газар авч даамжирдаг. Ийнхүү дүрэм журамгүй байдал муу гүйцэтгэлийг өөгшүүлээд зогсохгүй сайн ажиллагсдын урмыг хугалж, улмаар байгууллагыг бүхэлд нь сулруулдаг. Түүнээс гадна удирдах ажилтнууд харъяа ажилтнуудаа жигд, шударга, илэн далангүй үнэлж байгаа эсэхэд үнэлгээ хийх хэрэгтэй.

Үр бүтээл муутай ажиллагсдыг удирдахад: эртнээс анхаарал хандуулж албан бус зөвлөгөө сануулга өгөх, гүйцэтгэлийг сайжруулах төлөвлөгөөний тусламжтайгаар албан ёсны зөвлөгөө сануулга өгөх, дагалдах арга хэмжээ авах, шийтгэл ногдуулах (Перригийн бүтээлд Ловрич, 1989) гэсэн шат дараатай арга хэмжээг авч хэрэгжүүлдэг. Энд тэмдэглэсэнчлэн, ялангуяа хөгжиж байгаа орнуудад хувь хүний ажлын гүйцэтгэлд нөлөөлдөг албан бус дүрмүүд, орчинтой холбоотой хүчин зүйлсийг сайн мэддэг байх шаардлагатай. Удирдлагын хувьд

юуны өмнө ажиллагсдын хяналтад байгаа болон хяналтаас гадуурх хүчин зүйлсийг ялгаж салгахыг хичээх ёстой.

Эртнээс анхаарал хандуулах нь өдөр тутмын удирдлагаар хангах замаар асуудлыг шууд шийдвэрлэх арга зам юм. Албан бусаар хэлж сануулсан боловч гүйцэтгэл сайжраагүй, эсвэл тухайн жилийн гүйцэтгэлийн үнэлгээгээр ажлын үр дүн муу байгаа нь тогтоогдсон бол албан ёсны сануулга өгөх аргыг хэрэглэдэг. Харъяалах удирдлага нь ажилтантайгаа хамтран ажлын гүйцэтгэлийг сайжруулах төлөвлөгөө гаргаж, тогтсон хугацааны дараа хэрэгжилтийг нь шалгаж дагалдах арга хэмжээ авдаг. Гүйцэтгэлийг сайжруулах төлөвлөгөөнд сургалтад хамруулах, шаардагдах ур чадварыг эзэмших, ажилтнаас үл хамаарах гадаад саад тотгорыг арилгах арга хэмжээг тусгаж болно. Хэрэв тухайн ажилтны байдал сайжраагүй бол хөнгөн торгууль шийтгэлээс эхлээд ажлаас халах (маргаан таслах тусгай журмын дагуу) хүртэл зохих шийтгэлийн арга хэмжээ авах хэрэгтэй. Филиппин Улс сайн ажилласныг алдаршуулж, муу ажилласныг шийтгэх нэгэн сонирхолтой практик хэрэглэдэг нь хошуучлагчдыг Алдарын дэвтэрт, сүүл баригсдыг Шившигийн дэвтэрт бичдэг явдал юм.

Хөгжиж байгаа орнуудад тулгарч буй эрсдэл ба боломж

Гүйцэтгэлийн үнэлгээний шинж чанар, шийтгэл ногдуулах, шагнал урамшуулал олгох арга хэлбэр, бүлгийн ба хувийн үнэлгээнд харьцангуй ач холбогдол өгч буй байдал зэрэгт аливаа улсын соёлын хүчин зүйлс, нийгмийн үнэт зүйлс нөлөө үзүүлэх нь олонтаа. Азийн олон оронд дүрэм журмын сахин мөрдөлт, хамт олны эв нэгдлийг онцолдог бол барууны орнуудад хувь хүний амжилт, эрсдэл хийх чадварт илт ач холбогдол өгөх хандлагатай байдаг. Хөгжиж байгаа олон оронд, түүний дотор Азийн орнуудад удирдлагадаа бэлэг сэлт өгч тал засах, хувийн хэлхээ холбоо ашиглан албан тушаал дэвшихийг хүсэх нь төрийн албаны ёс зүйд харшилсан гэж үздэггүй байна. Тэгвэл удирдлагын сайн зарчмыг албан бус тогтолцоо, соёлын үнэт зүйлсийн бодит байдалд хэрхэн тохируулж хэрэглэх тухай практик асуулт урган гарна. Тэр дундаа хувь хүний ба бүлгийн үнэлгээний харьцангуй давуу талыг сайтар үнэлж үзэх хэрэгтэй.

Соёлын ялгаанаас үл хамааран хаа сайгүй тохиолддог хамгийн том асуудал бол гүйцэтгэлийн үнэлгээнд ил тод байдал дутагдах явдал, албан ёсны системийг бүхэлдээ субъектив, үзэмжээр гаргасан шийдвэрийг бататгах хэрэгсэл болгож ашиглах хандлага юм. Ийм хандлагаас болж гүйцэтгэлийн үнэлгээ нь ажлын гүйцэтгэл, ажиллах урам зоригийг сайжруулах хэрэгслээс илүү механик ажил болон хувирч, хүмүүс түүнийг нухацтай авч үзэхээ больдог байна. Аливаа үнэлгээнд шийдвэрлэх ач холбогдолтой хүчин зүйл бол уг үнэлгээнд тухайн ажилтны зүгээс хандах хандлага, мөн ажлын гүйцэтгэл ба шагнал урамшуулал, шийтгэлийн уялдаа холбоо байдаг. Ихэнх засгийн газар (жишээ нь, Филиппинд) хоёр жил дараалан хангалтгүй үр дүн үзүүлсэн ажилтныг ажлаас халах журамтай боловч удирдлагын зүгээс шударга үнэлгээ хийхэд хойрго ханддаг, үүнтэй холбогдуулан удирдлагатай хариуцлага тооцох тогтолцоо сул зэргээс хэрэг дээрээ хэрэгжилт нь сул байдаг. Ийм хөшүүн хойрго, хариуцлага султай байдал нь хөгжиж байгаа олон оронд засгийн газрын үйлчилгээ доголдох төрийн алба доройтох, олон нийтийн сэтгэл ханамжгүй байдал үүсэх гол шалтгаан болж иржээ.

Боловсон хүчний асуудал эрхэлсэн төв байгууллага эдгээр асуудлыг шийдвэрлэх, ажил эрхлэгчдийн холбоод, удирдах ажилтнуудтай харилцан зөвлөлдсөний үндсэн дээр ажлын үр дүнг сайжруулах, зан байдлыг өөрчлөх санаачилгуудыг зохицуулах хэрэгтэй. Гүйцэтгэлийн үнэлгээ энгийн хялбар, үр нөлөөтэй, сайн мөрдөгддөг байх нь зүйтэй. Иргэд, олон нийтэд шууд үйлчилгээ үзүүлдэг яам, агентлагуудын албан хаагчдын ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэхдээ иргэдийн санаа бодлыг харгалзаж үзэх зайлшгүй шаардлагатай.

АЖИЛЛАГСДЫН ЭРХ, ҮҮРГИЙГ ХАНГАХ НЬ⁸

Засгийн газарт ажиллагсдын эрх, түүний онцлог ба хязгаарлалтууд

Төр засгийн албан хаагчид ажилтны хувьд ч, иргэний хувьд ч дараах таван үндсэн эрхийг эдэлдэг:

- Тодорхой хэмжээний ажиллах баталгаагаар хангагдах, зохих журмаас гадуур зэрэг дэв буулгах, сахилгын шийтгэл хүртээх, эсвэл ажлаас халах явдлаас хамгаалуулах эрх,

- Яс үндэс, шашин, хүйсээр ялгаварлан гадуурхахаас хамгаалагдах эрх,
- Үндэслэлтэйгээр хязгаарлалт тогтоосноос бусад үед үг хэлэх, шашин шүтэх эрх чөлөө,
- Үндэслэлтэйгээр хязгаарлалт тогтоосноос бусад тохиолдолд хувийн нууцаа хамгаалуулах эрх,
- Эвлэлдэн нэгдэх, түүний дотор эвсэл холбоо үүсгэн байгуулах эрх.

Эдгээр эрх, нэн ялангуяа ажлын байрны баталгаа, зохих үйл явцтай холбоотой эрхийг ихэнх орон төрийн албаны хууль тогтоомждоо тусгасан байдаг (Шилжилтийн эдийн засагтай зарим орон эдгээр эрхийн бүгдийг, эсвэл заримыг баталгаажуулан хуульчлах шатандаа явж байна.). Засгийн газарт ажиллагсадтай холбоотой онцлог эрхийг хөдөлмөрийн гэрээний нөхцөл болгон зааж өгөхөөс гадна хуулиар баталгаажуулах нь элбэг. Ерөнхийдөө олон орны шүүхийн байгууллага түр, эсвэл гэрээт ажиллагсдын асуудлыг дагаж мөрдөх журмын тухай хуулиар зохицуулсан байдаг (Үүний нэг шалтгаан бол түр, эсвэл гэрээгээр ажиллуулах замаар засгийн газарт ажиллагсдын хууль ёсны баталгааг алдагдуулах аливаа оролдлогоос хамгаалах явдал юм.). Ажилд авах, ажлаас халах, албан тушаал дэвшүүлэх шийдвэрт улстөрийн нөлөө орохоос төрийн албан хаагчдыг хамгаалах хэрэгтэй бөгөөд үүнийг зөрчвөл зохих арга хэмжээ авдаг байж болно. Хэдийгээр хуулиар олгогдсон албан ёсны эрхүүд нь дур зоргоор арга хэмжээ авах, ажлаас халахаас хамгаалах баталгаа болохгүй ч үр нөлөөтэй шүүхийн тогтолцоотой орнуудад ийм үйлдэл гарах нь ховор байдаг.

Чөлөөтэй үг хэлэх эрх улс орон бүрт харилцан адилгүй байдаг боловч төрийн албан хаагчид бусад иргэдийг бодвол ийм эрх бага эдэлдэг нь ажлын онцлогтой холбоотой. Гэхдээ төрийн албан хаагчид хувь хүмүүс, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр дамжуулж хийсэн гүтгэлэг, үндэслэлгүй мэдэгдлээс хамгаалуулах (зарим оронд улсын зардлаар) эрхтэй байдаг. Үүний нэг адилаар төрийн албан хаагчийн хувийн нууцаа хамгаалуулах эрх нь согтууруулах ундаа, мансууруулах бодис хэрэглэсэн үед болон ерөнхийдөө төрийн албаны нэр хүндийг сэвтээж болох амьдралын бусад хэв маягийн үед хязгаарлагддаг.

Ихэнх улс оронд төрийн албан хаагчдын улстөрийн үйл ажиллагаа явуулах эрхийг хязгаарладаг. Сонгуулийн хуулийн дагуу төрийн албан хаагчид сонгох, сонгогдох бүрэн эрхтэй боловч ерөнхийдөө улстөрийн намын сонгуулийн компанид ажилд идэвхитэй оролцох, сонгуульт байгууллагад нэр дэвших, улстөрийн шинжтэй, төр засгийн бодлогод шүүмжлэлтэй хандсан нийтлэл бичиж нийтлүүлэхийг хориглодог. Эдгээр хязгаарлалт нь төрийн албан хаагчид улстөрийн хувьд төвийг сахих зарчмаас үүдэлтэй бөгөөд төрийн албан хаагчид улстөрийн дарамт шахалтаас ангид байх нөхцлийг бүрдүүлэх зорилготой байдаг. Үүний эсрэгээр, зарим оронд (тухайлбал, БНХАУ-д) төрийн албан хаагчид засгийн газрын улстөрийн үзэл суртлыг баримтлах шаардлага тавьдаг. Нөгөө талаас, Францын төрийн албан хаагчид эвлэл холбоо, орон нутгийн улстөрийн байгууллагад сонгууль ажил эрхэлж болдог бөгөөд үндэсний улстөрийн байгууллагад ажиллах эрхийн хувьд Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын бусад орноос илүү өргөн эрх эдэлдэг байна.

Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө нь үйлдвэрчний эвлэлд нэгдэх эрх ба төрөл бүрийн эвлэл холбоод, түүний дотор улстөрийн намд элсэх эрх гэсэн хоёр төрөлтэй байдаг. Ер нь төрийн албан хаагчид мэдлэг, туршлагаа дээшлүүлэхийн тулд мэргэжлийн холбоодод гишүүнээр элсэхийг зөвшөөрдөг бөгөөд тэр ч бүү хэл ийм төрлийн эвлэл холбоодод төрөөс дэмжлэг үзүүлдэг. Түүнчлэн соёлын клуб, холбооны гишүүн байхыг зөвшөөрдөг. Гэхдээ ийм гишүүнчлэл нь ашиг сонирхлын зөрчил үүсгэхгүй байх, шударга бус, нэг талыг барьсан гэсэн ойлголтыг олон нийтийн дунд төрүүлэхгүй байх ёстой. Ажиллагсдын үйлдвэрчний эвлэлд нэгдэх, цалин хөлс, ажиллах нөхцлийнхөө талаар хамтын маргаан үүсгэх эрхийг ихэнх улсад хүлээн зөвшөөрдөг болжээ. Мөн хөгжиж байгаа олон оронд энэ талын албан бус хязгаарлалтууд байдаг. Улс орнууд ажил хаялт зарлах, төр засгийн үйл ажиллагааг зогсоох үйлдэл хийх эрхийн талаар эрх зүйн харилцан адилгүй байр суурь баримталдаг боловч ихэнх улсад цагдаа, гал түймэртэй тэмцэх зэрэг онцгой албанд ажиллагсдын ажил хаях эрхийг хязгаарладаг. Ажиллагсдын эвлэл холбоод сайн засаглалд чухал үүрэг гүйцэтгэж болохыг Латин Америкийн орнуудын зарим жишээгээр тайлбарласан байна (Тендлер, 1997).

Ажиллагсдын эрхийг хамгаалах механизм

Гомдол барагдуулах журам

Ихэнх улс орон ажиллагсдын гомдол барагдуулах дотоод журмуудаас гадна эрхийн зөрчил, цалин хөлс, үйлчилгээний нөхцөл, ажиллах орчны тухай гомдол мэдээллийг хүлээн авч шийдвэрлэх механизмтай байдаг. Дийлэнх өндөр хөгжилтэй орон төдийгүй хөгжиж байгаа олон орон эдгээр журмыг сайтар мөрдүүлдэг бол бусад оронд огт хэрэгждэггүй байна (Дахин тэмдэглэхэд, эрх зүйт ёс нь зөвхөн сайтар боловсруулсан хууль тогтоомжоор зогсохгүй тэдгээрийг жигд, хүчтэй сахиулахыг шаарддаг гэдгийг санах нь чухал). Энэхүү гомдол барагдуулах тогтолцоог гол төлөв боловсон хүчний асуудал хариуцсан төв байгууллагын аль нэг нэгж, хэлтсээр дамжуулж хэрэгжүүлдэг бөгөөд яам, агентлаг бүрийн энэ асуудлыг хариуцсан ажилтантай холбож өгсөн байдаг. Мөн гомдол барагдуулах асуудал хариуцсан ажилтнуудын удирдлага дор салбарын ажилтнуудын төлөөллийг оролцуулсан яамны дэргэдэх байнгын хороотой байж болно.

Түүнчлэн боловсон хүчний төв байгууллага нь ажиллагсдын дунд санал асуулга явуулах, гомдол барагдуулах, маргаан шийдвэрлэх механизмын талаарх санал хүсэлтийг нь авах, гомдол дахин гарч байгаа шалтгаанд дүн шинжилгээ хийх боломжтой бөгөөд энэ нийтлэг шалтгааныг төв засгийн газрын болон яамдын түвшинд хэлэлцэн шийдвэрлэх арга хэмжээ авч болох юм. Үүний зэрэгцээ дүрэм журмаа шинэчлэх зорилгоор шүүхийн шийдвэрийн бүртгэл хөтлөх хэрэгтэй. Зарим улсад ажиллагсдаас ирсэн захиргааны гомдлыг хууль ёсны арбитрийн шатанд орохоос сэргийлж омбудсмэнээр (Бүлэг 17) дамжуулан шийдвэрлэж болно.

Эмэгтэйчүүд ба цөөнхийн бүлэгт тулгардаг асуудлууд

Олон оронд ажлын байран дээрх ялгаварлан гадуурхалт, бэлгийн дарамтын тухай гомдлыг шийдвэрлэх тусгай журам, механизм бий болгоод байна. *Бэлгийн дарамт* гэдэг нь ажил эрхлэх нөхцөл болгож хүсээгүй бэлгийн харилцаа шаардах, үг яриа, үйл хөдлөлөөр бэлгийн сэдэлтэй үйлдэл гаргахыг (Зальцштайн, 1989) хэлдэг. Боловсон хүчний бусад бүх журмын нэг адил зөвхөн бэлгийн дарамтаас

урьдчилан сэргийлэх бодлого боловсруулах төдийгөөр хандах нь хангалтгүй. Харин түүнийг үр нөлөөтэй, найдвартай, ажиллагсдад хүртээмжтэй, шуурхай хэрэгжүүлэх нөхцлийг бүрдүүлэх ёстой.

Ажил эрхлэлтийн адил тэгш боломж, үл ялгаварлах бодлого, практик нь өндөр хөгжилтэй бүх улс орон, хөгжиж байгаа олон орны боловсон хүчний тогтолцооны нэг хэсэг байдаг. Гэсэн хэдий ч улс орнуудад ялгаварлан гадуурхалт их, бага ямар нэг хэмжээгээр гарсаар байна. Үндэс угсааны хувьд нэг төрлийн нийгэмд хүйсээр ялгаварлан гадуурхах явдал харьцангуй хүчтэй байдаг бол олон үндэс угсаатан зэрэгцэн оршдог нийгэмд арьс, үндсээр ялгаварлан гадуурхах явдал их гардаг. Энэ бүх ялгаварлан гадуурхалт нь албан тушаалын ялгаварлал, туслах ба мэргэжлийн ажилтнуудын зэрэг зиндааны ялгаа, орлогын тэгш бус байдал үүсэх, удирдах ба дээд тушаалын ажилд аль нэг бүлгийн тэнцвэртэй бус төлөөлөл ороход хүргэдэг. Ажил эрхлэлтээр ялгаварлан гадуурхах явдал нь нийгмийн хандлага хэмээх томоохон асуудлын нэг хэсэг бөгөөд улстөр, нийгмийн талын ойлголт мэдлэг илүү их шаарддаг. Тэгш байдал бий болгох нь урт хугацааны зорилт боловч энэ хооронд ажил мэргэжлийн боломжид тулгарч буй саад бэрхшээлийг арилгах, аажмаар сайжрах үүд хаалгыг нээж өгөхөд чиглэсэн хууль тогтоомжийг бэхжүүлж болох юм.

Ажиллагсдын гавъяа зүтгэлийг үнэлэх зарчмыг мөрдүүлэх, тэдний эрхийг хамгаалах гүйцэтгэх засаглалын үүргийг хангуулахад шүүх хөндлөнгөөс оролцсон жишээ цөөнгүй бий. Тэд үл ялгаварлан гадуурхах практик нэвтрүүлэх, бэлгийн дарамт үзүүлсэн ажил олгогч нарт ял шийтгэл оноох, ажилд авах, тушаал дэвшүүлэхдээ үндэсний цөөнхийн бүлэг, эмэгтэйчүүдийн эсрэг нэг талыг барьсан шийдвэр гаргахаас урьдчилан сэргийлэх журмууд гаргаж ирсэн байна. Цалин хөлс тогтоох, албан тушаал дэвших, томилохтой холбоотой болон ажиллах эрхийн бусад зөрчлийн талаарх хувь хүмүүсийн гомдлыг дотоод журам, механизмаар шийдвэрлэж чадахгүй байгаа тохиолдолд тухайн ажилтан гомдлоо шүүхээр шийдвэрлүүлэхийг хүсч болно. Энэтхэг зэрэг зарим улсад захиргааны шүүх хэмээх хагас шүүхийн эрх мэдэлтэй байгууллага байгуулж ажил эрхлэлттэй холбоотой маргааныг шуурхай, хямд төсөр байдлаар шийдвэрлэхэд чиглэсэн шүүх ажиллагаа явуулж байна.

Хөгжиж байгаа орнуудад тулгарч буй эрсдэл ба боломжууд

Ялгаварлан гадуурхалт уламжлагдан тогтсон нийгэмд өнгөрсөн үеийн ялгаварлан гадуурхалтын нөлөөг засах, хүн бүрт адил тэгш хандах баталгаа бий болгох арга хэмжээг (ажилд шинээр авах, албан тушаал ахиулахад квот тогтоох гэх мэт) авч хэрэгжүүлэх зайлшгүй шаардлагатай байдаг. Өнгөрсөн үеийн ялгаварлан гадуурхалтыг засч залруулах арга хэмжээ ба хувь хүмүүсийн хувьд шударга бус шинэ практик үүсэх эрсдэл хоёрын тэнцвэрийг олох хэцүү бөгөөд тухайн нийгмийн онцлогоос хамаарч өөр өөр арга замаар шийдвэрлэх хэрэгтэй. Хуучин колони байсан хэд хэдэн оронд (тухайлбал, Малайз, Шри Ланк, Уганда) дийлэнх хүмүүс ялгаварлан гадуурхагдаж, харин тэдний болон колонийн эрх баригчдын хооронд зуучлах үүрэг гүйцэтгэж байсан цөөн тооны угсаатны бүлэгт тааламжтай байв. Тусгаар тогтнолоо олсны дараа үндэсний олонхийг дэмжсэн бататгах арга хэмжээ авахыг зөвтгөх болжээ. Гэхдээ ямар ч тохиолдолд тухайн асуудал ба тусгайлсан арга хэмжээнд *эерэгээр* хүлээж авах ёстой. Иймд өмнө нь гадуурхагдаж байсан бүлгийн нөхцөл байдал, чадавхийг дээшлүүлэхийг зорьж, аль нэг бүлгийн хүмүүсийг гадна үлдээхгүй, эцгийнх нь гэм нүглийг үр хүүхдэд нь тохохгүй байхыг хичээх ёстой. Харамсалтай нь ийм тохиолдол тэр бүр гарч байсангүй.

Хөгжиж байгаа орнуудын төрийн албан хаагчид эрхээ хамгаалуулах тал дээр янз бүрийн бэрхшээлтэй тулгардаг. Ажилд авах, албан тушаал дэвших, шилжин ажиллах, шагнуулах, ажил мэргэжлийн хувьд өсч хөгжихтэй холбоотой асуудлуудад улстөрийн нөлөө ихээр орох болсон нь асуудлыг улам бүр түвэгтэй болгож байна. Адил нөхцөлд ажиллаж байгаа ажилтнуудад тэгш бус хандах явдлыг улстөрийн хэлхээ холбоо, дээд албан тушаалтны дэмжлэгтэй холбож ойлгох нь тэгш шударга байх үндсэн зарчмыг алдагдуулж, төрийн албыг бүхэлд нь ёс суртахууны доройтолд оруулдаг. Гомдол барагдуулах механизм хангалтгүй, хандах боломжгүй байх нь элбэг. Онолын хувьд шүүхэд хандах боломжтой ч маш их зардал мөнгө, цаг үрсэн ажил болж хувирах нь олонтаа. Мөн заримдаа зарга мэдүүлэгчийн эсрэг эргэх боломж ч бүрддэг. Нөгөө талаас, төрийн албан хаагчид ажил дээрээ болон ажлаас гадуур биеэ зүй ёсоор авч явдаг, ажилдаа болон бусад ажилтнууддаа мэргэжлийн үүднээс шударга ханддаг болгох талаар ажил эрхлэгчдийн холбоод хангалттай хүчин чармайлт гаргахгүй байна.

ХӨДӨЛМӨРИЙН ХАРИЛЦАА БА ЭВЛЭЛДЭН НЭГДЭХ АЖИЛЛАГАА⁹

Улсын салбарын хөдөлмөрийн харилцааны онцлог

Ажилтан ба удирдлагын харилцаа угаасаа зөрчилтэй байдаг учраас зөрчлийг зохицуулах, шийдвэрлэх тусгай журамтай байхыг шаарддаг. Улсын ба хувийн хэвшлийн ажил эрхлэлтэд нийтлэг дагаж мөрддөг хөдөлмөрийн хууль тогтоомжийн ерөнхий хүрээнд төмөр зам, шуудан зэрэг улсын салбарын байгууллагын хөдөлмөрийн харилцааг салбарын онцлогтой хуулиар, орон нутгийн түвшний хөдөлмөрийн харилцааг орон нутгийн хууль дүрмээр зохицуулдаг. Цалин хөлс, хөдөлмөрийн гэрээний хугацаа, нөхцлийн талаар маргаан гарахаас гадна төрийн албан хаагчдын эвлэлдэн нэгдэлт, засгийн газрын ажил эрхлэлт дэх хамтын тохиролцооны үүрэг зэрэг төлөөллийн асуудлуудаар ч маргаан үүсч болно. Өндөр хөгжилтэй ихэнх орон, хөгжиж байгаа олон оронд төрийн албан хаагчид үйлдвэрчний эвлэлд нэгдэж, хамтын тохиролцоонд оролцох эрхтэй байдаг.

Өмнө дурдсанчлан, засгийн газрын хөдөлмөрийн харилцааны нэг өвөрмөц онцлог бол ажил хаялт хийх эрхийг хязгаарладаг явдал юм. Энэ нь галын аюулаас хамгаалах, харилцаа холбоо, хууль сахиулах ажиллагаа зэрэг амин чухал үйлчилгээг зогсоосны улмаас засгийн газарт болон иргэдэд учрах хор хохирлыг хүлээн зөвшөөрөх боломжгүй байдагтай холбоотой.

Ажил эрхлэлтийн шийдвэрийг хэрхэн гаргаж байгаагаараа засгийн газар, хувийн хэвшил хоёр ялгаатай байдаг. Улсын салбарт ажиллагсдын үйлдвэрчний эвлэлтэй хэлэлцээр хийхээр томилогдсон албан тушаалтан нь улстөрийн удирдлагыг төлөөлж цалин хөлс, гэрээний нөхцөлд өөрчлөлт оруулахаар тохирох улстөрийн эрхгүй байдаг. Учир нь эдгээр өөрчлөлт төсвийн ерөнхий байдал, цаашдын хэтийн төлөвт нөлөөлж, тогтворжуулалт, эдийн засгийн өсөлт, тэгш шударга байдал зэрэг бодлогын үндсэн зорилтуудтай зөрчилдөж болно. Ийнхүү улсын хэвшлийн хөдөлмөрийн харилцаанд улстөрийн хэмжээс зайлшгүй ордог нь хувийн хэвшлийн хөдөлмөрийн харилцаанаас ялгарах нэг онцлог юм.

Эвлэлдэн нэгдэх ажиллагааны мөн чанар

Эвлэлдэн нэгдэхийн мөн чанар төвлөрсөн ба төвлөрсөн бус боловсон хүчний тогтолцоонд харилцан адилгүй байдаг. Төвлөрсөн тогтолцоотой үеийн эвлэл холбоод мэдлэг туршлагад үндэслэн ажилд авах, томилох тогтсон системээ өөрчлөх оролдлого хийх нь ховор. Тэд мөн ажлын байрны баталгааг эрхэмлэдэг учраас улстөрийн аливаа томилгоог эсэргүүцэх тал дээр засгийн газрын боловсон хүчний байгууллагуудад дэмжлэг үзүүлдэг. Гэхдээ тэд гишүүдийнхээ эрх ашгийг хамгаалах үүргийнхээ дагуу удирдлагын зүгээс муу ажилласан хүмүүст сахилгын арга хэмжээ авах, ажлаас халах оролдлогыг гол төлөв эсэргүүцдэг. Төвлөрсөн бус тогтолцоонд яам, агентлагууд дахь ажил олгогч ба ажиллагсдын хоорондын харилцаа хувийн хэвшлийнхтэй илүү төстэй бөгөөд хувийн хэвшлийн нэг адил хөдөлмөрийн гэрээгээр зохицуулагддаг (Энэ нь мөн олон орны удирдах албан тушаалтны албанд хэрэглэгддэг).

Төвлөрсөн тогтолцоон дахь үйлдвэрчний эвлэл нь багш нар, эрүүл мэндийн ажилтан, инженер, барилгачин, төмөр замчин зэрэг төрөл бүрийн мэргэжлийн холбоодоос бүрддэг. Мэргэжлийн эдгээр холбоод нь үндэсний, эсвэл орон нутгийн түвшинд нэгдэж ажилладаг, аль эсвэл нийтлэг асуудлуудаа шийдвэрлэхэд чиглэсэн ажил мэргэжлийн бүлгүүдийн эвслийг бүрдүүлдэг байж болно. Харьяа ажилтнуудынхаа үйлдвэрчний эвлэлийн холбоог хүлээн зөвшөөрөх эрхийг төвөөс тогтоосон шалгуурын дагуу тухайн яамдад, үндэсний хэмжээний үйлдвэрчний эвлэл холбоодыг хүлээн зөвшөөрөх эрхийг боловсон хүчний төв байгууллагад олгодог. Франц зэрэг орны төрийн албаны зөвлөлд үйлдвэрчний эвлэлийн холбооны төлөөлөл орсон байдаг.

Хамтын тохиролцоо

Хамтын тохиролцооны үед нэр хүнд бүхий хүлээн зөвшөөрөгдсөн үйлдвэрчний эвлэл бүх ажилтны нэрийн өмнөөс гэрээ хэлэлцээрт оролцож, улмаар хүрсэн тохиролцоогоо биелүүлэх үүрэг хүлээдэг (Гэхдээ ихэвчлэн хэлэлцэж тохиролцсон гэрээг эцэслэн батлахаас өмнө үйлдвэрчний эвлэлийн бүх гишүүнийг хамарсан санал асуулга явуулах нь олонтаа. Үүний нэг адилаар, засгийн газрын төлөөлөгчид хүлээн зөвшөөрсөн байр

сууриа ихэвчлэн улстөрийн дээд удирдлагын зөвшөөрөлтэйгээр илэрхийлдэг).

Британийн Хамтын нөхөрлөлийн орнууд дахь ажиллагсдын зөвлөгөөн нь Уитлийгийн зөвлөл гэгчээс гаралтай бөгөөд уг зөвлөлүүд нь яам бүрт болон үндэсний хэмжээнд байгуулагдаж нийтлэг асуудлуудаа хэлэлцэхийн зэрэгцээ засгийн газрын боловсон хүчний бодлогыг ажиллагсдын төлөөлөлд таниулах арга зам болж байв. Ийнхүү хөдөлмөрийн харилцааг харилцан тохиролцож тогтоох системд шилжсэнээр хамтын тохиролцооны үйл явцыг зохицуулах албан ёсны бодлоготой болох, уг тохиролцоонд засгийн газрын яам, газруудын менежерүүдийн гүйцэтгэх үүрэг, оролцоог тодорхойлсон албан бус журмууд боловсруулахыг Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын төр засгийн албан тушаалтнуудаас шаардаж байна. Зарим оронд цалин хөлсний талаар тохиролцоо хийхийг хориглодог бөгөөд цалингийн комисс зэрэг мэргэжлийн тусгай байгууллагаас цалин хөлсний хэмжээг тодорхойлж өгдөг байна. Зарим оронд (Сингапур гэх мэт) цалин хөлсний асуудал хариуцсан хараат бус үндэсний зөвлөлөөс улсын ба хувийн хэвшлийн цалин хөлсний тухай шийдвэрийг гаргадаг бөгөөд уг зөвлөл нь засгийн газрын төлөөлөгчид, хувийн хэвшлийн ажил олгогчид, ажиллагсад, мэргэжлийн хүмүүсийн төлөөллөөс бүрддэг байна.

Тодорхой яамтай холбоотой хөдөлмөрийн харилцааны асуудлуудыг тухайн яамны түвшинд харилцан тохиролцоохын зэрэгцээ цалингийн бус асуудлуудаар тохиролцоонд хүрэх (үндэсний хэм хэмжээ, жишигт болон зөвшөөрөгдөх хэмжээний шалгуурт нийцүүлэн) нь зүйтэй. Үүний дараа боловсон хүчний асуудал хариуцсан төв байгууллагаас үндэсний түвшинд хэлэлцэгдэх асуудлуудыг тодорхойлж болно. Цалинтай холбоотой өөрчлөлтүүдийг ихэвчлэн Сангийн яамаар батлуулсан байх шаардлагатай байдаг.

Хамтын тохиролцооны арга ерөнхийдөө өргөн хүрээтэй байх ёстой. Эс бөгөөс хүний нөөцийн менежментийн бусад бодлоготой зөрчилдөж болох юм (Деланий, Хортон нар, Перригийн 1989 оны бүтээлд). Мөн хэлэлцээг илүү өргөн хүрээтэй явуулснаар талууд хөдөлмөрийн гэрээний нөхцлийг өөрчлөх замаар цалин хөлсийг

нэмэгдүүлэх, эсвэл хөдөлмөрийн бүтээмжийг дээшлүүлж, иргэдэд үзүүлэх үйлчилгээг илүү үр нөлөөтэй болгох шаардлагын үүднээс ажиллах хүчний тоо хэмжээг нэмэгдүүлэх зэргээр харилцан тохиролцоо хийх боломж олгодог.

Хэдийгээр жинхэнэ хэлэлцээрийг мэргэжлийн хүмүүс хийсэн байсан ч хамтын тохиролцоо хийх эцсийн хариуцлагыг улстөрийн удирдах албан тушаалтнууд хүлээдэг. Удирдлага зохион байгуулалт сайтай байх нь хамтын тохиролцооны явцад хагарал бутрал гаргахаас урьдчилан сэргийлдэг бөгөөд ээдрээтэй бүтэц зохион байгуулалт, хөшүүн хойрго хандлагатай хөгжиж байгаа орнуудын хувьд бүр ч чухал байдаг. Иймд гэрээ, хэлэлцээр хийж эхлэхээсээ өмнө хэлэлцээрт оролцогчид, төсвийн ба боловсон хүчний асуудал хариуцсан ажилтнууд, байгууллагын удирдлага, дээд түвшний сайд дарга нарыг оролцуулан удирдлагын зорилтууд, эсвэл үйлдвэрчний эвлэлийн тавьсан шаардлагад хариу өгөх босгын талаар урьдчилж тохиролцоо нь зүйтэй байж болно. Юуны өмнө засгийн газрыг төлөөлж хэлэлцээрт оролцогчдын дунд гарч болох зөрчлүүдийг урьдчилан шийдвэрлэх, хэлэлцэн тохиролцоо арга барилынхаа талаар улстөрийн зөвшилцөлд хүрэх нь засгийн газрын байр суурийг бэхжүүлээд зогсохгүй нэгэнт тохиролцсон хэлэлцээрийг төр засгийн бүх оролцогч талууд хүндэтгэн үзэж, улстөрийн зүтгэлтнүүд дэмжинэ гэсэн баталгааг үйлдвэрчний эвлэлүүдэд өгөх болно. Хамтын тохиролцоо нь бичгээр гэрээ байгуулснаар дуусгавар болох ба гэрээний нөхцлийг бүх ажилтан, удирдах ажилтнуудад танилцуулах шаардлагатай. Мөн аливаа гэрээг хэрэгжүүлэх явцад маргаан гарахаас сэргийлэх үүднээс бусад гэрээний нэг адилаар энгийн ойлгомжтой хэлээр боловсруулах ёстой.

Ажил хаялт ба арбитраж

Хамтын тохиролцоонд хүрч чадаагүй тохиолдолд дараагийн авах арга хэмжээ нь эвлэрүүлэн зуучлах, арбитраар хэлэлцэн таслуулах, ажил хаях гэсэн дараалалтай байна. Ази, Африкийн хэд хэдэн орон, АНУ-ын зарим муж улсад төрийн албан хаагчид ажил хаяхыг хуулиар хориглодог. Канадад бүх нийтийн сонгуулийн үеэр ажил хаяхыг хориглох бүрэн эрхийг Засгийн газарт хуулиар олгосон байдаг. Төрийн албаны хуульдаа ажил хаях эрхийг оруулсан Франц

Улсад хүртэл цагдаа, зэвсэгт хүчин, шүүх, хорих газрын ажилтнууд ажил хаяхыг хориглосон хэд хэдэн хууль байдаг бөгөөд агаарын хөдөлгөөний хяналт гэх мэт аюулгүй байдалтай холбоотой газруудад ажил хаялтын мэдэгдэл өгөх доод хугацааг зааж өгсөн. Ихэнх улс онц чухал үйлчилгээний албадыг хамгаалах тусгай хуультай. Гэвч ажил хаяхыг хуулиар зөвшөөрсөн эсэхээс үл хамааран олон орны төрийн албан хаагчид тавьсан шаардлагаа хамтын тохиролцоогоор шийдүүлж чадаагүй, эсвэл хамтын тохиролцооны механизм байхгүй тохиолдолд зохион байгуулалттайгаар өвчний чөлөө авах, ажлаа ёс төдий хийх¹⁰, эсвэл ажил тасалдуулах өөр бусад аргад шилжих замаар шахалт үзүүлдэг байна.

Бодлого, дүрэм журмыг таниулж сурталчлах, ажилтнуудтай зөвлөлдөх, тэдний саналыг хүлээн авч шийдвэрлэх механизмыг үндэсний болон яамдын түвшинд бий болгох хэрэгтэй. Эдгээр механизмыг дагалдуулж удирдлагын зүгээс шударга бус байдал гаргасан, хууль дүрэм зөрчсөн үйлдлийн талаар ажилтнуудаас ирсэн гомдол барагдуулах, хариу арга хэмжээ шуурхай авах ил тод, үр нөлөөтэй систем бий болгох хэрэгтэй. Эвлэлдэн нэгдэх эрхээс гадна засгийн газар төрийн албан хаагчдын мэдлэг, чадавхийг дээшлүүлэхийн тулд тэднийг мэргэжлийн бүлгүүд байгуулах, иргэний нийгмийн ижил төстэй холбоодтой хамтарч ажиллахыг хөхиүлэн дэмжих нь зүйтэй.

ЁС ЗҮЙ БА САХИЛГА¹¹

Их Британийн төрийн албатай холбогдуулан Лорд Ноланы хэлсэнчлэн, улстөрийн ба төрийн захиргааны бусад албан хаагчдын гүйцэтгэх үүрэг, ажиллах орчин нөхцөлд олон жилийн турш гарсан өөрчлөлт нь чухам юуг ёс зүйн хэм хэмжээ хэмээн хүлээн зөвшөөрөх талаар ихээхэн эргэлзээ төөрөгдөл гарахад хүргэж байна. Иймээс сүүлийн жилүүдэд төрийн албан хаагчдын ёс зүйн дүрмийг улам ихээр ашиглах болжээ. Энэ тухай 17 дугаар бүлэгт дэлгэрэнгүй авч үзсэн байгаа. Гэхдээ ёс зүйн дүрэм нь төрийн албаны сайн ёс зүй, үнэт зүйлсэд үндэслээгүй бол тийм дүрэмтэй байгаад хэрэггүй гэж үзэх нь чухал. Ийм үндэс суурийг бий болгоход цаг хугацаа шаардах бөгөөд зориуд идэвхи санаачилга гарган хөтөлбөр боловсруулж ажиллах хэрэгтэй. Энд мөн Сингапурын жишээг онцлон тэмдэглэх нь зүйтэй.

Сахилгын зохицуулалтууд

Төрийн албан хаагчид бусад иргэний нэг адил ажлаас шударга бусаар халагдсан тохиолдолд хуулиар хамгаалуулах эрхтэй учраас ёс зүйн болон сахилга батын дүрэм журмыг хөдөлмөрийн хууль, бусад нийтлэг хуулийн илүү өргөн хүрээнд авч үзэх шаардлагатай. Сахилгын дүрмээр ажлаас халахаас өөр шийтгэл ногдуулах ёсгүй. Ийнхүү төрийн албанаас чөлөөлөгдсөн хүмүүсийн хувьд сахилгын дүрэм хамааралгүй боловч тэтгэврийн талаарх заалтыг зөрчсөн тохиолдолд тэтгэврээ алдаж болно. Ёс зүйн зөрчил нь хууран мэхлэх, авлига, хээл хахууль авах зэрэг гэмт хэргийн шинжтэй бол тухайн ажилтан тэтгэвэрт гарсны дараа ч бусад иргэдийн нэг адил ял шийтгэл хүлээнэ. Бодит байдал дээр цэргийн болон иргэний салбарт ажиллагсдын сахилгын дүрэм ялгаатай байдаг.

Ихэнх засгийн газар сахилгын арга хэмжээг хуульчилсан байдаг боловч тэр нь тэр бүр тодорхой, хялбар хэрэгжүүлж болохоор байдаггүй. Зөрчлийн ноцтой байдлаас хамаарч шийтгэл нь бага (сануулга, бага хэмжээний торгууль ногдуулах гэх мэт), эсвэл шат ахих тусам улам хүндэрдэг байж болно. Ажлын гүйцэтгэл хангалтгүй байх, эсвэл ёс зүйн зөрчил удаа дараа гаргасан тохиолдолд сахилгын шийтгэл үе шаттайгаар чангарч амаар, эсвэл бичгээр сануулга өгөхөөс эхлээд яваандаа цалингийн нэмэгдлийг хасах, ажлаас түр чөлөөлөх, эсвэл албан тушаал бууруулах зэрэг сахилгын шийтгэлийг дэс дараатай ногдуулдаг.

Сахилгын дүрэм журам ихэвчлэн дараах асуудлыг хамардаг бөгөөд үйл явцын тодорхой, зохистой байдлыг хангах, тухайн ажилтанд асуудлаа танилцуулах бүрэн боломж олгох үүднээс хуулийн мэргэжилтнүүдийн боловсруулсан гарын авлагад эдгээрийг зохих хэмжээгээр нарийвчлан тусгаж өгөх хэрэгтэй:

- Ёс зүйн болон дүрэм журмын зөрчлийн төрөл,
- Шийтгэлийн төрөл,
- Их, бага шийтгэл ногдуулах журам,
- Ёс зүйн зөрчил, түүний гарсан нөхцөл байдал, мөн чанар, авсан арга хэмжээ, баримт нотолгоо, гэрчүүд, санал болгож буй шийтгэлийн талаар хариуцсан удирдлагын бичсэн тайлан,

- Тайлангийн мөрөөр холбогдох эрх бүхий этгээдийн авсан арга хэмжээ, түүний дотор торгууль, шийтгэлийн хүрээг тогтоох,
- Мэдээлэл цуглуулах, мөрдөн шалгах (томоохон шийтгэлийн хувьд), түүний дотор мөрдөн шалгах ажилтан томилох,
- Мөрдөн шалгах ажилтны гаргасан зөвлөмжийг хүлээн зөвшөөрөх, хүлээн авахаас татгалзах, өөрчлөх эрх бүхий этгээдийн авсан арга хэмжээ ба ногдуулсан шийтгэлийн талаар тухайн ажилтанд мэдэгдэх хуудас олгох,
- Шаардлагатай бол холбогдох албаны зөвлөлтэй зөвлөлдөх,
- Шийтгэлийн тухай эцсийн шийдвэр гаргах.

Сахилгын арга хэмжээ

Сахилгын хэргийг засгийн газрын нэрийн өмнөөс одоо ажиллаж байгаа болон тэтгэвэрт гарсан төрийн албан хаагчдаас бүрдсэн комисс томилж шийдвэрлүүлэх хэрэгтэй. Шалгаж тодруулах ажиллагааг үндэслэлтэй хугацаанд (ихэвчлэн зургаан сараас ихгүй) түргэн шуурхай шийдвэрлэж дуусгахад бүхий л хүчин чармайлтаа дайчлах нь зүйтэй. Үүний дараа тус шалгалтын тайланг эрх бүхий этгээд хянаж, нотлох баримт, хуульд тулгуурлан хэргийг шуурхай шийдвэрлэх ёстой. Зөвлөлдөх бүхий л ажиллагаа нь цаг хугацааны хязгаартай байх ёстой. Холбогдох эрх бүхий этгээдэд (ихэвчлэн боловсон хүчний асуудал хариуцсан төрийн төв байгууллага, эсвэл төрийн албаны зөвлөл) шийдвэрийн талаар гомдол гаргах, түүнийг хүлээн авч тогтоосон хугацаанд шийдвэрлэх процесс байх шаардлагатай. Сахилгын арга хэмжээг шийдвэрлэх аль ч шатанд хөндлөнгийн нөлөө орохгүй байхаар зохицуулалт хийх хэрэгтэй.

Хөгжиж байгаа олон оронд сахилгын арга хэмжээ авах ажиллагааг сунжруулж, зүй бус хийдгээс албан хаагчдыг ёс зүйн зөрчлөөс хамгаалах зорилгодоо хүрч чаддаггүй. Шалгаж судлах ажиллагаа хэдэн жилээр сунжирч, эцсийн шийдвэр гаргахад ихээхэн хугацаа орох нь элбэг байдаг. Энэ зуур гэм буруутгүй ажилтан мөрдөн шалгах ажиллагаа, тодорхойгүй байдлаас болж дарамт эдлэх, албан тушаал ахих боломж болон бусад шагнал урамшууллаас хасагдах зэргээр шударга бус байдалд өртөж байхад гэм буруутай этгээд эцсийн шийдвэрийг сунжруулж гэм зэмгүй мэт ажилласаар байдаг.

Ихэнх оронд төрийн албаны ажлын баталгаагаар хангах хууль тогтоомж, ажлаас халах сунжирсан ажиллагаа нь чадваргүй, зүй бус үйлдэл хийсэн ажилтнуудыг зайлуулах бараг боломжгүй болгодог. Энэхүү бодит байдлыг шийдвэрлэх арга зам нь төрийн албаны ажлын баталгааг сулруулах бус, харин дүрэм журмыг хэрэгжүүлэх ажиллагаа, менежментийг сайжруулах, хариуцлагыг дээшлүүлэх явдал юм. Муу ажилласан хүнд анхаарал тавьдаггүй, эсвэл сахилгын арга хэмжээ авч хэрэгжүүлдэггүй менежерүүдэд хариуцлага тооцох, муу ажилласан этгээдийг өөр албан тушаалд шилжүүлэх замаар асуудлыг “шийдсэн” тохиолдолд шийтгэл хүлээлгэдэг байх хэрэгтэй.

Сахилгын арга хэмжээний урьдчилан сэргийлэх нөлөөг нэмэгдүүлэхийн тулд бага шийтгэлүүдийг шуурхай ногдуулах механизм бий болгох шаардлагатай. Одоо ажиллаж байгаа болон тэтгэвэрт гарсан ажилтнуудын дотроос туршлагатай, мэдлэгтэй хүмүүсээс бүрдсэн магадлан шалгах баг бүрдүүлж ажиллахад боловсон хүчний төв байгууллага хүчин чармайлт гаргах хэрэгтэй. Дээр дурдсанчлан, мөрдөн шалгах ажиллагааны үе шат бүрт хугацааны хязгаар тогтоож, сахилгын арга хэмжээ хариуцсан ажилтны үйл ажиллагаанд сайтар хяналт тавих нь зүйтэй. Боловсон хүчний төв байгууллага нь хэрэг шийдвэрлэх ажиллагаанд гаднын нөлөө орох, эсвэл санаатайгаар гэм буруу хүлээлгэх явдлыг таслан зогсооход оролцох ёстой. Туршлагаас үзэхэд шийтгэлийн хүнд хөнгөн байдлаас илүү түргэн шуурхай шийдвэрлэх, гарах үр дагаврын тодорхой байх нь ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэхэд илүү нөлөөлдөг болохыг тэмдэглэх нь зүйтэй. Ялангуяа шийтгэх магадлал бага, хэрэгжих хугацаа нь удаан байгаа тохиолдолд зөрчил гаргахаас айж эмээх нь бага байдаг.

ГОЛ АСУУДЛУУД БА САЙЖРУУЛАХ ЧИГЛЭЛТҮҮД

Гол асуудлууд

Аливаа улсын тухайн үеийн нөхцөл байдал, нийгмийн үнэт зүйлс төрийн албаны боловсон хүчний удирдлагад нөлөөлдөг (Тухайлбал, нийгмийн эрх тэгш байдалд онцгой ач холбогдол өгөх нь цөөнхийн эрхийг хамгаалах тусгай арга хэмжээ авахад хүргэдэг). Цаашилбал, улс орнуудын боловсон хүчний удирдлагын практик асар олон янз.

Гэхдээ аль ч орны боловсон хүчний тогтолцоо төлөвлөх, ажилд авах, хөгжүүлэх, хариуцлага тооцох буюу сахилгын арга хэмжээ авах гэсэн дөрвөн чиг үүрэгтэй байдаг.

Боловсон хүчний төлөвлөлт нь засгийн газрын ажил эрхлэлтийн түвшинд хяналт тавих, ажиллах хүчийг үр нөлөөтэй ашиглах, төрийн албан хаагчдыг шилж сонгох, хөгжүүлэх стратеги боловсруулж хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай байдаг. Энэхүү төлөвлөлт нь засгийн газрын ажиллах хүчний хэрэгцээг тодорхойлохоос эхэлдэг.

Албан тушаалын ангиллыг ажил үүргийн онцлогоос үл хамааран тогтоогддог хүнээр зэрэглэл тогтоох шалгуурын дагуу, эсвэл албан тушаал бүрт тодорхой зэрэглэл тогтоож өгдөг албан тушаалаар зэрэглэл тогтоох шалгуурын дагуу хийж болно. Эдгээрийн аль аль нь өөрийн давуу ба сул талуудтай. Хүнээр зэрэглэл тогтоох тогтолцоо нь тал засах, дээд зэрэглэлийн албан тушаал олноор бий болгох хандлагатай байдаг бол, албан тушаалаар зэрэглэл тогтоох тогтолцоо нь шилжилт хөдөлгөөнд саад учруулахын зэрэгцээ хувь хүний ажлын үр дүнг дутуу үнэлэх талтай байдаг. Гэхдээ албан тушаалын ангилал нь цаг хугацаа их шаардсан, өртөг өндөртэй ажиллагаа юм. Хэрэв тоо баримт хангалттай бус, түүнийг урвуулан ашиглах боломжтой бол боловсон хүчний хэрэгцээг жирийн эрэлт, нийлүүлэлтийн тооцоон дээр үндэслэн тодорхойлох нь илүү тохиромжтой байж болно. Ямар ч байсан боловсон хүчний асуудлаар энгийн бөгөөд найдвартай мэдээллийн сан байгуулж, түүнийгээ байнга шинэчилж байх нь чухал.

Төрийн албанд ажилтан авах ажиллагаа нь мэдлэг туршлагад тулгуурласан, үл ялгаварлан гадуурхах зарчимд үндэслэсэн байх ёстой бөгөөд өнгөрсөн үеэс тогтсон ялгавартай байдлын үл мөрийг арилгах, бүс нутгийн тэнцвэртэй байдлыг хангах, эмэгтэйчүүд, цөөнхийг хамруулах гэх мэт нийгмийн зорилгуудад зохицон өөрчлөгддөг байх шаардлагатай. Ажилд авах, томилох журам зарим талаар улс орон бүрт харилцан адилгүй байж болно. Гэхдээ мэргэшсэн, тогтвортой, үл ялгаварлах зарчмыг хамгийн сайн хангах арга зам бол тодорхой шалгуур, ил тод ажиллагаанд үндэслэсэн нээлттэй өрсөлдөөн юм. Албан тушаал дэвшүүлэх, зэрэг дэв ахиулахад ч бас үл ялгаварлах зарчмыг мөрдлөг болгож, гүйцэтгэлийн үнэлгээнд үндэслэн мэргэшсэн байдлыг үнэлэхийг шаарддаг.

Гэхдээ, мэргэшсэн байдлын болон гүйцэтгэлийн үнэлгээг ч мэхэлж болдог байна (Бүлэг 18). Иймээс засаглалын чадавхи сул орнуудад төрийн албан хаагчдыг улстөрийн нөлөөнөөс тусгаарлах, тал тохой таталт, ялгаварлан гадуурхалтын ойлголтоос ангижруулахын тулд албан тушаал дэвшүүлэх, зэрэг дэв ахиулах шийдвэрт ажилласан жилийг илүүтэй харгалзах нь тохиромжтой байдаг. Энд асуудлын гол нь ажиллагсдын ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх, эс үнэлэхэд бус, харин түүний үр нөлөөтэй байдлыг алдагдуулалгүйгээр хэрхэн шударга, үнэн зөв хийх вэ гэдэгт оршдог. Аливаа улс орны болон байгууллагын онцлогоос хамаарч шударга, үнэн зөв үнэлгээ өгөх боломжгүйд хүрвэл албан ёсны гүйцэтгэлийн үнэлгээ нь зөвхөн баримт нотолгоонд үндэслэсэн, жилийн эцэст нэг удаа хийгдээд өнгөрдөг байхаас илүү ажилтан, менежер хоёрын байнгын яриа хэлцэл, албан бус эргэх холбоонд тулгуурлан хийгддэг байх ёстой. Ер нь гүйцэтгэлийн үнэлгээний арга техник нарийн түвэгтэй байх тусам гаргасан зардал, үүсгэсэн чирэгдэлдээ тохирсон үр дүн авчирдаггүй. Гүйцэтгэлийн үнэлгээ энгийн хялбар, хамт ажиллагсад, харьяалах албан тушаалтнуудын санал бодлыг нууцаар авдаг байх тусмаа сайн байдаг.

Мэргэшсэн, тогтвортой боловсон хүчний тогтолцоо нь элит боловсон хүчний албатай (ихэвчлэн удирдах албан тушаалын алба (УАТА) гэж нэрлэдэг) байж болох бөгөөд гишүүд нь удирдлагын болон мэргэжлийн илүү өндөр хариуцлага хүлээдэг, илүү өндөр цалин хөлстэй боловч ажлын баталгаа доогуур, хэрэгцээтэй газар очиж дайчлан ажиллуулахад бэлэн байдаг. Элитийн алба нь ялангуяа Англи маягийн захиргааны уламжлал авч хэрэглэсэн Азийн орнуудад түгээмэл байхаас гадна Францын төрийн алба, тун саяхнаас АНУ зэрэг хөгжингүй орнуудад нэвтрүүлж эхэлсэн байна. Удирдах албан тушаалын хаалттай буюу мандарин төрлийн албатай (Франц, Энэтхэг, Японых шиг) үед уг албаны бүрэлдэхүүнийг төрийн албаны төвлөрсөн байгууллагаар дамжуулан харьцангуй залуу насанд нь шилж сонгон, улмаар бүлгээр нь сургаж, хүмүүжүүлж, нийгэмшүүлдэг бөгөөд ингэснээр засгийн газрын төрөл бүрийн байгууллагад удирдах албан тушаалд ажиллах эрхтэй болдог байна. УАТА-ны нээлттэй тогтолцоотой үед (Канад, АНУ-ынх шиг) элсэлт уян хатан, төвлөрсөн бус, зах зээлийн баримжаатай байдаг. Энэ тохиолдолд Засгийн газрын байгууллага бүр ажилд сонгон шалгаруулах өөрийн гэсэн стандарт тогтоох бөгөөд төрийн мэргэшсэн

албаны дотор, эсвэл гадна байгаа аль ч насны хүмүүс УАТА-д элсэж болдог байна. УАТА-ны нээлттэй ба хаалттай тогтолцооны аль алинд удирдах албан тушаалтныг сэлгэн ажиллуулснаар олон талын бодлого боловсруулах ур чадварыг хөгжүүлж, тэдний мэдлэг туршлагыг олон байгууллаг хүртэх, түгээн дэлгэрүүлэх боломжтой болдог.

Боловсон хүчний систем бүрэн ба бүрэн бус төвлөрсөн байхын аль аль нь зохисгүй байдаг. Боловсон хүчний удирдлага сайн байхын тулд засгийн газрын ерөнхий стратегид нийцээд зогсохгүй яам, агентлаг бүрийн эрэлт хэрэгцээг хангах шаардлагатай. Ер нь төрийн байгууллага бүр өөрийн боловсон хүчний хэрэгцээ шаардлагыг тодорхойлж, ажилтан шинээр авах шийдвэрт гол үүрэг гүйцэтгэхээс гадна нэгэнт ажилд авсан ажилтнуудаа удирдан зохион байгуулах үүрэгтэй. Харин боловсон хүчний асуудал хариуцсан төв байгууллага нь ажилд шинээр авах, албан тушаал дэвшүүлэх, сахилга бат сахиулах журмуудыг тогтоож хэрэгжилтийг нь хянах, гол төлөв төвлөрсөн шалгалтууд зохион байгуулах замаар шинээр ажилтан элсүүлэхэд туслах, өргөдөл гомдлыг барагдуулах арга хэрэгслээр хангах, төрийн боловсон хүчний мэдээллийн сан байгуулж ажиллуулах үүрэг хүлээдэг ажээ.

Иймд олон улс оронд төрийн албаны зөвлөл, түүнтэй адилтгах байгууллагууд ажиллаж, төрийн боловсон хүчний менежментийн бүхий л асуудалд мэдлэг туршлага харгалзах, үл ялгаварлан гадуурхах зарчмыг мөрдүүлэхийн зэрэгцээ хууль ёсны бусад асуудлыг хүндэтгэн үзэх, тухайн төрийн байгууллагын боловсон хүчний хэрэгцээ шаардлагад нийцсэн арга хэмжээ авч ажиллахад гол үүрэг гүйцэтгэдэг. Харамсалтай нь эдгээр байгууллага хүнд суртал, шаардлагагүй уян хатан бус байдал гаргаж, захиргааны чирэгдэл үүсгэдгээс төрийн байгууллагууд ажилтан элсүүлэх хялбар арга хайж, улмаар системийн ил тод байдал бүхэлдээ буурахад хүргэдэг. Ийм тохиолдолд боловсон хүчний тогтолцоог бүхэлд нь төвлөрсөн бус хэлбэрт оруулах бус, харин төрийн албаны зөвлөлийнхөө үйл ажиллагааг сайжруулах нь зүйтэй.

Төрийн албанд ажиллагсдын эрх нь төвийг сахисан, хараат бус байх, бүх иргэн, салбарт адил тэгш хандах зэрэг төрийн албаны мөн чанараас урган гарсан үүргүүдээр хязгаарлагдаж байдаг. Эдгээр

үүрэгтэй холбогдон тавигддаг хязгаарлалтуудаас үүдэн төрийн албан хаагчид дараах эрхийг эдэлдэг. Үүнд:

- Ажлын байрны баталгаа, зохих үйл явцаар хангагдах (үүнийг ихэвчлэн хөдөлмөрийн гэрээнд тусгадаг боловч төрийн албаны хууль тогтоомжийн ерөнхий хүрээнд зааж өгсөн байдаг),
- Адил тэгш боломж, үл ялгаварлалаар хангагдах (өмнө тэмдэглэсэнчлэн, жендэрийн, эсвэл цөөнхийн эрхийн хамгаалалт гэх мэт нийгмийн бусад зорилтын дагуу өөрчлөх),
- Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөө (төрийн албан хаагчид улстөрийн хувьд төвийг сахих зарчмаас үүдэн тэдний улстөрийн үйл ажиллагааг хязгаарлахаас бусад тохиолдолд),
- Хувийн нууцаа хамгаалуулах,
- Эвлэлдэн нэгдэх эрх (цагдаа, гал түймэртэй тэмцэх гэх мэт тусгай албанаас бусад тохиолдолд эвлэл холбоонд нэгдэх).

Ихэнх улс орон эдгээр эрхийг өргөдөл гомдол барагдуулах тусгай журмаар дамжуулан хамгаалдаг боловч хэрэгжихгүй байх нь элбэг байдаг. Гомдол барагдуулах механизм хангалтгүй, шүүх тогтолцоо сул байх нь төрийн албан хаагчдад зүй бус хандах явдлын эсрэг үр нөлөөтэй арга хэмжээ авах боломжгүй болгох талтай. Эсрэгээр, төрийн албан хаагчдын эвлэл холбоо хүчтэй хөгжсөн бусад улсад сахилгын арга хэмжээ авах бүрэн боломжтой ч гэсэн хэрэгжүүлэхэд туйлын түвэгтэй байх, төрийн албаны ажил эрхлэлт, цалин хөлсний бодлогод зайлшгүй хийгдэх шаардлагатай шинэтгэлийг хийхэд улстөрийн хүчтэй эсэргүүцэлтэй тулгарах явдал гардаг.

Сайжруулах чиглэлүүд

Хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засагтай олон оронд төрийн албаны боловсон хүчний тогтолцоо эмх замбараагүй буюу хэт улстөржсөн, улстөрийн ивээл хамгаалал давамгайлсан, холбогдох мэдээлэл хомсдолтой байхаас гадна сайн ажилласан ч шагнаж урамшуулдаггүй, муу ажиллаж, ёс зүйн зөрчил гаргасан ч сахилгын шийтгэл ногдуулдаггүй байна. Боловсон хүчний менежмент муутай байх нь төрийн албаны ажил эрхлэлт, цалин хөлсний

бодлого оновчгүй байгаатай холбоотой. Ийм үед боловсон хүчний менежментэд дорвитой өөрчлөлт хийхэд хэцүү боловч зарим нэг сайжруулалт хийх боломжтой байдаг. Боловсон хүчний практик ажиллагаа сайнгүй боловч боловсон хүчний бодлого ерөнхийдөө хангалттай орнуудад аль ч чиглэлээр томоохон өөрчлөлтүүд хийх боломжтой бөгөөд төрийн захиргааны үр нөлөөг дээшлүүлэхэд ихээхэн ач холбогдолтой. Тухайн улс аль ч төрөлд хамаарах байсан төрийн албан хаагчдыг шилж сонгох, албан тушаал дэвшүүлэхдээ тэдний мэдлэг туршлагыг харгалзах, үл ялгаварлах, нээлттэй байх зарчмуудын гүйцэтгэх үүргийг ямагт бэхжүүлж байх хэрэгтэй.

Хөгжиж байгаа олон оронд боловсон хүчний төлөвлөлтийг Сангийн яамнаас тогтоосон орон тооны дээд хязгаар, яамдаас төсөв хэлэлцэхэд зориулж бэлтгэсэн ажлын байрны хэрэгцээний жил бүрийн тооцоонд тулгуурлаж хийдэг. Сайтар тодорхойлсон чиг үүрэг, тэргүүлэх чиглэлд үндэслэн шаардагдах орон тоог төлөвлөх ажиллагааг сайжруулах, боловсон хүчний мэдээллийн энгийн сан бий болгох замаар энэхүү механик практикийг аажмаар халж болох юм.

Баттай тоо баримт дутагдалтай байх нь албан тушаалын зэрэглэл тогтооход сөргөөр нөлөөлж, улмаар тухайн тогтолцоог залилж мэхлэх боломж олгодог. Олон оронд албан тушаалын зэрэглэл тогтоох ажиллагаа ил тод бус байснаас хэтэрхий олон тооны цалингийн шатлал үүсч ээдрээтэй болох нь олонтаа. Сайжруулах хүчин чармайлт нь эдгээр үндсэн асуудлыг засч залруулахад чиглэх ёстой бөгөөд ажлын байрны ангилал тогтоох нарийн түвэгтэй ажиллагаа явуулж, хөгжингүй орнуудад хэрэглэдэг шаталсан ангиллын системийг авч хэрэглэх гэж байхын оронд цалингийн шатлалын тоог цөөрүүлж, хэн, хаана, юу хийж байгаа талаар суурь судалгаа явуулах хэрэгтэй.

Боловсон хүчний удирдлага төвлөрсөн, эсвэл төвлөрсөн бус байх асуудлын хувьд хөгжиж байгаа ихэнх орон засгийн газрынхаа ажиллах хүчний нийт хэмжээг бууруулахын хажуугаар шинээр ажилд авах нэн тэргүүний хэрэгцээгээ хангах, ажилд авах ажиллагааг илүү тэгш шударга, мэдлэг туршлагад тулгуурласан байдлаар явуулах хүнд сорилттой тулгарч байна. Энэхүү нарийн түвэгтэй сорилтууд нь цөөн тооны хөгжингүй оронд хэрэглэдэг төвлөрсөн

бус сонгон шалгаруулалтын тогтолцоог хуулбарлахын оронд хүчтэй, хариуцлагатай төвлөрсөн сонгон шалгаруулалтын тогтолцоо бий болгохыг шаарддаг. Төвлөрсөн бус сонгон шалгаруулалтын тогтолцоо нь боловсон хүчний тогтолцоо эрүүл саруул байхыг шаарддаг бөгөөд хөгжиж байгаа орнуудад илүү өндөр байдаг тэгш бус байдал, авлигын эрсдэлтэй тулгардаг.

УАТА-ны тогтолцоо нь улстөрчдийн хувийн сонирхлоос ихээхэн хамааралтай болгох, элитийн сэтгэлгээ хөгжих эрсдэлтэй байж болох бөгөөд төр засаг нь иргэддээ дуулгавартай үйлчлэх зарчмын эсрэг үйлчилдэг. Түүнчлэн удирдах албан тушаалын албад хоорондын дайсагнасан харьцаа, улстөрийн сэдэлтэй албан тушаалын өөрчлөлт нь Азийн орнуудын УАТА-ны тогтолцооны зохистой ажиллагаанд саад учруулж ирсэн байх нь олонтаа. АНУ гэх мэт бусад орны хувьд цалингийн дээд хязгаарыг хуульчлан тогтоож өгөх замаар УАТА-ны тогтолцооны логикийг үгүйсгэдэг. Гэвч хөгжиж байгаа орнууд боломжтой бол цомхон (мэдлэг туршлагад суурилсан, улстөрөөс ангид, хариуцлагатай, цалин урамшуулал нь хариуцлагатайгаа зохицсон, хувийн хэвшилтэй харьцуулагдахуйц цалинтай) УАТА-тай болох боломжийг судалж үзэж болох юм. Хэдийнээ ийм тогтолцоотой болчихсон орнуудын хувьд уг системийнхээ үйл ажиллагаанд нь үнэлэлт дүгнэлт өгч, гэнэт дур зоргоор ажлаас өөрчлөх гэх мэт үр нөлөөтэй байдалд учруулах гадаад, дотоод дарамт шахалтыг багасгах алхам хийх шаардлагатай.

Хөгжиж байгаа орнуудад засгийн газрын боловсон хүчний менежментийг сайжруулах зайлшгүй шаардлага бол шударга, хараат бус, эрүүл саруул, шуурхай ажиллагаатай төрийн албаны зөвлөлтэй болох явдал юм. Ийм зөвлөл, эсвэл түүнтэй адилтгах байгууллагагүй орнууд шинээр байгуулахад анхаарах хэрэгтэй. Харин ийм зөвлөлтэй орнууд түүний чадавхи, үйл ажиллагаанд үнэлэлт дүгнэлт хийж, шаардагдах хараат бус байдал, хөрөнгө нөөцөөр хангаад зогсохгүй ажилд шинээр авах, албан тушаал дэвшүүлэх, сахилгын арга хэмжээ авах ажиллагаанд саад учруулалгүйгээр үндэсний хэмжээний боловсон хүчний зорилт, дүрэм журмыг уян хатан удирдан зохицуулж чадаж байгаа эсэхийг нь шалгаж байх ёстой.

Ажлын гүйцэтгэл, сахилга батын хувьд үнэлгээ өгөх,

шийтгэл ногдуулах, шагнал урамшуулал олгоход соёлын хүчин зүйлс, нийгмийн үнэлэмж нөлөөлж байдаг. Барууны соёлд хувь хүний ололт амжилт, эрсдэл даах чадварыг онцолдог бол Азийн тогтолцоонд дүрэм журмыг дагаж мөрдөхөд, бүлгийн эв нэгдэлд, Латин Америкийн зарим орон бүс нутгийн холбоо сүлбээнд, харин Африкийн орнууд үндэс угсаандаа үнэнч шударга байдалд онцгой ач холбогдол өгдөг байна. Дарга нартаа бэлэг өгч тал засах, албан тушаал дэвшүүлэх шийдвэрт хувь хүний хүчин зүйлсийг харгалзахыг барууны бус олон оронд төрийн албаны ёс зүйд харшилсан үйлдэл гэж үзэхгүй байх нь олонтаа. Иймд боловсон хүчний үнэлгээг сайжруулахад тулгардаг гол практик сорилт бол менежментийн сайн зарчмуудыг эдгээр албан бус практик, соёлын нөлөөллийн бодит байдалд хэрхэн нийцүүлж хэрэглэх вэ гэдэг асуудал юм. Ялангуяа, хувийн ба багийн үнэлгээний харьцангуй ач холбогдлыг сайтар харгалзан үзэх хэрэгтэй. Учир нь, богино хугацаанд хувийн ашиг олох, алдагдал хүлээх магадлалаас илүү, багт нь нөлөөлж буй шагнал, шийтгэлээр хувь хүний ажлын гүйцэтгэлийг илүүтэй үнэлж урамшуулж болох юм. Харин үнэлгээний систем нь тухайн баг муу ажилласан гишүүндээ сахилгын хариуцлага тооцоход найдах бус, ажлаа муу хийж байгаа этгээдийг нэг бүрчлэн тогтоож, зохих шийтгэл хүлээлгэдэг байх ёстой. Эцэст нь тэргүүн эгнээний ажилтнуудыг үйлчлүүлэгчид болон олон нийтийн хүлээлтэд ойртуулж ажиллуулах практик арга замуудыг судлах нь чухал.

Зүүлт, тэмдэглэл

- 1 Энэ хэсэгт Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын Нарийн бичгийн газар (1996), Чею (1992), Клингрер, Налбандиан нар (1998), Старлинг (1998), Рилий (1993), Нюнберг (1995) нарын бүтээл болон ЭЗХАХБ-ын орнуудын танилцуулгаас иш татав.
- 2 Энэ хэсгийг Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын Нарийн бичгийн газар (1996), Армстронг (1996), Гриндл, Маршалл нар (1977), Рилий (1993), Паттен (1971) нарын бүтээлээс голлон иш татав.
- 3 Энэ хэсгийг Рилий (1993), Чею (1992), Нюнберг (1995), Феслер, Кеттл нар (1991), Шиаво-Кэмпо нар (1997 а, б), Старлинг (1998), Клингрер, Налбандиан нар (1998)-ын бүтээлээс иш татав.
- 4 Энэ хэсгийг Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын Нарийн бичгийн газар (1995а), Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын танилцуулга, АХБ-ны дотоод санамж бичиг, улсын тайлангууд, Клингрер, Налбандиан нар (1998), Нюнберг (1995) нарын бүтээлээс хэсэгчлэн иш татав.

- 5 Энэ болон дараах дэд хэсгүүдийг Нюнберг (1995), Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын Нарийн бичгийн газар (1996), Хамтын нөхөрлөлийн болон ЭЗХАХБ-ын орнуудын танилцуулга, Клингрер, Налбандиан нар (1998), Старлинг (1998), Орон нутгийн захиргааны төв (1996), Перригийн бүтээлд Зальцштайны бичсэн (1989) хэсгээс хэсэгчлэн иш татав.
- 6 Энэ хэсэгт Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын Нарийн бичгийн газар (1995а, 1996), ЭЗХАХБ (1997а), Нюнберг (1995), Феслер, Кеттл нар (1991), Клингрер, Налбандиан нар (1998)-ын бүтээлээс ихээр иш татав.
- 7 Энэ хэсгийг Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын Нарийн бичгийн газар (1996), Армстронг (1996), Милкович (1997), Перри нарын бүтээлд Ловрич (1989), Клингрер, Налбандиан нар (1998), Рилий (1993), Корриган нар (1999), Перри нарын бүтээлд Пийрс (1989), Перри нарын бүтээлд Рич (1989)-ийн бичсэнээс иш татав.
- 8 Энэ хэсгийг үндсэндээ Феслер, Кеттл нар (1991), Рилий (1993), Клингрер, Налбандиан нар (1998), Күүпер, Ньюлэнд нар (1997), Перригийн бүтээлд Зальцштайны бичсэн (1989) бүтээлээс иш татав.
- 9 Энэ хэсгийг Рилий (1993), Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын танилцуулга, Перригийн бүтээлд Деланий, Хортон нар (1989), Колеман (1990), Күүпер, Ньюлэнд нарын эмхэтгэсэн бүтээлд Риккуччи (1997)-гийн бичсэн зүйлээс иш татав.
- 10 “Ажлаа ёс төдий хийх” гэдэг нь хууль дүрэмд заасан заалт бүрийг ягштал, нэг бүрчлэн мөрдөх замаар үйл ажиллагааг санаатайгаар удаашруулахыг хэлнэ. Ингэж удаашруулах нь зөвхөн дүрэм журам ярвигтай, үр ашиггүй үед онолын хувьд боломжтой байдаг. Гэхдээ хэчнээн сайн боловсруулсан зохицуулалттай байсан ч уг дүрмийг үг үсэггүй мөрдөхийн хажуугаар үйл ажиллагааг тасалдуулах системтэй оролдлого хийх замаар зөрчил гаргаж болдог байна.
- 11 Энэ хэсгийг Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын Нарийн бичгийн газар (1996), АХБ-ны дотоод санамж бичиг, улсын тайлангууд, Клингрер, Налбандиан (1998) нарын бүтээлээс хэсэгчлэн иш татав.

Арван хоёрдугаар бүлэг

Засгийн газрын боловсон хүчинд хөрөнгө оруулах нь

“Хуучныг эргэцүүлэх зуур шинийг олж мэд” — Күнзийн сургаал.

ОРШИЛ

Сургалтын ач холбогдол, дутагдалтай талууд¹

Засгийн газар бүтээгдэхүүн, үйлчилгээгээр үр ашигтай, үр нөлөөтэй, хөнгөн шуурхай хангахын тулд ажиллагсдынхаа мэдлэг, ур чадвар, чадавхид найддаг. Улам бүр ойртон нягтарч байгаа дэлхий ертөнцөд засгийн газрын гүйцэтгэх үүрэг өөрчлөгдөж, үйлчилгээ үзүүлэгч бусад байгууллагын зүгээс өрсөлдөөнтэй тулгарахын хэрээр хүний нөөцөө сайжруулах зайлшгүй шаардлагатай болж байна. Төвлөрлийг сааруулах талаар сүүлийн жилүүдэд авч хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээний үр дүнд шинэ үүрэг хариуцлага хүлээж, иргэдийн өсөн нэмэгдэж буй хүлээлтийг хангаж ажиллах ёстой болоод байгаа бүс нутгийн ба орон нутгийн захиргааны байгууллагуудад сургалтын асуудал улам бүр чухлаар тавигдаж байна (5 дугаар бүлэг). Түүнчлэн ажиллагсдын ажлын гүйцэтгэлийг сайжруулах, тогтвор суурьшилтай ажиллуулах, байгууллагынхаа өмнө хүлээсэн үүрэг хариуцлагыг нэмэгдүүлэхэд сургалт гол үүрэгтэй. Иймээс Шигтгээ 12.1-д үзүүлсэнчлэн засгийн газрын боловсон хүчний сургалтын чиг баримжаанд томоохон өөрчлөлтүүд гарч байна.

Түүний зэрэгцээ боловсон хүчний зайлшгүй шаардлагатай боловч тааламжгүй шийдвэрээс зайлсхийх халхавч, муу ажиллагсдыг хаацайлан авч үлдэх хэрэгсэл болгон сургалтыг ашиглах явдал гарсаар байна. Сургалт хэдий сайн явагдсан ч засгийн газрын сургалтын хөтөлбөрүүд ажилтнуудын одоо хийж байгаа, эсвэл ирээдүйд хийх ажил үүрэгтэй

ихэвчлэн холбоогүй байдаг учраас шинээр эзэмшсэн ур чадвар нь ашиглагдахгүй үхмэл мэдлэг болон үлддэг. Цаашилбал, сургалтад хамруулах тодорхой журам, эсвэл хангалттай хөшүүрэг байхгүйгээс ажиллагсдын дунд сэтгэл ханамжгүй байдал бий болгодог. Үнэн хэрэгтээ хөгжиж байгаа орнуудад зээл тусламжийг хамгийн их үргүй зарцуулж байгаа чиглэл бол сургалтын хөтөлбөрүүд байдаг.

Сургалт нь байгууллагын чадавхийг бэхжүүлэх дөрвөн гол бүрэлдэхүүн хэсгийн зөвхөн нэг нь учраас (бусад нь зохицуулалтын дүрэм журам, урамшууллын механизм, технологи, зохион байгуулалтын бүтцэд хийх сайжруулалтууд) дан ганц сургалт явуулснаар байгууллагын чадавхи сайжрахгүй. Ер нь чадавхийг бэхжүүлэх чиглэлд буюу дүрэм журам, урамшуулал, зохион байгуулалт, эсвэл технологид дагалдах өөрчлөлтүүд гарсан, эсвэл энэ бүх элементүүд хосолсон тохиолдолд л сургалт үр дүнтэй байдаг. Иймээс зарим эрдэмтэд (Фрэнкс, 1999) чадвар (capability), чадавхи (capacity) хоёрыг ялгаж тайлбарладаг. Чадвар нь тухайн хувь хүний ур чадвар, авьяас чадлаар тодорхойлогддог. Харин үр нөлөөтэй байх чадавхи нь тухайн институцийн болон нөөц боломжийн хүрээнд тодорхойлогддог байна.

Иймээс сургалт явуулснаар аливаа тогтолцооны гажигийг засч чадахгүй. Ажиллагсад ажил үүргээ гүйцэтгэж чадахгүй байгаа бол тэдний ур чадварт илүү тохирсон ажил үүрэг хариуцуулах, ажлын гүйцэтгэлийн стандартуудаа сайн мэдэхгүйгээс муу ажиллаж байгаа бол уг стандартуудыг тодорхой болгож, мөрдүүлэх хэрэгтэй. Хэрэв сайн ажилласныг нь шагнаж, муу ажилласныг нь шийтгэж чадаагүйгээс ажлын гүйцэтгэл муу гарлаа гэж үзэж байгаа бол гүйцэтгэлийн үнэлгээ, урамшууллын сайн системтэй болох замаар асуудлыг шийдэж болно (11-р бүлэг). Сургалт явуулсан болж бодит асуудлаас зайлсхийх гээгүй л бол энэ бүх нөхцөл байдлын алинд нь ч сургалт шаардлагагүй. Харин ажилтнууд хамгийн сайн тохирсон ажил дээрээ ажиллахад зохих ур чадвар дутагдаж байгаа, сургалтад хамрагдсаны үр дүнд олж авсан шинэ ур чадвараа ажилдаа шууд хэрэглэх боломжтой, албан тушаал дэвшихэд тодорхой ур чадвар шаардагдаж байгаа, эсвэл хэсэг бүлгээрээ мэргэжил мэдлэгээ дээшлүүлэх шаардлагатай байгаа тохиолдолд л сургалт явуулах хэрэгтэй.

Иймд аливаа сургалтын үр нөлөөтэй байдал нь сургалтын бодлого, сургалтын байгууллага, боловсролын тогтолцоо,

мэргэжилтэй ажиллах хүчний хангамж, боловсон хүчний бодлого, тогтолцоо, захиргааны соёл (Пол, 1984) зэргээс хамаардаг байна. Эхний гурван хүчин зүйл нь сургалтын хэмжээ, чанартай холбоотой. Харин ажил олгогчид ажлын гүйцэтгэлийг сайжруулахыг хүсдэг, ажилтнууд ажил мэргэжлийн хувьд ахиж дэвшихийг хүсдэг сүүлийн хоёр хүчин зүйл нь сургалтын эрэлт хэрэгцээг нэмэгдүүлж байдаг. Сургалт нь ажилтны мэдлэг чадварыг сайжруулахад тусалж болох ч ажиллах урам зоригийг нэг их нэмэгдүүлж чаддаггүй бөгөөд учир нь ажиллах урам зориг өөр бусад олон хүчин зүйлээс хамаардагтай холбоотой. Ийм учраас сургалт нь ажлын гүйцэтгэлийг тодорхойлогч зөвхөн нэг хүчин зүйл бөгөөд орчны бусад хүчин зүйлд анхаарахгүй бол үр дүн муутай болно.

Дээрх шаардлагыг хангасан, сайн төлөвлөсөн сургалт дараах зорилтын заримыг, эсвэл бүгдийг хангаж чаддаг:

- Үр ашгийг дээшлүүлэх (нэгжийн зардлыг бууруулах),
- Ажиллах хүчнийг илүү хөгжил хөдөлгөөнтэй, засгийн газрын боловсон хүчнийг илүү уян хатан, дасан зохицох чадвартай болгоход туслах,
- Ажиллагсдын ажиллах урмыг сэргээх,
- Төрийн албыг өмнөхөөсөө илүү сайн, илүү хөнгөн шуурхай болгох,
- Засгийн газрын байгууллагуудыг стратегийн зорилтуудаа хангахад шаардлагатай үр чадвар, мэдлэг туршлагаар хангах,
- Ажил эрхлэлтийн эрх тэгш байдал гэх мэт боловсон хүчний менежментийн тусгай зорилтуудыг хангаж, тодорхой салбаруудын чадавхийг бэхжүүлэх.

Сургалтын төрлүүд

Үйл ажиллагаатай холбоотой сургалт

Үйл ажиллагаатай холбоотой сургалт нь үр чадвар олгох болон ажил үүргийн онцлогтой сургалт, удирдлагын хөгжлийн сургалтаас бүрдэнэ. Төрийн албан хаагчдад зориулсан сургалтын нэлээд хувь нь үр чадвар олгох сургалт байдаг.

Ажил мэргэжлийн өсөлттэй холбоотой сургалт

Сургалтыг мөн хувь хүний ажил мэргэжлийн өсөлтийн янз бүрийн үе шаттай холбон ангилж болно. Ихэнх уламжлалт сургалт ажилд орохын өмнөх болон алба хаах явцын сургалт, төсөлтэй холбоотой болон боловсон хүчний үр нөлөөтэй байдлын сургалт гэсэн дөрвөн ангиллаас бүрддэг. Нэрийнхээ агуулгын дагуу ажилд орохын өмнөх буюу танилцуулах сургалтыг ажилтанг төрийн албанд ажилд орохоос өмнө санал болгодог. Зарим тохиолдолд энэ сургалтыг шинээр сонгон шалгаруулсан даруйд, гэхдээ албан тушаалд томилохоос өмнө явуулдаг. Франц зэрэг улс энэ сургалтад ихээхэн ач холбогдол өгдөг бөгөөд сургалтын хөтөлбөрт дадлагын ажил орсон байдаг. Төрийн албанд орсны дараах алба хаах явцын сургалтад тухайн улсын дотоодод, эсвэл гадаадад явагддаг богино хугацааны мэргэжлийн сургалтууд ордог. Төсөлтэй холбоотой сургалт төсөл, хөтөлбөрийн ажилтнуудад шаардлагатай үр чадвар эзэмшүүлэхэд чиглэдэг. Боловсон хүчний үр нөлөөтэй байдлын сургалт нь ажил мэргэжлийн өсөлтийн үндэс суурийг тавих, эсвэл зүгээр албан ажлын харилцааг сайжруулахад чиглэсэн байж болно.

Албан ба албан бус сургалт

Албан сургалт нь зохион байгуулалттай курс, хичээл, албан ёсны хөгжлийн хөтөлбөрүүдээс бүрддэг бол албан бус сургалт ажил дээр өдөр тутамд явагдаж байдаг. Ихэнх суралцах үйл явц нь албан боловсролоор дамжиж биш, харин албан бус байдлаар, ажлын байран дээр явагддаг болохыг сургалтын бодлогодоо хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй. Албан бусаар багшлах, суралцах таатай уур амьсгал бүрдүүлснээр ихээхэн үр дүнд хүрч болно. Энэ нь хөрөнгө мөнгө бага шаардах боловч ажлын гүйцэтгэлийг сайжруулах, ажилтны сэтгэл ханамжийг дээшлүүлэхэд томоохон түлхэц өгөх боломжтой. Албан бусаар суралцах стратегийн дотор албан тушаал сэлгэн, шилжүүлж ажиллуулах, тусгай даалгавар өгөх, холбогдох ажлын туршлагаас суралцах боломж олгох болон ерөнхийдөө хувь хүмүүсийг мэргэжил нэгтнүүдийнх нь мэдлэг, үзэл бодол, үзэл санаатай танилцуулах арга хэрэгслүүд ордог. Хэдийгээр интернэт, цахим шууданг өргөнөөр ашиглах болсон нь энэ чиглэлд урьд өмнө байгаагүй таатай боломжуудыг нээж өгч байгаа (19 дүгээр бүлэг) боловч “нүүр тулан уулзаж ярилцах үе” бол мэргэжлийн харилцаа, мэдлэгээ сэргээх үнэлж баршгүй эх сурвалж хэвээр байна.

СУРГАЛТЫН БОДЛОГО БА УДИРДЛАГА

Өмнө дурдсаны дагуу сургалтыг үр нөлөөтэй болгох урьдчилсан нөхцлийг анхааралгүйгээр явуулсан сургалт эцэстээ хөрөнгө мөнгийг үр ашиггүй зарцуулах, хүчин чармайлт давхардахад хүргэх болно. Иймээс сургалтын сайн бодлоготой байх нь онцгой ач холбогдолтой. Үндэсний сургалтын нэгдсэн бодлогод сургалтыг төлөвлөх, удирдах, хяналт шинжилгээ хийх удирдамж, сургалтын үр нөлөөг дээшлүүлэх нэмэлт арга хэмжээ, санхүүгийн эх үүсвэрийн тооцоо, хэмжээ хязгаар, төрөл бүрийн салбар болон орон нутгийн захиргаадын сургалтын зорилтуудыг тусгах ёстой.

Засгийн газар сургалтын бодлогын төслөө яамд, тэдгээрийн ажилтнууд, хууль тогтоох байгууллага, олон нийтэд тараан хэлэлцүүлж тэдний хариу үйлдэл, санал шүүмжлэлийг авах хэрэгтэй. Улстөрийн эрх бүхий дээд байгууллагаар болон хууль тогтоох байгууллагаар батлуулж, өргөн хүрээтэй хэлэлцүүлсэн эцсийн хувилбар нь төрийн байгууллагын янз бүрийн шатны менежерүүдийг өөрийн гэсэн сургалтын хөтөлбөр боловсруулж хэрэгжүүлэх хүрээгээр хангах ёстой. Сургалтын бодлого нь ажил мэргэжлийн өсөлт, албан тушаалын ахиц дэвшил, гүйцэтгэлийн урамшуулал гэх мэт төрийн албаны боловсон хүчний бодлогын холбогдох талтай уялдаа холбоотой байх ёстой боловч тийм биш байх нь элбэг. Ийм уялдаа холбоо байхгүй бол яам ч, яамны ажилтнууд ч түүнд оролцох сонирхолгүй байх болно. Гэвч холбогдох сургалт өөрөө ач холбогдолгүй, чанар муутай, бодитой бус байх юм бол ажил мэргэжлийн өсөлт хөгжилтэй холбоотой байгаад ч хэрэггүй байдаг. Иймээс сургалт ба албан тушаал дэвшилт хоёрын уялдаа холбоог бэхжүүлэх гэж оролдохоосоо өмнө тухайн сургалтыг явуулах нь зүйтэй гэж үзсэн, түүнд *оролцогчид ач холбогдлыг нь өндөр үнэлсэн* эсэхийг тогтоох нь чухал.

Энэ нь сургалт аль болох эрэлтэд үндэслэсэн байх ёстой гэсэн санааг агуулдаг. Засгийн газрын сургалтын менежерүүд түүний үр шимийг ирээдүйд хүртэгчид болон тэдний менежерүүдийн эрэлт хэрэгцээ, хүсэл сонирхлыг харгалзалгүйгээр сургалтын хөтөлбөр боловсруулах явдал олонтаа гардаг. Заримдаа сургалтын хөтөлбөр нь сургалтын төлөвлөгөө боловсруулж, хэрэгжүүлж байгаа хүмүүсийг тасралтгүй ажилтай байлгах зорилгоор боловсруулагдсан байдаг. Ялангуяа хөгжиж байгаа орнуудын хувьд сургалт өөрөө гүйцэтгэлийн тодорхой шалгуур үзүүлэлтийн

дагуу үнэлэгдэх ёстой. Юуны өмнө тухайн сургалт нь ажилтнууд, менежерүүдийн эрэлт хэрэгцээнд нийцсэн байх шаардлагатай. Үүнийг тухайн сургалтыг удирдан явуулж буй болон тэднийг хөлслөн ажиллуулж байгаа мэргэжилтнүүдээр биш, түүгээр үйлчлүүлэгчид болох ажилтнууд, менежерүүдээр үнэлүүлж тодорхойлох нь зүйтэй.

Улс орнуудын сургалтын бодлогын элементүүд

Төрийн албан хаагчдыг ямар нэг албан тушаалд томилох нөхцөл болгож урьдчилсан сургалтад хамрагдсан байх, удирдах албан тушаалд дэвших нөхцөл болгож мэргэжил дээшлүүлэх сургалтад хамрагдсан байхыг шаарддаг улс орон цөөнгүй бий. АНУ гэхэд холбооны ба мужийн засгийн газрын ажилтнуудад сургалтад зориулсан хууль гаргасан байдаг. Францын хуульд ажиллагсдын алба хаших хугацааны сургалтын бодлого боловсруулах үүргийг засгийн газарт даалгаж, төрийн албан хаагчид ажиллах хугацаандаа сургалтад хамрагдах эрхийг баталгаажуулсан байна. Итали, Испани гэх мэт улсад үүнтэй ижил эрхийг төрийн албан хаагчдын үйлдвэрчний эвлэлтэй байгуулсан хамтын гэрээнд зааж өгдөг. Харин Британи маягийн төрийн захиргааны уламжлалтай орнууд ажилд орохын өмнөх ба явцын дундах сургалтыг ерөнхийдөө удирдах ажилтнуудын заавраар зохицуулдаг.

Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс (БНХАУ), Сингапур гэх мэт Азийн хэд хэдэн оронд улстөрийн албан хаагчдыг албан ёсны сургалтад хамруулах хугацааны доод хязгаарыг хэдэн долоо хоногоор зааж өгсөн байдаг. Татварын алба, хөдөлмөрийн хууль, инженер гэх мэт нарийн мэргэжлийн өндөр чадвар шаардсан чиг үүрэгтэй ажилтнуудад тусгайлан зориулсан сургалтын мөчлөгтэй. Мөн ажилтнууд хариуцлага өндөртэй албан тушаалд томилогдож ажиллахын өмнө сургалтад хамрагдах шаардлагатай байж болно.

Харин сургалтад заавал хамруулах тухай дүрэм журамд сургалтын байгууллагын бололцоо, төсвийн хязгаарлалт, мөн яам газрууд ажилтнуудаа ажлаас чөлөөлж удаан хугацааны сургалтад хамруулах боломжийг харгалзаагүй байх нь элбэг. Албан тушаалд томилогдохоос өмнө заавал хамрагдах ёстой сургалтууд үнэн хэрэгтээ ажилд томилогдсоноос хамаагүй хойно явагдаж, уг шаардлагынхаа зорилгыг алдагдуулах нь олонтаа. Сургалтын материаллаг бааз хүрэлцэхгүй байх асуудлыг хувь хүний хөгжилд зориулсан түр сургалтын хөтөлбөрүүдээр

шийдвэрлэх явдал заримдаа гардаг бөгөөд энэ нь ажиллагсдын ажлын үр дүнд тэгш бусаар нөлөөлж болох юм.

Тухайн сургалтын ажил мэргэжилтэй уялдаа холбоотой, чанартай байдлыг хангахын тулд яам газрууд ажилтан бүрт зориулсан сургалтын төлөвлөгөө гаргаж, түүндээ ажил мэргэжлийн өсөлтийн үе шат бүрт ямар сургалт хэрэгтэйг тодорхойлж өгдөг байх ёстой. Энэ төлөвлөгөөг удирдлага, ажилтан хоёр харилцан ярилцаж, тохиролцсоны үндсэн дээр гаргах бөгөөд жил бүрийн эцэст үнэлж дүгнэж байх шаардлагатай. Гэвч энэ нь тэр бүр практикт хэрэгждэггүй. Ядаж сургалтад хамрагдах хүсэлт, шаардлагуудыг боловсон хүчний үнэлгээ хийгдэх үеэр хэлэлцэх асуудлын сэдэв болгон оруулах хэрэгтэй.

СУРГАЛТЫН ХЭРЭГЦЭЭ, СУРГАЛТ, ТҮҮНИЙ ҮНЭЛГЭЭ²

Сургалтын хэрэгцээг үнэлэх

Сургалт бүрийг “Хэзээ сургалт явуулбал тохиромжтой вэ?” гэдэг асуултаас эхлэх хэрэгтэй. Өмнө олонтаа дурдаж байсанчлан, ажлын гүйцэтгэлтэй холбоотой бүх асуудлыг сургалт шийдэхгүй, мөн хийхэд хялбар, харшлах зүйлгүй, удирдлагын сонголт хийхэд хэцүү биш гэдэг үүднээс сургалт хийх гээд байх хэрэггүй. Сургалтын хэрэгцээг үндэсний, байгууллагын, хувь хүний гэсэн өөр хоорондоо харилцан уялдаатай гурван түвшинд тодорхойлох ёстой. Одоо байгаа үр чадвар, цаашид шаардлагатай шинэ үр чадвар, тэдгээрийн зөрүү ба сургалтын хэрэгцээг тогтмол үе шаттайгаар өргөн хүрээтэй үнэлж байх ёстой бөгөөд улмаар боломжит сургалтын хөтөлбөрүүдийн жагсаалт гаргах, сургалтын байгууллагууд ч холбогдох хичээлийн хөтөлбөр, орон тооны төлөвлөгөөгөө гаргахад шаардлагатай мэдээллээр хангагдах боломжтой болно.

Үнэлгээний төрлүүд

Яам, агентлаг бүр сургалтын хэрэгцээгээ үндэсний сургалтын бодлогод нийцүүлэн үнэлж байх ёстой бөгөөд сургалт хариуцсан төв байгууллага эдгээр үнэлгээг сургалтын бодлогын ерөнхий хүрээнд оруулан нэгтгэж, засгийн газрын дотоодод болон гадна байгаа ийм сургалт явуулах чадавхитай байгууллага, хувь хүмүүсийн нийлүүлэлттэй холбон төлөвлөдөг байх хэрэгтэй. Мөн засгийн газраас сургалтын

хөтөлбөр хэрэгжүүлэх чиг үүрэг хүлээсэн байгууллагуудын зүгээс сургалтын хэрэгцээг үнэлж болох боловч төр засгийн хэрэгцээ шаардлага гэхээсээ илүү байгууллагынхаа ашиг сонирхлыг илүүд үзэн, байгууллагынхаа сонголт, чадамжид тааруулан сургалтын хэрэгцээ гаргахгүй байхад анхаарах хэрэгтэй.

Сургалтын хэрэгцээний үнэлгээнд ерөнхий хэрэгцээ болон гүйцэтгэлийг сайжруулахад чиглэсэн шаардлагатай ур чадварыг бий болгох сургалт багтана. Засгийн газрын зүгээс олон нийтийн харилцаа, компьютерийн ашиглалт гэх мэт нийтлэг чиглэлээр бүх ажилтнаа сургах ерөнхий шаардлага тавьж болно. Хэдий ерөнхий чиглэлийн сургалт ч гэсэн ажилтнуудын сургалтын хэрэгцээг тэдний ажлын онцлогтой холбож үнэлэх ёстой. Хоёрдахь төрөл буюу ажлын гүйцэтгэлийн үнэлгээнд үндэслэсэн үр дүнг сайжруулах үнэлгээгээр ерөнхийдөө ихэнх сургалтын хөтөлбөрийг тодорхойлдог. Үнэлгээний гуравдахь төрлийг сүүлийн үед улам түгээмэл хэрэглэдэг болоод байна. Энэ нь гүйцэтгэлийн үнэлгээгээр гарсан ур чадварын зөрүүтэй холбоотой бус, харин компьютержилт гэх мэт технологийн дэвшил, стратегийн зорилтуудын өөрчлөлт, эсвэл төвлөрлийг сааруулахад шаардагдах шинэ ур чадвар гэх мэт ирээдүйд шаардагдах ур чадварын хэрэгцээтэй холбоотой юм. Үнэхээр техник технологийн өөрчлөлтийн хурд түргэсч, төр засгийн гүйцэтгэх чиг үүргийн баримжаа гүнзгий өөрчлөгдөх тусам ирээдүйд чиглэсэн сургалтын хэрэгцээний үнэлгээ чухал ач холбогдолтой болж байна. Үүний зэрэгцээ хөрөнгө мөнгийг үргүй зарцуулах эрсдэл ч нэмэгддэг.

Аргачлал

Тухайн салбар, захиргааны нэгж, сургалтын агуулга, зорилтот бүлгээс хамаарч үнэлгээний аргачлал янз бүр байдаг. Гэхдээ шинжээч үнэлгээ хийхдээ аливаа ажлын байрны шаардлага, уг ажлыг хариуцаж байгаа хүний гол үүрэг хариуцлага, ажлаа сайн гүйцэтгэхэд шаардлагатай ур чадварын талаар тодорхой төсөөлөлтэй байх хэрэгтэй. Байвал зохих мэдлэг, ур чадвар, хандлага (МУХ)-тай харьцуулж дутагдалтай зүйлсийг тодорхойлно. Эдгээр дутагдал бодит байдал дээр гүйцэтгэлийн стандарт хангагдаагүй, осол аваар давтан гаргасан, үйлчлүүлэгчдээс хангалтгүй үнэлгээ авсан, байнга хугацаа хожигдуулсан байдлаар илэрч болно. Сургалтын хэрэгцээний үнэлгээ нь ажиллагсад, харъяалсан удирдлага,

засгийн газрын дотор болон гадна талд байгаа үйлчлүүлэгчидтэй зөвлөлддөг үүднээсээ ач холбогдолтой байдаг.

Хөгжиж байгаа орнуудын төрийн байгууллагуудад тавигддаг төсөв санхүүгийн болон бусад хязгаарлалт нь их хэмжээний өгөгдөл мэдээлэл цуглуулах, эсвэл холбогдох яам, агентлагаас хүний болон санхүүгийн нөөц их хэмжээгээр шаардахгүйгээр сургалтын хэрэгцээний үнэлгээ хийгэсэн шаардлага тавихад хүргэдэг. Энэ нь төрийн захиргааны удирдлагад “шилдэг нь бусад сайныхаа дайсанд тооцогддог” олон чиглэлийн нэг юм. Иймд уг үнэлгээ нь цөөн тооны чухал бөгөөд хялбар ажиглаж болохуйц чиглэлд төвлөрч хийгдэх нь зүйтэй.

Төвлөрсөн бус нэгжтэй байх шинэ шаардлага тавигдсан, иргэдийн хүлээлт улам бүр нэмэгдэж буй утгаараа сургалтын хэрэгцээний үнэлгээ нь хэмжих боломж багатай үзүүлэлтүүдийг ч хамрах ёстой болж байна. Үүнд: хэрэглэгчид тавих анхаарал халамж, чанар, эмзэг бүлгийн эрэлт хэрэгцээг мэдрэх чадвар, тэгш шударга байдал, дүрэм журмын хялбар, шуурхай ашиглалт, үйлчилгээний өртөг зардлын тооцоо, бүх шатны төр засгийн байгууллага, бизнес, иргэний нийгэмтэй харилцах харилцаа зэрэг үзүүлэлт байж болно.

Эцсийн бүтээгдэхүүн

Өмнө дурдсаны дагуу сургалтын хэрэгцээний сайн үнэлгээ нь түүнд оролцогч бүх тал, ялангуяа төрийн албаны менежерүүд, боломжит суралцагчдын санаа бодолд тулгуурласан байх ёстой. Мөн сургалтын хэрэгцээ нь тодорхой, субъектив үзэл бодлуудын цуглуулга биш, уялдаа холбоотой, тоогоор илэрхийлж болохуйц байх хэрэгтэй. Сургалтын тайланг холбогдох яам, агентлагтай хэлэлцэж тохирсон байх ёстой бөгөөд үүнд гол төлөв дараах зүйлс орсон байна:

- Ажиллагсдын ур чадвар, ажиллах орчны үнэлгээ,
- Тухайн байгууллагын үйл ажиллагаанд шаардагдах ур чадварын үнэлгээ,
- Дээрх ур чадваруудын зөрүү,
- Ажиллагсдын янз бүрийн бүлгээс олж тогтоосон сургалтын төрөл ба зорилтот оролцогчид,
- Сургалт явуулж чадах дотоод, гадаадын байгууллагууд, сургалттай холбоотой хүндрэл бэрхшээлүүд,

- Сургалтын зардлын тооцоо, ажилтнуудыг сургалтад хамруулахад тавигдах шаардлагууд болон бусад практик асуудал.

Сургалт явуулах

Сургалтын хөтөлбөр боловсруулах

Нэгэнт үр чадварын зөрүү, сургалтын хэрэгцээ, өртөг зардлыг тогтоосон бол сургалтын төлөвлөгөөгөө боловсруулна Төлөвлөгөө нь байгаа төсвийнхөө хүрээнд багтаан дараах зүйлсийг тусгасан байна:

- сургалтын зорилго зорилтууд,
- боломжит оролцогчид,
- хөтөлбөрийн агуулга,
- багшлах бүрэлдэхүүн ба туслах ажилтнууд,
- сургалтын арга зүй,
- үнэлгээ.

Сургалтын агуулгыг тодорхойлох, оролцогчдыг сонгох, ажлын бодит туршлага дээр үндэслэсэн сургалтын материал боловсруулахад холбогдох төрийн байгууллагыг ямагт оролцуулж байх ёстой. Ялангуяа сургалтаар ажилтнуудын зан байдлыг тодорхойлох гэж байгаа бол тухайн яам, агентлагийн менежерүүдтэй зөвлөлдөх нь шийдвэрлэх онцгой ач холбогдолтой.

Дотооддоо зохион байгуулах уу, гаднын байгууллагаар хийлгэх үү?

Сургалтыг хэн, хэрхэн явуулах тухай асуулт нь оролцогчдын зорилтот бүлэг, сургалтын агуулга, байгууллагын дотоодод байгаа болон гаднах улсын ба хувийн хэвшлийн сургалтын байгууллагуудын харьцангуй чадавхи зэргээс хамаарна. Улс орон бүрийн сургалт явуулах арга барил өөр байдаг ч сүүлийн жилүүдэд (ялангуяа шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад) гаднын байгууллагатай гэрээ байгуулж сургалт явуулах хандлага улам бүр нэмэгдэж, засгийн газрын мэдлийн сургалтын байгууллагад хандах нь багасч байна.

Ер нь дотооддоо сургалтын нэгжтэй байх нь холбогдох байгууллагын бодлого, хөтөлбөр, соёлыг мэдэх зэрэг давуу талтай. Мөн тухайн төрийн байгууллагаас сургалтын хөтөлбөрт тавих хяналт ч илүү байна. Нөгөө талаас, гаднын сургалтын байгууллагууд илүү уян хатан, сургалтын янз бүрийн хэрэгцээнд тохирсон үйлчилгээ үзүүлэх чадвартай байдаг.

Дотооддоо болон гаднын байгууллагаар сургалт явуулах хувилбарууд нь бие биеэ харилцан үгүйсгэдэггүй бөгөөд үндэсний сургалтын зарим байгууллага (тухайлбал, Малайзын) аль алиных нь давуу талыг авч ашиглах чадвартай байдаг.

Ажлын байран дахь, эсвэл ажлаас гадуурх сургалт уу?

Ажлын байран дахь сургалт тухайн байгууллагын бүх шатанд албан бусаар явагддаг боловч гол төлөв шинэ ажилтнуудад зориулсан, шинэ ажлын байр, бодлого, журмуудыг танилцуулах сургалт байдаг. Гар урлалын ажиллагаа, удирдах ажилтны албаны дагалдан сургалт, дадлагажуулалт нь энэ төрлийн сургалтын жишээ юм. Мөн тааруухан ажиллагсдыг чадваржуулж сайжруулах сургалтыг ч ажлын байранд хийж болно. Өмнө дурдсанчлан, ажлын байран дахь албан бус сургалтыг шууд удирдах ажилтан, хамт ажилладаг чадварлаг ажилтнуудаар нь хийлгэж болно. Үр дүн нь шууд мэдэгддэг, шинээр эзэмшсэн ур чадвараа шууд ашиглах бололцоотой учраас (тухайлбал, компьютерийн шинэ программ заахад) энэ төрлийн сургалт маш урамтай, амжилттай явагддаг. Мэдээж хэрэг, тухайн сургалт хийж байгаа багш хүнтэй ажиллах чадвар сайтай бол хамгийн үр дүнтэй байна.

Ажлын байран дахь сургалтыг байгууллага бүр өөр өөрөөр хийдэг бөгөөд албан бус байдаг учраас төдийлөн ойшоохгүй байх талтай. Түүнчлэн, удирдах ажилтнууд ажлын байран дахь сургалтыг өөрсдийн хариуцах ажил гэж үзэх нь ховор бөгөөд ийм үүрэг гүйцэтгэснийхээ төлөө ямар нэг үнэлгээ авдаггүй байна. Гэвч гадаадын мэргэжилтэн ирж техникийн туслалцаа үзүүлдэг шиг, харьяалах доод ажилтан, эсвэл хамтран ажиллагчаа сургах асуудлыг өөрийн үүрэг хариуцлагын нэг хэсэг хэмээн ухамсарладаг, түүнд нь зохих шагнал урамшуулал олгодог (эсвэл энэ үүргээ гүйцэтгээгүй бол шийтгэл хүлээлгэдэг) байх ёстой. Үүний нэг адилаар, албан бусаар зааж сургах, зөвлөгөө өгөх ажлын ач холбогдлыг дутуу үнэлэх ёсгүй. Харин үүнийг хийхийн тулд тодорхой ур чадвар, арга барил эзэмшсэн байх шаардлагатай бөгөөд удирдах ажилтнууд өөрсдөө ч энэ чиглэлийн сургалтад хамрагдах шаардлагатай байж болно. Эцэст нь, ажилтныг сэлгэн ажиллуулах нь өөрийн ажиллаж байгаа яамны төдийгүй хэд хэдэн яамны үйл ажиллагааны талаар өргөн хүрээтэй мэддэг болгоод зогсохгүй янз бүрийн ажил үүрэг гүйцэтгэх, сонирхлоо сэргээх замаар шинэ ур чадвар эзэмшүүлэх ач холбогдолтой.

Лекц, ярилцлага, жишээ судлал зэргээс бүрдсэн уламжлалт сургалтыг ихэвчлэн гаднын байгууллагаас эрхлэн явуулдаг. Харилцан уялдаатай шинэ мэдлэг чадвар олж авах, боловсролын түвшнээ ахиулахад ийм сургалт чухал ач холбогдолтой. Уламжлалт сургалтын үр нөлөөний талаар ерөнхийлөн дүгнэх боломжгүй боловч хөгжиж байгаа орнуудад практик асуудал байнга гардаг. Тэд оролцогчдын ур чадвар, бэлтгэлийн түвшинг тодорхойлох, сургалтын хөтөлбөрийн талаар үйлчлүүлэгч байгууллагатай урьдчилж зөвлөлдөх нь ховор. Тодорхой түвшний нийтлэг стандарт хангах шаардлагатай гэж үзэж болох их, дээд сургууль, коллежийн оюутнуудаас ялгаатай нь төрийн албан хаагчид бол олон талын хэрэгцээ, шаардлагатай сурагчидтай. Иймээс хөтөлбөрийн агуулгыг тодорхойлох, лекцийг зохих түвшинд явуулахад илүү түвэгтэй байдаг. Мөн олон улсын мэргэжилтэн урьж хичээл заалгах тохиолдолд хэлний бэрхшээл гарах нь олонтаа бөгөөд сургалтад оролцогчид англи хэл юмуу бусад олон улсын хэлээр хичээл заалгах бэлтгэл муутай байдаг. Видео ярилцлага, дүрд тоглох дасгал гэх мэт орчин үеийн сургалтын шинэлэг сонирхолтой аргууд ч агуулга сайтай сайн хичээлийг орлож чадахгүй бөгөөд түүнээс зайлсхийх механизм болгон ашиглах ёсгүй. Сургагч багшийн хувьд тухайн судлах зүйлээ сайтар эзэмшиж мэргэшсэн байх нь заах аргаа сайжруулахаас хамаагүй илүү ач холбогдолтой.

Сургалтын үнэлгээ

Дээр өгүүлсэнчлэн сургалтыг сайн төлөвлөөгүй, эсвэл шаардагдах институцийн өөрчлөлтийг дагалдуулж хийгээгүй бол хөрөнгө мөнгө гарзасан ажил болдог. Иймд сургалтад зарцуулсан хөрөнгө оруулалтынхаа үр нөлөөг үнэлж байх хэрэгтэй. Сургалтын үнэлгээнд бусад үнэлгээний нэг адилаар хүрсэн *үр дүн*-г тавьсан *зорилт*-той нь харьцуулдаг. Гүйцэтгэлийг тоогоор баттай илэрхийлж болох ховор тохиолдолд л сургалтын өмнөх ба дараах ажлын гүйцэтгэлийг харьцуулан үнэлж болдог. Албан ёсны сургалтыг оролцогчдын хүлээн авч буй байдал, суралцах явц, зан байдал, үр дүн, зардлын хувьд үр ашигтай байдал гэсэн таван түвшинд үнэлж болно (Симс, 1993 он). Эхний хоёр нь тухайн сургалтад хамрагдагчидтай, нөгөө гурав нь байгууллагын зорилго, урамшууллын бодлоготой илүү холбоотой.

Засгийн газар сургалтын шууд үр дүнг тавьсан зорилттой нь харьцуулж үнэлэхийн зэрэгцээ суралцагчид, хамтран ажиллагсад,

удирдлага, боловсон хүчний нэгж, үйлчлүүлэгч байгууллага, шаардлагатай нөхцөлд иргэдээс авсан мэдээллийг ашиглан сургалтын ерөнхий үр нөлөөтэй байдлыг үнэлэх үр дүнгийн шалгуур үзүүлэлт бий болгож болно. Гэвч гүйцэтгэлийг хэмжих нь нарийн түвэгтэй, ээдрээтэй ажил учир анхаарал болгоомжтой, ухаалаг хандах ёстой талаар 18 дугаар бүлэгт авч үзнэ.

Хөгжиж байгаа орнуудын байдал

Хөгжиж байгаа ихэнх оронд сургалт зохион байгуулах институцийн дэд бүтэц сул хөгжсөн, эсвэл огт байхгүй байна. Гол төлөв сургалтын хэрэгцээний үнэлгээ дутагдалтай байдгаас сургалтын хөтөлбөрүүд нь ажиллагсдын болон тухайн засгийн газрын байгууллагын хэрэгцээ шаардлагад нийцдэггүй, хөрөнгө мөнгө дэмий үрсэн зүйл болдог. Цаашилбал, сургалтад хамрагдсан ажилтан сурсан мэдлэгээ ашиглаж бататгахад удирдлагын зүгээс анхаардаггүйгээс сургалтын ач холбогдол алдагддаг. Нэг талаас, энэ нь сургалтын байгууллагын нийлүүлэлтэд чиглэсэн үйл ажиллагаа байдгаас үүдэлтэй бөгөөд сургалтын хөтөлбөр боловсруулахад тухайн салбарын яамд, тэдгээрийн ажилтнууд бага оролцдог буюу оролцох сонирхолгүй байдагтай ихээхэн холбоотой. Гол төлөв гаднын хандивлагчдын шахалт шаардлагаар хийгддэг сургалтын хөтөлбөрүүд нь үндэсний талын идэвхи, оролцоо сул, улмаар хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх хүчин чармайлт, дотооддоо хөрөнгө хүч дайчлах сонирхол дутагдсанаас үр нөлөө муутай болдог. Түүний зэрэгцээ дотоодын хөрөнгө хүчний эх үүсвэр хомс, сургалтын байгууллагуудын чадавхи хязгаарлагдмал байдал хөгжиж байгаа орнууд төрийн албаны сургалтын хэрэгцээгээ бие даан шийдвэрлэхэд саад учруулдаг. Иймээс ч сургалтын үнэлгээ нь ихэвчлэн механик шинжтэй, сургалтын үр дүн, эсвэл сургалтын хөтөлбөрийн практик хэрэглээтэй холбоогүй байдаг.

Гэхдээ нэг урамтай чиг хандлага бол хэд хэдэн хөгжиж байгаа улс (ялангуяа Азид) ажлын байран дахь сургалтаар дамжуулан техникийн ажилтнууд, тэргүүн шугамд ажилладаг болон мөн эмч, багш, эрүүл мэндийн ажилтнууд гэх мэт мэргэжлийн бүлгүүдэд зориулсан хямд төсөр сургалтууд явуулж эхлээд байгаа явдал юм.

Төвлөрлийг сааруулах үйл явцаас үүдэн нутгийн захиргааны улстөрийн болон захиргааны ажилтнуудын үр чадварыг дээшлүүлэхэд

чиглэсэн сургалт явуулах хэрэгцээ бий болж байна. Орон нутгийн захиргаадын хөрөнгө санхүүгийн бааз суурь жигд биш учраас үндэсний хэмжээний хүчин чармайлт гаргах хэрэгтэй. Мөн орон нутгийн захиргаа дангаар явуулах боломжгүй сургалтыг төв засгийн газартай хамтарсан хэлбэрээр явуулах санаачилгыг хөхиүлэн дэмжих нь зүйтэй.

Төрийн албаны сургалтыг иргэний нийгэмтэй холбох нь

Засаглал дахь иргэний нийгмийн идэвхитэй оролцоо, түншлэлийг бэхжүүлэхийн тулд төв засгийн газраас сайн дурын байгууллагууд, сонгогдсон төлөөлөгчид, иргэдийн бүлгийн хэрэгцээнд нийцсэн уламжлалт сургалтуудыг өргөн хүрээтэй явуулах асуудлыг авч үзэх хэрэгтэй. Энэ нь эрүүл мэнд, гэр бүл төлөвлөлт, суурь боловсрол, эмэгтэйчүүдийн хөгжил гэх мэт салбарын сургалтын хөтөлбөрийн нэг хэсэг байж болох юм.

Орон нутгийн төлөөллийн байгууллагын гишүүд, ажилтнуудад тусгайлан зориулсан чиг баримжаа олгох хөтөлбөрүүд Ази, Африк, Латин Америкийн олон оронд хэрэгжиж байна. Ийм хөтөлбөр хэрэгжүүлэх нь улстөрийн төвлөрлийг сааруулж байгаа орнуудад шийдвэрлэх ач холбогдолтой. Сургалтыг бүс нутгийн болон орон нутгийн хэмжээнд зохион явуулах шаардлагатай бөгөөд сургалтын хөтөлбөрт эрх зүйн суурь ойлголт, санхүүгийн менежмент, төслийн менежмент, мониторинг, харилцааны ур чадвар болон бусад асуудлыг хамруулж болно. Бусад аймаг орон нутаг болон гадаадын тэргүүн туршлагыг дэлгэрүүлэх нь орон нутгийн чадавхийг бэхжүүлэх ажлын нэг чухал бүрэлдэхүүн хэсэг бөгөөд энэ ажилд хандивлагч байгууллагууд чухал үүрэг гүйцэтгэж байна.

СУРГАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГУУД³

Зохион байгуулалтын хүрээ

Засгийн газарт ажиллагсдад зориулсан сургалтын нэлээдгүй хэсэг нь яам, агентлагуудын хүрээнээс хальж хэрэгждэг бөгөөд засгийн газрын боловсон хүчний менежментийн нэг чухал элемент байдаг. Иймд ихэнх орон сургалтын бодлого боловсруулах, хяналт тавих ажлыг төрийн захиргаа, боловсон хүчний асуудал хариуцсан төв яаманд, эсвэл ажил мэргэжлийн өсөлт хөгжлийн асуудал хариуцсан төрийн албаны зөвлөлд хариуцуулж, сургалтын үр дүнг ажил мэргэжлийн өсөлт, албан

тушаал дэвших үйл явцтай холбож өгдөг. Эдгээр байгууллага захиргааны шинэтгэлийн асуудал хариуцсан төв байгууллагатай (Малайз, Их Британид байдаг шиг) нягт хамтран ажилладаг байна.

Олон оронд сургалтын санхүүжилт хүрэлцэхгүй байх юмуу байгаа төсвөө үр ашиггүй зарцуулах нь элбэг байдаг. Захиргааны ажлын уялдаа зохицуулалтыг сайн хангахгүй бол сургалтад зориулсан тусгай сангийн хөрөнгө, эсвэл хандивлагчийн хөтөлбөрүүд нэмэр болохгүй. Сургалтын сангийн төвлөрсөн удирдлагатай тохиолдолд гол төлөв боловсон хүчний асуудал хариуцсан төв байгууллагын сургалтын хэлтэст төсвийг хуваарилдаг. Энэ байгууллага зохих сургалтын байгууллагад төлбөрийг төлж, яам, агентлагуудын сургалтын хөтөлбөрийн зардлыг гарган, суралцах чөлөө авах, өөрийгөө хөгжүүлэх хөтөлбөрт хамрагдах хүсэлтэй ажилтнуудад зориулж сургалтын зээл, тусламж олгодог байна. Харин сургалтын сан төвлөрсөн бус удирдлагатай үед яам, агентлаг бүр холбогдох төсвөө захиран зарцуулж, сургалтын байгууллагатай төлбөр тооцоо хийх, ажилтнуудынхаа өөрийгөө боловсруулах хэрэгцээг хангах үүрэг хүлээдэг. Төвлөрсөн санхүүжилтээс гадна хандивлагчдаас олгодог сургалтын тэтгэлэг, хилийн чанадад хийх танилцах аялал, тоног төхөөрөмж, гадаадын зөвлөхийн зардлыг нэмж тооцож болно.

Төвлөрсөн ба төвлөрсөн бус удирдлагын тогтолцоонд нэг нь нөгөөгөөсөө давуу зүйл байхгүй. Аль аль зохицуулалт нь сургалтын зорилго хангагдаж байгаа эсэхэд хяналт тавих, яам газар хоорондын давхардал, тэнцвэргүй байдал гарахаас сэргийлэх, сургалтын хүчин чармайлт, зардлыг оновчтой болгохыг шаарддаг. Сургалт хариуцсан төв байгууллага сургалтын бүх зардлыг гаргаж, төрийн байгууллагуудыг үнэ төлбөргүй сургалтаар хангадаг төвлөрсөн тогтолцоотой үед шаардлагатай хэмжээнээс илүү, эсвэл ажил үүрэгтэй нь холбоогүй сургалт явуулахыг шаардах хандлагатай байдаг. Гэхдээ төв байгууллага нь тухайн байгууллагын өмнөөс сургалтад хамрагдах ажилтныг сонгож болохгүй, ийм зүйл хийх ч ёсгүй. Иймээс ихэнх улс санхүүжилтийн холимог зохицуулалт хэрэглэдэг байна. Ингэхдээ боловсон хүчний төвлөрсөн сургалт, ур чадварын томоохон зөрүүг нөхөхөд чиглэсэн сургалтын санхүүжилтийг төв байгууллагад олгодог. Төв байгууллага нь яам, агентлагуудын гаргасан сургалтын төлөвлөгөөнд үндэслэн зохих санхүүжилтийг хуваарилж, улсын сургалтын байгууллагуудын дэмжлэг туслалцаагаар (болон

хандивлагчдын техникийн туслалцаагаар) хангадаг байна.

Ийм зохицуулалттай үед тухайн яам, агентлаг олгогдсон санхүүжилтийг төлөвлөгөөндөө нийцүүлэн уян хатан байдлаар бие даан ашиглах боломжтойгоос гадна мэдээж тусгай төрөлжсөн сургалтуудыг өөрсдөө санхүүжүүлэн явуулж болдог (Гэхдээ хуучин ЗХУ, Зүүн Европын орнуудад тогтсон хэм хэмжээ шиг тодорхой яам, салбарт тусгайлан зориулсан сургалт, судалгааны институт байгуулах нь үр ашиггүй бөгөөд ингэхийг дэмжих хэрэггүй.). Ер нь яам, агентлагуудын сургалтын хэрэгцээ нийтлэг, хэрэгцээтэй үр чадварыг яамдын хооронд шилжүүлэн ашиглах боломжтой байгаа л бол төвлөрсөн сургалт явуулж, багш сургагч, санхүүгийн нөөцийг хэмнэж байх хэрэгтэй.

Сургалтын төвлөрсөн тогтолцоотой орнуудад сургалт хариуцсан төв байгууллагаас төрийн албаны сургалтын хэрэгцээг бүхэлд нь үнэлэхээс гадна холбогдох яам, сургалтын байгууллага, засгийн газрын гаднах бусад оролцогч талтай зөвлөлдсөний үндсэн дээр салбар, яам бүрийн хэрэгцээг үнэлдэг (Өмнө өгүүлсэнчлэн, ажиллагсдын үйлдвэрчний эвлэлтэй ч зөвлөлдөх хэрэгтэй.). Сургалт хариуцсан төв байгууллага нь төрийн албаны сургалтын бүтэц зохион байгуулалт, санхүүжилтийн бүхий л асуудлууд, түүний дотор зардлын тооцоо гаргах, хангалттай санхүүжилт олох, улсын ба хувийн хэвшлийн сургалтын байгууллагыг тогтоох, үйлчлүүлэгч яам, агентлагуудтай харилцах, сургалтын төлөвлөгөө боловсруулах зэрэг ажлыг хариуцан гүйцэтгэж улстөрийн эрх бүхий байгууллагаар батлуулдаг. Олон оронд улсын ба хувийн хэвшлийн сургалтын байгууллагууд, хэрэглэгчдийн бүлгийн төлөөлөгчдөөс бүрдсэн зөвлөлдөх зөвлөл байгуулж ажиллуулах замаар сургалтын асуудал хариуцсан төв байгууллагад туслалцаа үзүүлдэг.

Сургалтын чиг үүргийг боловсон хүчний асуудал хариуцсан төв байгууллагатай хэрхэн нэгтгэн уялдуулж болох жишээг АНУ харуулдаг. Тус улсын Боловсон хүчин, удирдлагын газар нь сургалтын хөтөлбөр боловсруулах, сургалтын шийдэл гаргах асуудлаар холбооны засгийн газрын байгууллагуудад туслах зорилготой сургалт, хөгжлийн хэлтсийг муж улсуудаар бүлэглэн зохион байгуулсан байдаг ажээ.

Сургалт хариуцсан төв байгууллага сургалтын хэрэгцээний үнэлгээнд тулгуурлан төрийн албаны сургалтын урт хугацааны болон

жилийн төлөвлөгөө гаргаж, түүндээ санхүүжилтийн заалтууд, сургалтын байгууллагын гүйцэтгэх үүрэг, хариуцах эзэн, хяналт шинжилгээ, үнэлгээний тухай заалтууд оруулна. Ингээд төрийн сангийн газар болон үйлчлүүлэгч байгууллагуудтай харилцаж олон дахин хянан хэлэлцсэний үндсэн дээр үндэсний ба салбарын түвшинд явуулах сургалтын хөтөлбөрүүдийн эцсийн найруулгыг гаргаж авах ёстой. Мөн сургалтын төлөвлөгөөг ажил мэргэжлийн өсөлт хөгжлийн болон боловсон хүчний менежментийн чиг үүргүүдтэй уялдуулах хэрэгтэй.

Сургалтын төвлөрсөн бус тогтолцоотой орнуудад сургалтын ерөнхий бодлого, зорилтыг тодорхойлох үүргийг төв байгууллага нь хүлээдэг боловч сургалтын практик удирдлага, түүний дотор салбарын бодлого, зохицуулалтыг холбогдох яам, агентлагт нь хариуцуулдаг. Эрх мэдлийг ийн шилжүүлэхдээ гол төлөв хэрэгжүүлэгч агентлаг байгуулдаг (6-р бүлэг) бөгөөд бүрэн эрхийг боловсон хүчин хариуцсан удирдах ажилтнуудад шилжүүлдэг. Ямар ч тохиолдолд чиг үүргийг ингэж шилжүүлэх шийдвэр нь холбогдох яам, агентлагийн ажил хариуцан гүйцэтгэх чадавхи, бэлэн байдалд үндэслэх ёстой төдийгүй үр дүнд үр нөлөөтэй хяналт тавих чадавхи шаарддаг. Малайзын жишээнд гэхэд сургалтын асуудал хариуцсан төв байгууллага нь яам, агентлагуудаас сургалтын жилийн төлөвлөгөөгөө боловсруулж ирүүлэхийг шаарддаг бөгөөд сайтар боловсруулсан сургалтын хөтөлбөрийг сонгож санхүүжилт олгохын өмнө үнэлгээ хийдэг байна.

Төвлөрсөн бус сургалтын тогтолцоо нь салбарын яамны чадавхи, төвлөрсөн хяналт шинжилгээг бэхжүүлэхийн зэрэгцээ албан ба албан бус сургалтыг үр ашигтай хослуулах замаар сургалтын олон янзын хэрэгцээг зэрэг хангах боломж олгодог. Зарим оронд үр дүнтэй байдаг нэг урамшуулах механизм бол хэмнэсэн төсвөө сургалтын хэрэгцээндээ ашиглахыг яамдад зөвшөөрч, сургалтын амжилтаараа өрсөлдөхийг хөхиүлэн дэмжих явдал байдаг (тухайлбал, Их Британийн Хүмүүст хөрөнгө оруулах хөтөлбөр).

Дээр тэмдэглэсэнчлэн аль ч төрлийн зохицуулалттай тогтолцоонд сургалтын төв байгууллага хэд хэдэн чиг үүрэг гүйцэтгэж байна. Тус нэгж үндэсний хэмжээний сургалтын бодлого, төлөвлөгөө боловсруулж хэрэгжүүлэх үүргээс гадна ерөнхийдөө удирдах ажилтнууд, элит боловсон хүчний бие бүрэлдэхүүнийг сургаж хөгжүүлэх үүргийг давхар хүлээдэг.

Өмнөд Азийн орнуудад сургалт хариуцсан төв байгууллага нь доод шатны захиргааны ажилтнуудын сургалтыг удирдан явуулдаг бөгөөд мөн захиргааны шинэтгэлтэй холбоотой сургалтуудыг гүйцэтгэлийн удирдлага, ажил мэргэжлийн өсөлт хөгжил гэх мэт боловсон хүчний менежментийн бодлогуудтай уялдуулах ажлыг хариуцдаг. Боловсон хүчний төв байгууллага нь өргөжилтийн хэмнэлт гаргах, хэрэглэгчдийн ая тухыг хангах үүднээс сургалтын байгууллага, мэргэжилтнүүд, сургалтын практик туршлагууд болон хэрэгцээний үнэлгээ зэрэгтэй холбоотой бүхий л асуудлаар мэдээлэл цуглуулж, мэдээллээр хангах үйлчилгээ үзүүлдэг (цөөнгүй улс оронд энэ мэдээллийг цахим хэлбэрээр нийтийн хүртээл болгож байна).

Шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын төрийн албаны сургалтад асар их өөрчлөлт гарч байгааг онцлон тэмдэглэх нь зүйтэй. 1990 оноос өмнөх ЗХУ болон Зүүн Европын орнуудад ихэвчлэн яам бүр өөрийн гэсэн сургалт, судалгааны институтийг төвлөрсөн төлөвлөгөөний дагуу байгуулдаг байв. 1990-ээд онд хуучин ЗХУ, Зүүн Европын орнуудын сургалтын удирдлагад гарсан өөрчлөлтүүд системтэй хүчин чармайлт гэхээсээ илүү туршилтын чанартай байлаа. Яамны харъяа сургалтын байгууллагууд хөрөнгө санхүүжилт хомсдсон, үйлчлүүлэгчгүй болсноос сөхрөн унаж, бараг бүгд хаагдсан боловч тэднийг цоо шинэ бодлого, зохион байгуулалтаар сольж орлуулахад олон хүндрэл бэрхшээл тулгарч байв.

Зөвлөлтийн дараах шилжилтийн үеийг дагаад эрх зүй, зохион байгуулалт, дүрэм журмын асар их өөрчлөлт гарсан нь түүнд нийцсэн чадварлаг төрийн албан хаагчдын хэрэгцээг ихээр нэмэгдүүлсэн юм. Хэдийгээр төрийн албан хаагчид мэдлэг чадварын хувьд өндөр байсан ч төрийн шинэ үүрэг рольд тохирсон цоо шинэ ур чадвар (хандлага)-ыг тэднээс шаардаж байв. Улсын хэвшлийн сургалтыг үүнтэй уялдуулахыг эрмэлзэх болсон нь ихэнх тохиолдолд засаглалын асуудал хариуцсан зохицуулагч яам (гол төлөв дотоод хэргийн яам), эсвэл ийм зориулалтаар тусгайлан байгуулсан төрийн байгууллага шинээр байгуулахад хүргэсэн байна. Гэвч шилжилтийн эдийн засагтай олон оронд шийдвэрлэх ач холбогдолтой хэвээр байгаа нэг алхам бол улсын хэвшлийн сургалтыг захиргаа судлалын сургууль хэлбэрээр институтжуулах явдал юм. Ийм сургуулиуд зах зээлийн баримжаатай асуудлаар холбогдох сургалтын хөтөлбөрүүдийг санал болгоод зогсохгүй гадаадын хандивлагчдын

зээл тусламжийг илүү сайн уялдуулан зохицуулах, сургалтын хэрэгцээг шилжилтийн эдийн засагтай ихэнх орнуудын одоо хийж байгаагаас хамаагүй нарийн үнэлж тогтоох талаар төрийн төв байгууллагад туслах үүрэгтэй байна.

Сургалтын байгууллагуудын төрлүүд

Төрийн албаны боловсон хүчний сургалтын байгууллагуудын дотор:

- засгийн газрын харъяа, түүний удирдлага дор ажилладаг байгууллагууд (гол төлөв зэргийн бус хөтөлбөрөөр хангадаг)
- улсын ба хувийн хэвшлийн боловсон хүчнийг аль алиныг нь сургадаг бие даасан байгууллагууд,
- зэрэг олгох болон дипломын сургалтын хөтөлбөр санал болгодог их дээд сургуулийн харъяа байгууллагууд,
- хувийн хэвшлийн менежментийн сургалт явуулахаар байгуулагдсан боловч үйл ажиллагаагаа өргөжүүлж улсын хэвшлийн боловсон хүчнийг сургах боломжтой болсон бизнесийн сургуулиуд тус тус орно.

Эдгээр байгууллагын зарим нь хэд хэдэн чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг. Ихэнх оронд засгийн газрын мэдлийн, засгийн газраас багагүй санхүүжилт авч, түүний хяналтад ажилладаг байгууллагууд байгуулагдаж, төрийн албан хаагчдын ажилд орохын өмнөх болон алба хаших хугацааны сургалтууд явуулж байна. Британийн загвараар ажилладаг засгийн газрууд төрийн албаны академитай байдаг (Шигтгээ 12.1) бол Франц уламжлал баримталдаг орнуудын голлох сургалтын байгууллага нь Францын *Экале Националэ д'Администрацион* (ЭНА) буюу Үндэсний захиргааны сургуультай төстэй байдаг (Шигтгээ 12.2). Олон оронд үндэсний сургалтын байгууллагыг төрийн албаны зөвлөл, эсвэл боловсон хүчний асуудал эрхэлсэн яамныхаа шууд удирдлага дор байгуулсан байдаг. Тухайн засгийн газар санхүүжилтийг бүрэн хариуцдаг боловч байгууллага өөрөө улсын хэвшлийн боловсон хүчинд, эсвэл хандивлагчдын санхүүжилттэй төслүүдэд зориулсан төлбөртэй сургалт явуулах замаар нэмэлт орлого олохыг зөвшөөрдөг байна.

Зарим оронд салбарын түвшний менежментийн институт, сургалтын төв, орон нутгийн захиргааны ажилтнуудад зориулсан сургалтын төрөлжсөн байгууллагыг хандивлагчдын дэмжлэгтэйгээр байгуулсан

байх нь олонтаа. Эдгээр нь ерөнхийдөө хөрөнгө мөнгө гарзадсан ажиллагаа байдаг. Салбарын чанартай сургалтуудыг ямар нэг төвлөрсөн байгууллагад хариуцуулж, сургалтын хөтөлбөр боловсруулж хэрэгжүүлэх ажиллагаанд холбогдох талуудын үр дүнтэй оролцоог хангах замаар бага зардлаар явуулж болно. Мөн сургалтыг салбар бүрийн онцлогт тохируулж жижиглэн хуваах нь салбарын явцуу ашиг сонирхол бий болоход хүргэдэг бөгөөд байдал улам даамжирч нийлүүлэлт дагасан сургалтын хөтөлбөрүүдтэй болох хандлагатай байдаг.

Их дээд сургуулийн харъяа байгууллагуудын хувьд тухайн сургуулийн төрийн захиргааны удирдлагын тэнхим нь төрийн албанд элсэхийн өмнөх боловсрол, сургалтуудаар дамжуулан төрийн албанд ажиллах залуу төгсөгчдийг бэлтгэх үүрэгтэй байдаг. Гэхдээ эдгээр тэнхимийн зарим нь (Филиппин, Сингапурынх шиг) үйлчлүүлэгч яам, эсвэл төрийн байгууллагын захиалгаар мэргэжил дээшлүүлэх сургалтууд идэвхитэй явуулж, засгийн газрын зардлаар сурч байгаа ажилтнуудад бүтэн ба хагас цагаар суралцах боломжийг санал болгохоос гадна төрийн албан хаагчид амралтын өдрүүдээр эчнээ суралцахыг дэмждэг.

Шигтгээ 12.1

Төрийн албаны академиуд

Төрийн албаны академи нь төрийн захиргааны жинхэнэ албанд шинээр элсэгчдэд зориулсан танилцуулах сургалт, төрийн албанд элсэхийн өмнөх урт хугацааны сургалт, мөн дунд ба дээд шатны албан тушаалтнуудад зориулсан мэргэжил дээшлүүлэх сургалт явуулах ажилд ихээр оролцдог. Энэтхэг, Сингапур, Их Британийн төрийн албаны коллеж энэ загварын жишээ юм. Академийн сургалтын хөтөлбөрт захиргааны ерөнхий ба тодорхой чиг үүргийн асуудлууд багтдаг. Бүх шатны удирдах ажилтанд зориулсан техникийн болон мэргэжлийн баримжаатай тусгай академиуд, түүнчлэн нарийн бичгийн ажил, эрүүл мэнд, боловсрол, төмөр зам, инженерчлэл, харилцаа холбоо зэрэг мэргэжлийн бүлгүүдэд зориулсан төрөлжсөн академиуд байдаг. Эдгээр академи заримдаа Британийн төрийн албаны коллеж шиг Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газартаа харьяалагддаг бөгөөд тус коллеж саяхан Их Британийн Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын дэргэдэх Менежмент, бодлого судлалын төв болж өөрчлөн байгуулагджээ.

Эх сурвалж: Алайн Биллон, ЭНА-ийн Орлогч захирал, хувийн захидал (2000).

Шигтгээ 12.2

Экол Национал д'Администрашин

Францын Үндэсний захиргааны сургуулийн ердийн хөтөлбөр нь төрийн албанд элсэхийн өмнөх урт хугацааны сургалт бөгөөд хичээл, дадлагыг хослуулсан байдаг. Тус сургуульд жил бүр 100 орчим оюутныг өрсөлдөөнт шалгалтын аргаар элсүүлдэг. Тэд эхлээд Францын аль нэг мужид 6 сарын хугацаатай дадлага хийж, дараа нь хилийн чанад дахь Францын элчин сайдын яам, эсвэл Францын тэргүүлэх компанийн аль нэгд зургаан сарын хугацаатай дадлага хийдэг. Үүний дараа ЭНА дээр олон улсын хууль, эдийн засаг, төсөв, санхүү, захиргааны чиглэлээр бүтэн жилийн турш захиргааны удирдлагын хичээл заалгадаг. Төгсөгчдийг сурлагын амжилтаар нь жагсаан элитийн албанд хуваарилдаг. Эдүгээ ЭНА-ийн сургалт ёс зүйн үнэт зүйлс, даяарчлал, Европын Холбооны шаардлагууд, салбар хоорондын асуудал, мэдээлэл харилцаа, хэлэлцээр, эрх зүйн хүрээ зэрэг сэдвүүдийг хамарч байна. Мөн ЭНА-аас богино хугацааны төрөлжсөн сургалтын хөтөлбөрүүд санал болгодог. Орон нутгийн захиргаа, эрүүл мэнд, орлого, шүүх албаны удирдах ажилтан бэлтгэдэг үүнтэй төстэй сургуулиуд бий. Франц болон бусад хэд хэдэн оронд орон нутгийн захиргааны ажилтан бэлтгэдэг тусгай академитай байдаг.

Эх сурвалж: Алайн Биллон, ЭНА-ийн Орлогч захирал, хувийн захидал (2000).

Төрийн захиргааны бие даасан институтууд нь ерөнхийдөө их дээд сургуулийн тэнхимээс том, төрийн албаны академиас бага хэмжээтэй байдаг. Тэд судалгаа, зөвлөгөөний чиглэлээр төрөлжих хандлагатай байдаг боловч мэргэжил дээшлүүлэх төрөл бүрийн сургалтад хагас, бүтэн цагаар хамрагдахыг санал болгодог. Эдгээр институт засгийн газрийн захиалгаар төслийн төлөвлөлт, менежмент, төсөвлөлт зэрэг чиглэлээр төрөлжсөн сургалт явуулах болжээ. Захиргааны “ажилтнуудын коллеж” нь судалгаа, зөвлөгөөний ажил хийхээс гадна улсын ба хувийн хэвшлийн менежерүүдэд зориулж менежментийн болон бодлогын асуудлаар хамтарсан хөтөлбөрүүд зохион байгуулж хэрэгжүүлдэг (Энэтхэг, Филиппин гэх мэт оронд байдаг) холимог байгууллага юм.

Бизнесийн сургуулиуд нь хувийн хэвшлийн менежерүүдийн сургалтын хэрэгцээг хангах зорилгоор анх байгуулагдсан боловч олон оронд төр засгийн гүйцэтгэх үүрэг роль өөрчлөгдсөнтэй холбогдуулан төрийн албаны боловсон хүчний сургалтын хэрэгцээнд ч бас үйлчлэх

болсон байна. Менежментийн төрөлжсөн сургуулиуд байгуулах практик боломжгүй жижиг улсуудын хувьд Тайланд дахь Азийн технологийн институт, Солонгосын Хөгжлийн институт, Манила дахь Азийн менежментийн институт зэрэг бүс нутгийн чадварлаг байгууллагуудад найдаж болно.

Эцэст нь тэмдэглэхэд сайн дурын байгууллагуудын тусламжтайгаар эрүүл мэндийн ажилтнууд, багш нарыг, мөн нийгмийн хөгжлийн хөтөлбөрүүд хэрэгжүүлэх гэж буй олон нийтийн байгууллагын гишүүдийг сургах явдал ч элбэг байна.

Хөгжиж байгаа орнуудад тулгамдсан асуудлууд

Хөгжиж байгаа орнуудад төрийн албан хаагчдад зориулсан ихэнх сургалт нь нийлүүлэлтээ дагасан байдаг, сургалтад ач холбогдол бага өгдөг, хоорондоо уялдаа холбоо муутай, сургалтын төвүүд нь боловсон хүчний хангамж, зохион байгуулалт муутай зэрэг бэрхшээл дүүрэн байдаг. Сургалтын дэд бүтэц нь олон жижиг хуваагдсан, ашиглалт муутайгаас гадна агуулгын хувьд ч засгийн газар, түүний албан хаагчдын өнөөгийн эрэлт хэрэгцээнд нийцэхгүй байх нь олонтаа. Сургалт хариуцсан ажилтнууд нь төрийн албаны дүрэм журам, практикуудад хэт баригдсан, материаллаг урамшуулал, ажил мэргэжлийн өсөлт хөгжил дутагдалтай, хичээлийн чанар чансаа нь ч заримдаа муу байдаг. Ихэнх сургалтын байгууллагын сургалтын чанар муу, цөөн тооны үндэсний институтийн мэдлэг туршлагад тулгуурладаг нь ноцтой асуудал юм. Хөгжиж байгаа орнуудын төрийн мэдлийн сургалтын байгууллагуудын олонхид хувийн хэвшлийн сургалтын тэргүүн туршлага нэвтрээгүй байдаг.

Аль ч улсын сургалтын төвүүд үр нөлөөтэй байхын тулд маш сайн, тогтвортой удирдлага манлайлалтай, шинэ санаачилга, туршилт, хамт олны уур амьсгалыг хөхиүлэн дэмжсэн таатай орчинтой байх ёстой. Хөгжиж байгаа орнуудад амжилттай ажиллаж байгаа үндэсний сургалтын байгууллагуудын нийтлэг онцлог (Пол, 1983) бол:

- чадварлаг удирдлага, мэргэжлийн зөвлөлдөх зөвлөлтэй бие даасан байгууллага байх,
- идэвхи зүтгэлтэй, чанартай удирдлага, манлайллаа хадгалсан байх,

- хөрөнгө хүчээр хангагдах боломж нь баталгаажсан,
- сургалт, судалгаа, зөвлөгөө гэх мэт олон боловч харилцан уялдаатай ажил үүрэгт чиглэж ажилладаг,
- олон салбарыг хамарсан эрдэм шинжилгээний бааз суурьтай,
- үйлчлүүлэгч байгууллагууд ба бусад сургалтын институттай хэлхээ холбоо сайтай,
- тэнхимийн багш нарын хангамж сайн,
- хамт олонч орчин, оролцоот шийдвэр гаргалттай,
- сургагч нар ажлын урамшуулал, ажил мэргэжлийн өсөлт хөгжлийн боломжоор хангагдсан байх явдал юм.

Удирдах ажилтны сургалт⁴

Дээд шатны удирдлага, бодлогын зөвлөгөөний үүрэгтэй удирдах бие бүрэлдэхүүнийг тордож хөгжүүлэхийн тулд шаардагдах мэдлэг чадвар ба байгаа ур чадварынх нь зөрүүнд нарийвчилсан шинжилгээ хийхийг шаарддаг. Удирдах ажилтны хөгжлийн сургалт талаас авч үзвэл мэдлэг чадвар гэдэгт дан ганц дээд тушаалын ажил гүйцэтгэхтэй холбоотой ур чадвар бус, хүмүүстэй харилцах, удирдан манлайлах ур чадвар багтдаг. Иймээс удирдах ажилтны сургалтын хөтөлбөр нь дараах зүйлсэд тулгуурласан байх хэрэгтэй:

- дээд удирдлагын оролцоо,
- дээд шатны удирдлагын харьяа мэргэжлийн сургалтын хэлтэс,
- удирдах авьяас чадвар, ажил мэргэжлийн өсөлтийн замыг эртнээс тогтоох,
- албан тушаалын шилжилт хөдөлгөөнийг хөгжлийн хэрэгсэл болгох,
- өөрийгөө боловсруулах үйл ажиллагааг хөхиүлэн дэмжих.

Сургалтын төвлөрсөн ба төвлөрсөн бус тогтолцооны алинд ч боловсон хүчний төв байгууллага удирдах ажилтны хөгжлийн асуудлыг хариуцах ёстой. Энэ сургалтыг удирдах ажилтны зэрэг тушаал ахих ирээдүйтэй болон удирдах ур чадвараа дээшлүүлсний үр шимийг хүртэх хүмүүсийн аль алинд нь зориулж явуулдаг. Ур чадвар дээшлүүлэх сургалт нь ялангуяа мэргэжлийн албадаас, эсвэл төрийн албанд гаднаас орж ирж байгаа хүмүүст онцгой ач холбогдолтой. АНУ-ын Холбооны удирдах ажилтны институтийг ийм зорилгоор байгуулж Удирдах албан тушаалын албанд (УАТА) элсэх нэр дэвшигчдийг сургаж

батламж олгодог болжээ (Мөн Холбооны Засгийн газраас УАТА-наас дооших шатны боловсон хүчинд зориулсан удирдах ажилтны семинар явуулдаг). Францын ЭНА, Их Британийн Төрийн албаны коллеж хоёр энэхүү удирдах ажилтныг хөгжүүлэх үүргийг гүйцэтгэж ирсэн бол Ази тивд хамгийн сайн зохион байгуулалттай удирдлагын хөгжлийн хөтөлбөрүүдийг Сингапур Улс хэрэгжүүлж байна. Хамт ажиллаж буй удирдах ажилтнуудаа давж тушаал дэвших боломж гэх мэт ажил мэргэжлийн хувьд өсч хөгжих боломжийг Удирдах ажилтны сургалтыг дагалдуулж олгох хэрэгтэй. Канадад удирдах ажилтнуудыг Канадын удирдлагын хөгжлийн төвөөр дамжуулж сургадаг. Канадын Холбооны засгийн газрын “Ла Релийв” хөтөлбөр нь урьдчилсан шалгаруулалтын аргаар тэргүүлэх албан тушаалд дэвшүүлэх удирдах ажилтнуудыг олж тогтоодог бол Удирдлагын хөгжлийн түргэвчилсэн хөтөлбөрөөр дамжуулан тушаал дэвших үйл явцыг нь хөнгөвчилж өгдөг байна.

Үндэсний засгийн газрууд орон нутгийн төрөл бүрийн байгууллагын удирдах ажилтнуудын чадавхийг бэхжүүлэх хүчин чармайлт гаргаж олон улсын байгууллагууд, сургалтын бусад институтын дэмжлэгтэйгээр хэрэгжүүлэх явдал улам бүр нэмэгдэж байна (Индонези зэрэг улсад ийм хөтөлбөрийг орон нутгийн дэд бүтцийг хөгжүүлэх үндэсний хөтөлбөрийнхөө хүрээнд хэрэгжүүлж байна.). Гэхдээ хөгжингүй орнуудад муж, орон нутгийн түвшинд удирдах ажилтны сургалтыг амжилттай явуулсан зарим жишээ байдаг боловч ихэнх улс оронд орон нутгийн захиргааны түвшинд удирдах ажилтны хөгжлийн сургалтад анхаарал тавих явдал хангалтгүй байгаа билээ.

Цөөн хэдэн хөгжиж буй орон удирдах ажилтныг системтэй хөгжүүлэх оролдлого хийсээр байна (Шигтгээ 12.3). Гэхдээ зарим судалгаанаас үзэхэд удирдах ажилтны сургалт нь ажил мэргэжлийн өсөлт хөгжилтэй сайн холбогдоогүй, гүйцэтгэлийн урамшуулал муу байгаагаас хүртэх үр өгөөж нь түүнд оруулсан хөрөнгө оруулалттайгаа дүйцэхгүй байна. Удирдах ажилтнууд эдгээр хичээл сургалтад тогтмол суудаггүй, эсвэл механикаар, ямар ч урам зориггүй оролцдог байна (Мугааба 1986). Энэ нь дээр дурдсанчлан, нэг бол урамшуулал дутагдсан, эсвэл сургалт чанаргүй явагдаж байгааг харуулж байж болно. Аль ч тохиолдолд баттай, системтэй судалгаатай байх нь сургалтын чанарыг сайжруулах, үргүй зардлыг багасгахад чухал ач холбогдолтой

Шигтгээ 12.3

Хөгжиж байгаа зарим орны удирдах ажилтны сургалт

Цөөнгүй улс орон удирдах ажилтанд зориулсан элсэлтийн өмнөх болон мэргэжил дээшлүүлэх сургалт явуулдаг тусгай институт байгуулсан байна. Боловсон хүчин, сургалтын газраас улсын ба хувийн хэвшлийн 100 гаруй итгэмжлэгдсэн институтууд хөгжлийн янз бүрийн сэдэв, ёс зүйн үнэт зүйлс, харилцааны чиглэлийн хичээлүүд явуулж байна. Жишээлбэл, Энэтхэгийн Захиргааны үндэсний академи Боловсон хүчин, сургалтын газрын нэрийн өмнөөс захиргааны элит албаны ажилтнуудад зориулсан хоёр төрлийн сургалт явуулдаг. Үүний нэг нь янз бүрийн сэдвээр мэргэжлийн чиг баримжаа олгох цуврал курс бөгөөд энд янз бүрийн шатны удирдах ажилтнуудыг бүлэглэн оруулсан байдаг. Хоёрдахь буюу жилийн турш явуулдаг нэгээс гурван долоо хоногийн цуврал хичээл нь өөр өөр түвшний ажилтнуудын хэрэгцээнд зориулж холбогдох ур чадварыг бататган эзэмшүүлэхэд чиглэдэг. Эдгээр хичээлийн заримд Францын ЭНА, Малайзын Үндэсний төрийн захиргааны институт (ИНТАН) зэрэг гадаадын институттэй хамтран ажилладаг. Мөн удирдах ажилтнууд тус академид богино хугацаагаар суралцаж, жишээ судлах, судалгаа шинжилгээ, багшлах үйл ажиллагаанд оролцох боломж олгодог. Хэдийгээр хамгийн дээд хоёр зэрэглэлээс бусад бүх шатны удирдах ажилтнууд сургалтад заавал хамрагдах үүрэгтэй ч, сургалт ба ажил мэргэжлийн өсөлтийн уялдаа холбоо сул, дээд тушаалын ажилтныг бэлтгэхэд чиглэсэн ухамсартай хүчин чармайлт гаргадаггүй байна.

Аргентин Улс удирдах ажилтны сургалтын байнгын дэд систем бий болгосон бөгөөд удирдах ажилтнууд албан тушаалдаа үлдэх, тушаал дэвшихийн тулд сургалтад сууж тодорхой хэмжээний кредит авдаг. БНХАУ ч үүнтэй төстэй сургалтыг Захиргааны үндэсний сургуулиараа дамжуулж зохион байгуулдаг бөгөөд “удирдах албан тушаалд” ажиллаж байгаа бүх хүмүүст тодорхой хугацаагаар заавал сургалтад хамрагдах үүрэг хүлээлгэж, хамгийн доод хугацааг зааж өгсөн байна.

ОЛОН УЛСЫН СУРГАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГУУД

Сургалтын институтууд

Засгийн газар хоорондын сургалтын олон янзын институт байдаг. Тэдний зарим нь Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын ивээл дор байгуулагдсан байна. Эдгээрийн дотор Куала Лүмпүр дэх Ази, номхон далайн хөгжлийн удирдлагын төв, Тангийрс дэх Африкийн Захиргаа, хөгжлийн сургалт, судалгааны төв, Каракас дахь Латин Америкийн

Хөгжлийн удирдлагын төв орно. Дэлхийн Банк Вашингтоны тойрог дахь сургалтын төвөөрөө болон Дэлхийн Банкны Институтээр (хуучин Эдийн засгийн хөгжлийн институт) дамжуулан хөгжиж байгаа орнуудад сургалт явуулдаг. Олон улсын валютын сан санхүү, макро эдийн засгийн хөтөлбөр боловсруулах чиглэлээр гишүүн орныхоо ажилтнуудад зориулсан сургалтуудыг ОУВС-гийн Институтээр дамжуулан явуулж байна. Азийн Хөгжлийн Банк 1998 онд АХБ-ны Институт байгуулсан бөгөөд бүс нутгийн хөгжлийн бусад банк ч энэ жишгийг дагажээ. Эдгээр институт бүгд олон улсад ажилласан туршлагатай, төрөл бүрийн чиглэлээр нарийн мэргэжсэн чадварлаг ажилтнууд, тодорхой хэмжээний хөрөнгөтэйгээр ажиллаж байна.

Түүнчлэн бүс нутгийн сургалтын төрөл бүрийн төвүүд байдгийн дотор Танзани дахь Зүүн ба Өмнөд Африкийн менежментийн институт, Африкийн өөр өөр бүсэд дөрвөн төвтэй Пан-Африкийн хөгжлийн институт, Коста Рикад байдаг Төв Америкийн Төрийн захиргааны институт, Барбадос дахь Карибийн Хөгжлийн удирдлагын төв зэргийг дурдаж болно. Бүс нутгийн бусад институт хэдийгээр бие даасан үйл ажиллагаатай боловч олон талт байгууллагуудын дэмжлэгийг авдаг. Үүний нэг жишээ бол Бангкок дахь Азийн Технологийн институт юм. Зүүн Ази, Латин Америкийн ассоциацууд гэх мэт бүс нутгийн хамтын ажиллагааны хэлбэртэй төрөл бүрийн техникийн хамтын ажиллагаа, солилцоо байдаг бөгөөд төрийн захиргаа, үндэсний сургалтын институтуудыг бэхжүүлэх чиглэлээр сургалт явуулдаг.

Олон талт байгууллагуудын дэмжлэгтэй институтээс гадна хөгжингүй орнуудын сургалтын институтууд хөгжиж байгаа орны ажилтнуудад зориулсан мэргэжлийн зэрэг олгох хөтөлбөр, богино хугацаат сургалтуудыг явуулдаг. Жишээлбэл, өмнө танилцуулсан Францын ЭНА сургууль дотоодын суралцагчиддаа зориулсан сургалттай төстэй сургалтыг хөгжиж байгаа орнуудын ажилтнуудад зориулан франц хэлээр тогтмол явуулдаг бөгөөд богино хугацаатай төрөлжсөн сургалтууд ч байдаг. Олон улсын оролцогч нарт зориулсан үүнтэй төстэй сургалтыг Британийн Төрийн албаны коллеж, Малайзын Төрийн удирдлагын үндэсний институт, Сингапурын Үндэсний их сургуулиас зохион байгуулдаг. Сайн сургалтад

хамрагдах боломж муутай байх нь хөгжиж байгаа орнуудын төрийн албаны сургалтын үр нөлөөтэй байдалд (ядаж л удирдах шатанд) сөргөөр нөлөөлөхгүй нь мэдээж. Харин дээр дурдсан институтын болон урамшууллын чанартай хүчин зүйлс сургалтын үр нөлөөтэй байдалд нөлөөлдөг байна.

Сургалтын институтууд хоорондын хэлхээ холбоо

Хөгжингүй орнуудын төрийн захиргааны сургалтын институтуудын хооронд ямагт хамтын ажиллагаа өрнөж ирсэн. Энэ хамтын ажиллагаа Захиргааны шинжлэх ухааны олон улсын институт, Захиргааны сургууль, институтын олон улсын холбоо, Европын төрийн албаны сургалтын байгууллагуудын судалгааны групп гэх мэт байгууллагуудын тогтмол зохион явуулдаг бага хурал, төрийн бодлогын сургуулиуд хоорондын улсын түвшний уулзалт зэрэг хэлбэрээр илэрдэг.

Хөгжиж байгаа ба хөгжингүй орнуудын сургалтын байгууллага хооронд харилцаа тогтоох явдал 1980-аад оны үеэс техникийн хамтын ажиллагаа хэлбэрээр өрнөсөн юм. Үүний жишээнд Францын ЭНА сургуулиас БНХАУ, Энэтхэгийн болон Франц маягийн захиргааны уламжлалтай орнуудын үндэсний сургалтын институттэй байгуулсан гэрээг оруулж болно. Уг гэрээнд сургалтын хэрэгцээний үнэлгээ, сургалтын үнэлгээ, түүний аргачлал, сургалтын хөтөлбөр боловсруулах зэрэг чиглэлээр харилцан багш судлаач, сургалт солилцох асуудал орсон байна. Мөн Европын Холбооны PHARE техникийн туслалцааны хөтөлбөрийн хүрээнд Баруун Европын сургалтын институтууд ба Зүүн Европын орнуудын ижил төстэй байгууллагуудын хооронд энэ төрлийн хамтын ажиллагаа түгээмэл байдаг.

Энэхүү харилцаа тогтоох үзэл баримтлалын нэг хувилбар бол хэд хэдэн оронд явагдаж байгаа салбарын онцлогтой сургалтууд юм. Тухайлбал, Голланд Улсын дэмжлэгтэй Хабитат эвслээс явуулдаг сургалтыг Голландын Орон сууцны хангамж судлалын институт дээр зохион байгуулдаг бөгөөд үүнд Гана, Энэтхэг, Индонези, Перу улсууд хамрагддаг байна. Өөр нэг хувилбар бол НҮБ-ын төрөлжсөн байгууллагуудаас ивээн тэтгэж, хэсэгчлэн санхүүжүүлдэг салбарын институтын бүс нутгийн сүлжээ юм. Жишээлбэл, НҮБ-ын Ази,

Номхон далайн эдийн засаг, нийгмийн зөвлөл (ESCAP)-өөс хот байгуулалт, орон сууцны хангамжийн сургалтын байгууллагуудын болон хотын захирагч, менежерүүдийн CITYNET сүлжээг амжилттай ивээн тэтгэж байна.

Улс хоорондын хамтын ажиллагааны нэг томоохон жишээ бол Британийн Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын Нарийн бичгийн газраас ивээн тэтгэн хамтын нөхөрлөлийн орнуудынхаа дунд байгуулсан төрийн удирдлагын сүлжээ юм. Тус сүлжээг Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын Төрийн захиргаа, удирдлагын холбоо (CAPAM) гэдэг бие даасан байгууллага дэмжиж ажилладаг бөгөөд жил бүр төрийн ажилтнууд, мэргэжилтнүүд, судлаачдын дунд төрөл бүрийн чиглэлээр бага хурал зохион байгуулах, улс орнуудын туршлага, онцлох мэдээллийг түгээн дэлгэрүүлэх, улс орон бүрт гарч байгаа шинэ санаачилгуудыг дэмжих ажлууд хийж байна. Мөн CAPAM болон Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын Нарийн бичгийн газраас хөгжиж байгаа орнуудад зориулсан сургалт зохион байгуулж, засгийн газрын байгууллагуудад янз бүрийн чиглэлээр зөвлөх үйлчилгээ үзүүлдэг (Европт зориулсан үүнтэй төстэй форумыг Европын Холбооны ивээл дор байгуулж байна.).

Түүнчлэн өмнө Малайзын INTAN институтын жишээгээр дурдсанчлан Ази, Африк, Латин Америкийн орнуудын институтууд олон улсыг хамарсан сургалт явуулж байна. БНХАУ, Энэтхэг улс хоорондын гэрээ, АСЕАН-ы орнуудын техникийн хамтын ажиллагаа зэрэг хэлбэрээр төрийн захиргааны сургалтын институт хоорондын “Өмнөд-Өмнөд”-ийн хамтын ажиллагаа улам бүр нэмэгдэх болжээ. Эдгээр гэрээний дагуу сургалтын байгууллагын тэнхим, сургагч багш нар, төрийн албан тушаалтнууд бусад хөгжиж байгаа орнуудад зохион байгуулсан хөтөлбөр, танилцах аяллуудад оролцож байна.

Түүнээс гадна засгийн газрын хүрээнээс гадуурх хэлхээ холбоо ч улам бүр нэмэгдэж байна. Хэд хэдэн орны төрийн захиргааны институтууд олон чиглэлээр хамтран ажиллаж байна. Хувийн хэвшлийн бизнесийн холбоодын хооронд гэрээ байгуулснаар менежерүүдэд зориулсан төрөлжсөн сургалтуудыг цахим худалдаа, компьютерийн гэмт хэрэг, хил дамнасан гүйлгээ, бараа бүтээгдэхүүний стандарт, патент, зохиогчийн эрхийн хууль гэх мэт

нийтлэг сонирхол бүхий чиглэлээр явуулах болсон байна. Эцэст нь, өөр өөр улс оронд байгаа төрийн бус, сайн дурын байгууллагууд засаглалын өргөн хүрээтэй асуудлууд, бага орлоготой өрхийг орон сууцны хангамж, бичил зээл олголт зэрэг тодорхой чиглэлээр хамтран ажиллаж байна. Хамтын ажиллагааны энэ бүх хэлбэр нь хөгжиж байгаа орнуудын сургалтын хүчин чармайлтыг баяжуулан бататгаж өгөхийн зэрэгцээ мэдээлэл, харилцааны шинэ технологи ашигласан сургалтын цоо шинэ боломжуудыг нээх болжээ. Энэ чиглэлд гаднын хандивлагч байгууллагууд бүтээлч үүрэг гүйцэтгэж байна.

ГОЛ АСУУДЛУУД БА САЙЖРУУЛАХ ЧИГЛЭЛҮҮД

Гол асуудлууд

Төрийн албан хаагчдын сургалтыг боловсон хүчний менежмент, хувь хүний хөгжлийн чухал элемент гэж үзэх ёстой бөгөөд захиргааны үр нөлөөтэй байдлыг дээшлүүлэхэд томоохон хувь нэмэр оруулж чадна. Гэхдээ энэ нь согогтой тогтолцоог засч залруулах ганц арга зам байж чадахгүй. Сургалтаар эзэмшсэн ур чадвараа сайн ашигладаггүй, ажилтнуудын ажил мэргэжлийн өсөлт хөгжлийн зам, ажлын үүрэг хариуцлагатай уялдуулаагүй тохиолдолд сургалт үр дүнтэй байж чадахгүй. Зохион байгуулалтын хувьд үр ашиггүй газарт сургалт явуулах, эсвэл урамшууллын механизмаас салангид авч үзэх нь цаг хугацаа, хөрөнгө мөнгө дэмий үрсэн хэрэг болно. Иймээс төрийн албан хаагчдын сургалтыг сайтар боловсруулсан үндэсний бодлогын хүрээнд явуулах, ажил мэргэжлийн өсөлт хөгжлийн бодлоготой уялдуулах, салбарын онцлогтой сургалт явуулах боломж олгох, орон нутгийн захиргааны ажилтнуудыг сургалтад хамруулахад анхаарах ёстой.

Сургалт нь төрийн төв байгууллагаар дамжин хэрэгждэг, тэр нь сургалтын бүх хөтөлбөрийн санхүүжилтийг хуваарилдаг, сургалтын төлөвлөгөө гаргаж, удирдан зохион байгуулдаг төвлөрсөн тогтолцоотой, эсвэл яам бүр сургалтын хөтөлбөрөө өөрөө удирдан санхүүжүүлдэг төвлөрсөн бус тогтолцоотой байж болно. Ер нь худалдан авалт, боловсон хүчний менежментийн нэг адилаар төвлөрсөн ба төвлөрсөн бус тогтолцоог хослуулах нь илүү үр

дүнтэй. Ингэж хослуулах тохиолдолд төв байгууллага нь бодлогоо тодорхойлж, салбаруудад хөрөнгө хуваарилдаг бол сургалтын агуулга, оролцогчдын талаар шийдвэр гаргах үүргийг салбарын яамд хүлээж, сургалт явуулах практик ажлыг боловсролын институтууд хариуцдаг.

Сайн сургалтын хөтөлбөр сургалтын удирдлага, зохион байгуулалт төвлөрсөн, эсвэл төвлөрсөн бус байхаас үл хамаарч сургалтын хэрэгцээний үнэлгээг тухайн ажилтны зүгээс төдийгүй холбогдох яамны болон засгийн газар бүхэлдээ сайн хийхээс эхлэх ёстой. Гэтэл сургалтын хөтөлбөрүүд төрийн албан хаагчдын бодит хэрэгцээ, засгийн газарт шаардагдах ур чадварт үндэслэсэн байхаасаа илүү сургалтын байгууллагын (эсвэл гаднын хандивлагчдын) сонголт, байгаа чадавхид нийцсэн, нийлүүлэлтээ дагасан байх явдал дэндүү элбэг байна.

Сургалтын хэрэгцээг сайн тодорхойлсон байлаа ч үр дүн нь оролцогчдын идэвхи чармайлт, сургалтын чанараас их хамаардаг. Эхний хүчин зүйл нь тухайн ур чадварыг ашиглах зохион байгуулалтын болон урамшууллын хүрээнээс хамаардаг. Хоёрдахь хүчин зүйл болох сургалтын чанар нь сургалтын байгууллагын чадавхи, ур чадвараас ихээхэн хамаардаг. Засгийн газрын харьяа сургалтын байгууллагууд тухайн төрийн байгууллагын бодлого, соёл, эрэлт хэрэгцээг сайн мэддэгээрээ давуу талтай бол гаднын сургалтын байгууллагууд сургалтын янз бүрийн хэрэгцээг хангах чадавхи, уян хатан байдлаараа давуутай байдаг. Албан ёсны сургалтуудын хувьд энэ хоёр хэлбэрийг хослуулах нь хамгийн үр дүнтэй. Харин яамны дэргэд сургалтын институт байгуулж ажиллуулах нь ерөнхийдөө үрэлгэн практик бөгөөд үүнийг дэмжих хэрэггүй.

Ажилтнуудад үнэ цэнэтэй сургалтуудын нэлээд нь албан бус, ажлын байран дахь сургалт гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй. Иймээс тухайн холбогдох яам, засгийн газар бүхэлдээ ажилтнууд бие биедээ зааж сургаж, багш, шавийн харилцаа тогтоон ажиллаж хэвшсэн, түүнийг нь удирдах ажилтны үүрэг хариуцлагын нэг хэсэг болгож авч үздэг, зохих ёсоор урамшуулдаг орчин бүрдүүлэх ёстой.

Хөгжиж байгаа орнуудын төрийн албан хаагчдын сургалт нь НҮБ, АХБ, Дэлхийн Банк, ОУВС гэх мэт олон талт байгууллагууд, эсвэл Францын ЭНА шиг хөгжингүй орнуудын сургалтын байгууллагаас

явуулдаг олон улсын ба бүс нутгийн хэмжээний төрөл бүрийн хөтөлбөрүүдийн үр шимийг хүртэж болно. Мөн Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын Төрийн захиргаа, удирдлагын холбооны дэмжин ажиллуулдаг шиг сургалтын байгууллагууд хоорондын сүлжээ ч бий болоод байна. Иймээс сургалтад хамрагдах таатай боломж, санхүүжилт дутагдах явдал бол дан ганц хөгжиж байгаа орнуудад тулгардаг үндсэн бэрхшээл биш бөгөөд ядаж удирдах албан тушаалтнуудын хэмжээнд ингэж дүгнэж болно. Харин дээр дурдсанчлан, сургалтын үр нөлөөтэй байдалд сөргөөр нөлөөлдөг гол зүйл бол институцийн болон урамшуулах механизмын асуудлууд байдаг.

Сайжруулах чиглэлүүд

Хөгжиж байгаа олон орон төрийн албаны сургалтын системдээ өргөн хүрээтэй үнэлэлт дүгнэлт өгөх цаг болжээ. Төрийн захиргааны сургалтыг эрэлт, нийлүүлэлтийн аль аль талаас эргэн харж дүгнэхийг шаардаж байна.

Эрэлтийн талаас, ийм үнэлэлт дүгнэлт хийх үндэс суурь нь төрийн үүрэг ролийн өөрчлөлт юм. Учир нь, засгийн газарт шаардагдах ур чадвар хийх гэж байгаа ажил үүргээс зайлшгүй хамаардаг. Цомхотгол, цалин урамшуулал, үндсэн дүрэм журмууд зэрэг төрийн албаны боловсон хүчний бодлогын бусад бүх асуудлын нэг адил засгийн газрын чиг үүргийн тухай тодорхой ойлголтгүйгээр сургалтыг үр дүнтэй явуулах боломжгүй. Харин сургалт, ажилтны ажил мэргэжлийн өсөлт хөгжил хоёр харилцан уялдаатай нөхцөлд шаардагдах ур чадвар, сургалтын хэрэгцээг салбар бүрээр, эсвэл засгийн газрын шат түвшин бүрээр тодорхойлох боломжтой.

Нийлүүлэлтийн талаас авч үзвэл, улс орнуудад төрийн албан хаагчдын сургалт явуулдаг маш олон байгууллага байдгийн улмаас хөрөнгө хүчний хүрэлцээ, сургалтын чанар мууддаг. Ийм тогтолцоог оновчтой болгох, давхардал, үргүй зардлыг арилгах замаар томоохон үр дүнд хүрч болно. Ялангуяа, салбарын яамдын дэргэдэх сургалтын тусгай институтууд оршин тогтнохын тулд хэрэгцээгүй сургалтууд явуулах талтай учир сайтар нягтлан шалгах хэрэгтэй. Ингэж оновчтой болгох явцдаа засгийн газрын байгууллагууд болон төрийн албан хаагч бүрийн бодит хэрэгцээ шаардлагад тулгуурлах нь чухал бөгөөд энэ нь ихэнх сургалтыг нийлүүлэлтэд түшиглэн явуулдаг

сэтгэлгээтэй тэмцэх ганц арга зам юм. Түүнчлэн албан бус, ажлын байран дахь сургалтыг системтэйгээр дэмжиж өгөх хэрэгтэй.

Эдгээр сайжруулалтад *гаднын туслалцаа* чухал үүрэг гүйцэтгэж болох бөгөөд ялангуяа дотоодын сургалтын байгууллагууд, хөгжингүй орнуудын төрийн захиргааны институтуудын хооронд “холбоо харилцаа тогтоох” замаар байнгын идэвхи чармайлт гаргаж болно. Гэвч гадаадын тусламж өөрөө асуудал үүсгэх нь олонтаа. Тодорхой зорилгогүйгээр, шаардагдах институцын болон зохион байгуулалтын урьдач нөхцлүүд бүрдээгүй байхад олон тооны сургалтын хөтөлбөрийг хавтгайруулан дэмжих, зарим тохиолдолд үндэсний сургалтын байгууллагуудын чадавхийг дам сулруулах талтай. Иймд хөгжиж байгаа орнууд төрийн захиргааны сургалтын чиглэлээр гадаадын тусламжийн хөтөлбөр хэрэгжүүлэхдээ үндэсний засгийн газрын оролцоог сайтар хангах нь чухал. Үүний тулд төрийн албан хаагчдын сургалтын талаар энгийн атлаа тодорхой, сайтар боловсруулсан үндэсний бодлоготой болох шаардлагатай.

Зүүлт, тэмдэглэл

- 1 Энэ хэсгийг Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын Нарийн бичгийн газар (1996), Клингрер, Налбандиан нар (1998), Старлинг (1998), Фрэнкс (1999), АНУ-ын Хүний нөөцийн хөгжлийн зөвлөл (1997)-ийн бүтээлээс тус тус хэсэгчлэн иш татав.
- 2 Энэ хэсгийг Пол (1983), Симс (1993), Клингрер, Налбандиан нар (1998), Рилий (1993), Корриган нарын бүтээл (1999), АХБ-ны дотоод санамж бичиг, улсын тайлангуудаас хэсэгчлэн иш татав.
- 3 Энэ хэсгийг Пол (1983), Симс (1993), Феслер, Кеттл нар (1991), Корриган нар (1999), Боринс (1999) нарын бүтээлээс болон АХБ-ны дотоод санамж бичиг, улсын тайлан, ЭЗХАХБ (19996)-ын материалаас голлон иш татав.
- 4 Энэ хэсэгт гол төлөв Симс (1993), Феслер, Кеттл нар (1991), Пол (1983), Корриган нар (1999), Мутахаба (1986), Ошзлак (1999), Флэндерс нар, Перригийн бүтээл (1989), Энэтхэгийн Засгийн газар (1996), Францын Засгийн газар (1998), АХБ-ны дотоод санамж бичиг, улсын тайлан зэргээс иш татав.

III ХЭСЭГ

ТӨР БА ИРГЭНИЙ ХАРИЛЦАА

Арван гуравдугаар бүлэг

“Гарц” ба “дуу хоолой”

Төрд субъект байхгүй, иргэд л байдаг. — Тийрс

ТӨРИЙН ЗАХИРГААНД ГАРЦ БА ДУУ ХООЛОЙН ГҮЙЦЭТГЭХ ҮҮРЭГ

Нэгдүгээр бүлэгт онцлон тэмдэглэснээр төрийн захиргааны үр нөлөөтэй хариуцлагын тогтолцоо гадаад болон дотоод бүрэлдэхүүн хэсэгтэй. Альберт Хиршман энэ талаар анхдагч болох бүтээлдээ (Хиршман, 1970) гадаад хариуцлагын тогтолцооны хоёр үндсэн тодорхойлогчийг тогтоосон байдаг. Үүний нэг нь тухайн нийтийн үйлчилгээг улсын, эсвэл хувийн хэвшлийн аль нь хүргэхээс үл хамааран олон нийт өөр нийлүүлэгч сонгох (буюу өөр сайн үйлчилгээгээр орлуулах) боломжтой байх хэмжээ буюу *гарц* юм. Нөгөө нь олон нийт нийлүүлэлтийн өөр эх үүсвэр буюу гарцыг сонголгүйгээр, төрийн үйлчилгээний байгууллагуудаас ажлаа сайжруулахыг шаардах боломж буюу *дуу хоолой* юм. Дуу хоолой нь (гарцын боломж байгаа эсэхээс үл хамааран) ард иргэд оролцооны аль нэг хэлбэрээр, эсвэл эсэргүүцэл илэрхийлэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх замаар төрийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжид нөлөөлж чадах түвшинг илэрхийлдэг. Хамтын хэрэгцээг үр ашигтай хангахын тулд засгийн газар хүн амын бүх бүлэг, түүний дотор ядуу дорой, гадуурхагдсан бүлгийн хэрэгцээ шаардлагыг олж тогтоох чадвартай байх хэрэгтэй. Үүний тулд хувь хүмүүс, хэрэглэгчдийн бүлэг, хувийн байгууллага, иргэний нийгэмд үзэл бодлоо илэрхийлэх боломж олгох шаардлагатай. Төр засгаас тодорхой чиглэлээр хийсэн ажлын талаар цаг тухайд нь санал шүүмжлэл гаргах боломжийг дан ганц ээлжит сонгуулиар бүрэн хангаж чаддаггүй. Иймээс бараг бүх улс орны иргэд татвар төлөгч, төрийн үйлчилгээний хэрэглэгч,

төрөөс тусламж хүртэгч, иргэний нийгмийн гишүүний хувьд сонгууль хооронд болон сонгуулиас цааш ч үзэл бодол, ашиг сонирхлоо илэрхийлж байхыг эрмэлздэг.

Гарц нь өрсөлдөөнт зах зээлд үйлчилдэг эдийн засгийн хариу үйлдлийн механизм бол дуу хоолой нь улстөрийн нам, сайн дурын байгууллага, иргэдийн бүлгүүдээр дамжсан илүү улстөрийн шинжтэй хариу үйлдэл юм. Гэхдээ гарц ба дуу хоолойн боломжууд харилцан бие биеэ орлохоос гадна бие биедээ нэмэлт болж чаддаг. Иймээс олон нийт эдгээр боломжийн аль нэгийг, эсвэл хоёуланг хослуулан хэрэглэх эсэх тухай шийдвэр нь өөр боломжит нийлүүлэгчийн тухай мэдээлэл олж авахад гарах зардлаас (гарцын хувьд) болон төрөл бүрийн хэлбэрийн хамтын ажиллагааны зардлаас (дуу хоолойн хувьд) хамаардаг. Гарц ба дуу хоолойн харьцангуй үр нөлөөтэй байдал нь тухайн үйлчилгээний шинж чанар, тухайлбал, зах зээлийн доголдлын хувь, өргөжилтийн хэмнэлт, мэдээлэл олж авахад учрах бэрхшээл, боловсрол, эрх зүйн болон бусад хүчин зүйлс, үйлчилгээний ялгарах онцлог зэргээр тодорхойлогддог. Ялангуяа эмзэг ядуу, гадуурхагдсан бүлгүүдийн хувьд оршин суугаа газраасаа нүүн шилжих, эсвэл өөр нийлүүлэгч сонгох боломжгүй учраас гарц, дуу хоолойн механизмын аль алийг ашиглах боломж хязгаарлагдмал байдаг.

Төрийн үйлчилгээг сайжруулах ард иргэдийн шахалт шаардлагын улмаас ихэнх орны засгийн газар үйлчилгээг шууд хүргэх төрөл бүрийн институцийн хувилбарыг эрж хайхад хүрч байна. Зарим үйл ажиллагаа нарийн тодорхойлоход бэрхшээлтэй, эсвэл өрсөлдөгчгүй, өөрөөр хэлбэл өрсөлдөгч орж ирэхэд хэцүү буюу орох боломжгүй (тухайлбал, хууль сахиулах ажиллагаа) байдаг. Энэ тохиолдолд гарцын бодит боломж байхгүй, зөвхөн дуу хоолойн механизмаар болон хариуцсан ажилтнуудыг урамшуулах, эсвэл шийтгэх замаар үйлчилгээг сайжруулах бололцоотой. Гэхдээ төрийн бусад олон үйлчилгээний хувьд зах зээл, сайн дурын салбар, иргэдийн байгууллагаар дамжуулан албан ёсны гарцын хувилбар бий болгох боломжтой.

Олон нийтийн дуу хоолой нь бодлого боловсруулагчдад шахалт үзүүлэх, сурталчилгаа хийх, эсэргүүцэл зарлах, гол шийдвэрүүдэд

оролцох замаар төвлөрсөн захиргааны эрх мэдлийн шатлалд нэвтэрч, дотоод хариуцлагын тогтолцоо сул, ажиллах урам зориг муу байдалтай тэмцэж чаддаг. Төрийн захиргааны байгууллагын зохион байгуулалтын бүтэц, урамшууллын систем нь төрийн албан хаагчид ард иргэдийнхээ эрэлт хэрэгцээнд хөнгөн шуурхай үйлчлэх хөшүүрэг болж байгаа үед дуу хоолойн нөлөө нэмэгдэнэ.

Үйлчилгээний төлөө хүлээх хариуцлагаас гадна дуу хоолой үр нөлөөтэй байх нь засгийн газар хөгжлийн төлөвлөгөө боловсруулах, томоохон төслийн шийдвэр гаргахдаа иргэдтэй зөвлөлдөх замаар хамгийн өргөн хүрээтэй зөвшилцөлд хүрч, хөтөлбөрийг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх үндсийг тавина гэсэн үг. Хөгжиж байгаа орнуудад дуу хоолойг үр дүнтэй ашигласнаар дархлаажуулалт, гэр бүл төлөвлөлт, бичиг үсэг, хоол тэжээл гэх мэт нийгмээс хүсэн хүлээсэн үйлчилгээг нэмэгдүүлэхийн тулд боловсрол, нийгмийн хөдөлгөөн, бүр нийгмийн маркетингийн хөтөлбөрүүд хэрэгжүүлэхийг шаарддаг.

Дуу хоолойн дутагдалтай тал нь хугацаа алдах, захиргааны хэт ачаалалд орох эрсдэл, олон нийтээс ирүүлсэн асар олон саналыг (зарим нь нийт иргэдийн эрх ашгийг төлөөлөөгүй ч байж болно) ангилж нэгтгэхэд гарах бэрхшээл ба зардал, мөн дуу хоолойгоо сайн илэрхийлэх чадвартай цөөнхийн бүлгийн ашиг сонирхолд хөтлөгдөх аюул юм.

ГАРЦ - СОНГОЛТ БИЙ БОЛГОХ БА ГЭРЭЭГЭЭР ГҮЙЦЭТГҮҮЛЭХ¹

Ерөнхий орчин нөхцөл

Дээр тодорхойлсноор гарц гэдэг бол тухайн үйлчилгээг улсын, эсвэл хувийн хэвшлийн аль нь хүргэхээс үл хамааран олон нийт өөр нийлүүлэгч сонгох боломж билээ. Төрийн бүрэн монополь тогтсон нөхцөлд ч гэсэн засгийн газрын бүх шатанд үйлчлүүлэгчдэд гарцын сонголт байгаа мэт хандах хэрэгтэй. Эс тэгвээс ард иргэдийн дэмжлэгийг алдаж, хүчтэй эсэргүүцэл бий болсноор яваандаа олон үйлчилгээний үр дүнд муугаар нөлөөлөх, засгийн газрын байгууллагуудын үйл ажиллагаанд тавих орон нутгийн хяналт суларч үр ашиг буурах, цаашлаад засгийн газрын улстөрийн дэмжлэг сулрахад (санамсаргүйгээр бус) хүргэж болно. Тодорхой

цэгээс цааш төрийн үйлчилгээний чанар муудах үед хүмүүс татвар, үйлчилгээний хураамжаа төлөхөөс татгалзах, эсвэл орон нутаг дахь хувийн нийлүүлэгчийг сонгох дотооддоо зохион байгуулалт хийх (тухайлбал, хог ачих, ус зөөх хувийн үйлчилгээ) зэргээр гарцын боломжоо ашиглаж эхэлдэг. Гарц нь мэргэжилтэй боловсон хүчин, хувийн компаниудын гадагш шилжих хэлбэрт орсон тохиолдолд үндэсний болон орон нутгийн захиргааны эдийн засаг, орлогын бааз суурьт удаан хугацаагаар сөрөг нөлөө үзүүлдэг. Даяаршилын нөхцөлд (1 дүгээр бүлэг) ихэнх засгийн газрууд энэ эрсдэлд ихээхэн санаа зовж, улмаар төрийн үйлчилгээний чанарт илүү анхаарал хандуулах болжээ.

Гарцын боломж нь нэг талаас үзүүлж буй үйлчилгээний багцыг хэсэгчлэн задлах боломжоос хамаардаг. Илэрхий төрийн монополь тогтсон байсан ч төрийн үйлчилгээний сүлжээнд бүрэн хамрагдаагүй ядуусын хороолол, захын дүүргүүд дэх албан бус хувийн хэвшлийн ажиллагааг зогсоож чаддаггүй. Жишээлбэл, нийтийн тээврийн үйлчилгээнд албан ёсны монопольтай хөгжиж байгаа орнуудын олон хотод албан бус хувийн тээврийн үйлчилгээ бүр 90 хүртэл хувийг эзлэх нь бий. Мөн эрүүл мэндийн тодорхой үйлчилгээг ч хувийн эмнэлэг, хөршийн үйлчилгээгээр хангаж болохын зэрэгцээ төрийн бусад үйлчилгээ хангалтгүй, эсвэл огт байхгүй байгаа үед өөр бусад эх сурвалжаас бүрдүүлэх нь элбэг. Хөгжиж байгаа орнуудад өсөн нэмэгдсээр байгаа нэг тулгамдсан асуудал бол төрийн монопольт үйлчилгээг олон тооны ядуу иргэд хүртэж чадахгүй, улмаар ядуурал улам гүнзгийрсээр байгаа явдал юм. Ядуу иргэд шилжин суурьших боломж багатай учраас тэдний хувьд гарцын боломж нь бодит гэхээсээ илүү хийсвэр онол болж үлдэх болно. Үүний нэг адил үйлчилгээний олон төрлийн эх үүсвэрийг сайн мэдэхгүй хүнд сонголт хийх мэдээлэл хэрэгтэй байдаг. Гэвч зарим өндөр хөгжилтэй оронд байдаг эрүүл мэндийн хувийн даатгал шиг хүмүүс сайн мэддэг мөртөө төлж хүчрэхгүй бол уг сонголт өөрөө бодитой бус болно.

Яваандаа улсын хэвшлийн үр ашигтай байдал ба гарцын хувилбар хоёр өөр хоорондоо зөрчилдөхөө болино. Эсрэгээр төр засгийн зүгээс шууд үйлчилгээ үзүүлэх өөр хувилбарыг идэвхитэй эрэлхийлэх нь төрийн захиргааны үр ашигтай байдлыг дээшлүүлэх, гол нь ядуус, эмзэг бүлгийн үндсэн хэрэгцээ хангагдах нөхцлийг бүрдүүлэх чухал арга хэрэгсэл юм.

Гэрээгээр гүйцэтгүүлэх²

Нийгмийн үйлчилгээний чиг үүргийг хувийн хэвшлээр гэрээгээр гүйцэтгүүлэх ажиллагааг тодорхой нөхцөлд, зөв хийж чадвал үр ашгийн хэмнэлт дагуулдаг. Түүнчлэн хэрэглэгчдээ алдах аюул бол хувийн хэвшлийнхний хувьд ажлаа сайжруулах хүчирхэг хөшүүрэг байдаг. Улсын хэвшлийн байгууллагад хэдийгээр ашиг орлогоо нэмэгдүүлэх сонирхол байхгүй ч гүйцэтгэлээ сайжруулах түлхэц болж болно. Иймд төрийн тодорхой үйлчилгээ, чиг үүргийг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх боломжийн тухай асуулт нь засгийн газрын байгууллагуудаас тогтмол асуух асуултын жагсаалтад дээгүүр бичигдэх ёстой. Гэхдээ гэрээгээр гүйцэтгүүлэх нь үр ашиг, үр нөлөөтэй байдлыг дээшлүүлэхэд чиглэсэн зах зээлийн механизмуудын зөвхөн нэг нь юм. Энэ тухай гарцын механизм болгон ашиглах боломж, зарим хязгаарлалтыг ойлгох шаардлагын үүднээс энд тодорхой хэмжээгээр авч үзсэн болно.

Гэрээгээр гүйцэтгүүлэх гэж юу вэ?

Гэрээгээр гүйцэтгүүлэх (contracting out) гэдэг нь засгийн газраас урьд өмнө санхүүжүүлж, хэрэгжүүлж байсан үйл ажиллагааг хувийн хэвшилд шилжүүлэх ажиллагааг хэлнэ. Энэ практик сүүлийн үед дахин гарч ирсэн боловч түүхэнд ийм жишээ нийтлэг тохиолдож байлаа. Жишээлбэл, “татварын гэрээт аж ахуй” эртний Хятад, Грек, Ромд³ түгээмэл байсан бол Тайландад 1875 он хүртэл татвар хураадаг төрийн байгууллага байдаггүй байжээ (Гэрээгээр гүйцэтгүүлэх ажиллагааг хувийн хэвшилд ч бас хэрэглэдэг бөгөөд ихэвчлэн “out-sourcing” буюу “гадагш гэрээлэх” гэж нэрлэдэг).

Ерөөс гэрээгээр гүйцэтгүүлэхээр хувийн хэвшилд шилжүүлсэн үйл ажиллагааг засгийн газар санхүүжүүлсэн хэвээр байдаг. Санхүүжилтийн чиг үүргийг үйлчилгээний хүргэх чиг үүргээс салгаж өгснөөр засгийн газрын захиалагч ажиллагсдын тодорхой ашиг сонирхол, хүнд суртлын бусад саад тотгорыг харгалзахгүйгээр олон янзын нийлүүлэгчээс сонголт хийх, өртөг зардал, чанарын стандартыг хянах боломжтой болдог. Гэрээгээр гүйцэтгүүлэх нь өрсөлдөөнийг хөхиүлэн дэмжих, зардлыг илүү тодорхой болгох замаар үр ашгийг дээшлүүлж, өртөг зардлыг багасгах зорилгод чиглэгддэг. Жишээлбэл, Шинэ Зеланд Улсын

Аудитын газар хэд хэдэн үйл ажиллагаагаа гэрээгээр гүйцэтгүүлдэг. Гэрээгээр гүйцэтгүүлэх шийдвэрийн нэг салшгүй хэсэг бол “зах зээлд турших” арга бөгөөд ингэснээр төрийн үйлчилгээг хувийн хэвшлээр илүү сайн гүйцэтгүүлэх боломжтой эсэхэд үнэлэлт өгдөг.

Гэрээгээр гүйцэтгүүлэх ажиллагааны тухай ерөнхий ойлголтод улсын хөрөнгө оруулалтыг хувийн хэвшил санхүүжүүлэх хэлбэр болох барих-ажиллуулах-шилжүүлэх (БАШ) болон барих-түрээслэх-шилжүүлэх (БТШ) схем багтдаг. БАШ схемд хувийн хэвшлийн байгууллага эхний хөрөнгө оруулалтыг хийж, тухайн төслийг тодорхой хугацаагаар ажиллуулах хөнгөлөлттэй эрхийг засгийн газраас авч, олсон ашгаараа зардлаа нөхдөг бөгөөд гэрээт хугацаа дууссаны дараа өмчлөлийг засгийн газарт шилжүүлдэг. БАШ-ийг улсын салбарын дэд бүтцийн санхүүжилтэд хувийн болон гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татах хэрэгсэл гэж үздэг⁴. Зарим хөгжингүй орон БАШ схемийг олон жилийн турш хэрэглэж ирсэн (үүний хамгийн алдартай жишээ бол Англи, Францыг холбосон газар доорх нүхэн зам байдаг)⁵ бөгөөд хөгжиж байгаа орнуудад саяхнаас нэвтрүүлж эхлээд байна. Ази тивд олон янзын БАШ төслүүд байдгийн дотор Хонконг зам гүүр, нисэх онгоцны шинэ буудал, БНХАУ-ын эрчим хүч, төмөр зам, Малайзын хурдны зам, нисэх онгоцны буудал, Тайландын харилцаа холбоо, Филиппиний нийтийн тээвэр, эрчим хүчний систем зэргийг дурдаж болно. Пакистанд 1.8 тэрбум ам. долларын өртөгтэй Хаб голын дулааны эрчим хүчний төсөл хэрэгжиж байгаа нь цар хүрээ, нарийн түвэгтэй байдлын хувьд дээр дурдсан нүхэн замын төслийн дараа хоёрдугаарт орох БАШ зохицуулалт юм⁶.

Зарим БАШ гэрээнд төсөл хэрэгжүүлэхэд гарах алдагдлаас гэрээлэгчийг хамгаалах баталгааг тусгадаг (Жишээлбэл, төлбөртэй замын хувьд хөдөлгөөний ачаалал төлөвлөснөөс бага байвал засгийн газар төслийн өрийг барагдуулах үүрэг хүлээж болох юм.). Бусад БАШ гэрээнд төслийн үр дүнгийн албан ёсны хариуцлагыг гэрээлэгч хүлээдэг. Гэхдээ гэрээлэгч дампуурвал маш олон хүн түүнээс хамааралтай байдаг учраас ихэнх тохиолдолд засгийн газар уг төсөлд үргэжлүүлэн татаас олгохоос аргагүй болдог.

Хэзээ, яагаад?

Улсын хэвшлийн ажлыг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх шалтгаан олон байдгийн дотор үйлчилгээний өртөг зардлыг бууруулах, дотооддоо мэдлэг туршлага дутах, илүү чанартай бүтээгдэхүүн нийлүүлэх, төрийн ба хувийн хэвшлийн үйлчилгээг харьцуулах хэмжүүртэй болох (зах зээлд турших), нарийн мэргэжлийн үр чадвар, тоног төхөөрөмжтэй болох, хөрөнгө оруулалтын эхний өндөр зардлаас зайлсхийх, шинэ чиг үүрэг бий болгож эхлүүлэх, засгийн газрын ажиллах хүчний тоо хэмжээг хязгаарлах, үйлдвэрчний эвлэлүүдийн нөлөөг сулруулах, хөдөлмөрийн хууль, журмаас зайлсхийх, хөтөлбөрийн хэмжээг өөрчлөх уян хатан зохицуулалттай байх (Рээфусс, 1990) зэрэг асуудал орно. Заримдаа тодорхой салбар, бизнесийн чиглэлд хувийн хэвшлийн хөгжлийг дэмжих бодлого зориуд баримталж болно. Гэхдээ гэрээгээр гүйцэтгүүлэх бүх тохиолдолд тухайн засгийн газрын байгууллага үйлчилгээний чанар, гэрээний үр дүнгийн төлөө засгийн газар, ард иргэдийн өмнө хариуцлага хүлээсэн хэвээр байна.

Засгийн газрын байгууллагууд илгээмж, цэвэрлэгээ, харуул хамгаалалт, албан томилолт зэрэг дотоод үйлчилгээгээ хувийн компаниудаар гүйцэтгүүлэх нь олонтаа бөгөөд ихэвчлэн өртөг зардлын хэмнэлтийг гол болгодог. Иргэдийн гарцын боломжтой илүү их холбоотой нэг зүйл бол олон нийтэд үзүүлэх эцсийн үйлчилгээг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх явдал юм. Төрийн байгууллагаас үйлчилгээг шууд хүргэхээс гадна зохицуулалт хийх, санхүүгийн дэмжлэг өгөх, гэрээлэх гэсэн бусад гурван хувилбар байдаг. Зохицуулалттай хувилбарт засгийн газар зөвхөн тухайн үйлчилгээг төлөвлөхөд оролцох боловч санхүүжүүлэх, үйлчилгээ үзүүлэхэд (жишээлбэл, газрын бүсчлэл тогтоох ажиллагаанд) оролцдоггүй. Санхүүгийн дэмжлэгийн хувилбарт засгийн газар судалгааны санхүүжилт, мэргэжлийн болон эрх зүйн туслалцаагаар хангадаг боловч уг үйлчилгээг төлөвлөх, үзүүлэхэд оролцдоггүй. Тэгвэл гэрээлэх хэлбэртэй үед засгийн газар үйлчилгээг төлөвлөх, санхүүжүүлэхэд аль алинд нь оролцож, харин үйлчилгээг хүргэх чиг үүргийг гэрээгээр гүйцэтгүүлдэг (тухайлбал, цэцэрлэгт хүрээлэн, иргэдийн үйлчилгээний төвүүд ажиллуулах гэх мэт).

Үйлчилгээний төрөл бүр гэрээгээр гүйцэтгүүлэх өөр хэлбэр шаарддаг учраас засгийн газрын байгууллагаас үзүүлж байгаа үйлчилгээний мөн чанар, бүтэц нь гэрээгээр гүйцэтгүүлэх хэлбэр зохистой, найдвартай эсэхийг тодорхойлно. Гэрээгээр гүйцэтгүүлэхийг санал болгож хэзээ ч болохгүй үйлчилгээнд төрийн албадлагын эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг (цагдаа гэх мэт), онгоцны хөдөлгөөний хяналт гэх мэт тухайн үйлчилгээ тасалдвал томоохон хямрал үүсгэж болзошгүй онцгой үйлчилгээнүүд ордог. Ер нь зөвхөн дараах таван үндсэн нөхцөл хангагдсан нөхцөлд л төрийн үйлчилгээг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх асуудлыг авч үзэх нь зүйтэй. Үүнд:

- өртөг зардал хэмнэх буюу хэрэглэгчид илүү үр өгөөжтэй тусах нь тодорхой,
- хүссэн үр дүнд холбогдох бүтээгдэхүүнийг тодорхой зааж өгөх боломжтой,
- гүйцэтгэлд нь хяналт тавих бололцоотой (түүнийг хийх захиргааны чадавхитай байх),
- гэрээг сахин биелүүлдэг (түүнийг хийх захиргааны чадавхитай байх),
- нягтлан бодох бүртгэл, аудитын тогтсон сайн механизмтай байх хэрэгтэй.

Үүнтэй холбогдуулан гэрээгээр гүйцэтгүүлэх ажиллагаа орон нутгийн түвшний үйлчилгээтэй онцгой холбоотой байдаг. Энэ нь заримдаа орон нутгийн захиргааны ажил эрхлэлтэд төв засгийн газраас хязгаарлалт тогтоосны үр дагавар байдаг боловч голдуу орон нутгийн үйлчилгээний тодорхой хэсгийг хувийн хэвшлээр гүйцэтгүүлэх нь илүү үр ашигтай байдагтай холбоотой. Орон нутгийн түвшинд гэрээгээр гүйцэтгүүлдэг гол чиглэлүүдэд барилгын засвар үйлчилгээ, харуул хамгаалалт, автомашины засвар үйлчилгээ, цэцэрлэгт хүрээлэн, газар зүйн зураглал, амралт чөлөөт цагийн газрууд, хог цуглуулах, боловсруулах, замын гэрэлтүүлэг, замын засвар арчилгаа болон дээр дурдсан таван шаардлагыг хангасан үүнтэй ижил төстэй үйлчилгээнүүд орно.

Зарим хөгжингүй оронд орон нутгийн захиргаад ихэнх дотоод, гадаад үйлчилгээндээ өрсөлдөөнт тендер шалгаруулалт зарлахыг шаарддаг (тухайлбал, Австралийн Викториа муж төсвийнхөө 50 хувьд

сонгон шалгаруулалт заавал зарлахыг шаарддаг). Иймээс төрийн байгууллагууд үйлчилгээгээ өөрсдөө үзүүлж, ажилтнууд, санхүүжилтээ хадгалъя гэвэл үйлчилгээний чанар, өртөг зардлыг тендерт шалгарсан хувийн хэвшлийн оролцогчийн санал болгосон түвшинд байлгах шахалтад ордог байна.

Гэхдээ төрийн үйлчилгээний зонхилох хэлбэр бол засгийн газраас (уламжлалт яамдаар, эсвэл яам бус төрийн байгууллагаар дамжуулан- 6-р бүлэг) үйлчилгээ үзүүлэх явдал хэвээр байна. Ихэнх улс оронд хувийн компани, сайн дурын байгууллагаар дамжуулан үзүүлж буй төрийн үйлчилгээний орон нутгийн ба үндэсний төсвийн зарлагад эзлэх хувь төдийлөн их биш хэвээр байна.

Гэрээгээр гүйцэтгүүлэх ажиллагааг удирдах⁷

Юуны өмнө үйлчилгээ үзүүлж буй зорилгоо тодорхойлж, гэрээгээр гүйцэтгүүлбэл зохих үйл ажиллагаануудаа тогтоох зайлшгүй шаардлагатай. Мөн түүнчлэн:

- нөхцөл байдалд гарч болзошгүй өөрчлөлтийг үнэлэх (тухайлбал, үйлчилгээний өсөлт, хөрөнгө оруулалтын шаардлагууд гэх мэт),
- гэрээгээр гүйцэтгүүлэх үйл ажиллагаанууд ба засгийн газрын бусад холбогдох үйл ажиллагааны уялдаа холбооны асуудлыг үнэлж дүгнэх,
- төслийн үр ашигтай байдлыг дээшлүүлэхийн тулд бусад төрийн байгууллагын үйл ажиллагаатай нэгтгэж болох эсэхэд үнэлэлт өгөх,
- гэрээлэгчийн менежментэд чанарын үнэлгээ хийх нь чухал.

Гэрээний төрөл (нийт үнийн дүнгийн гэрээ, нэгжийн үнийн гэрээ, ашиг хуваах гэрээ гэх мэт), зорилго (зардал хэмнэх, үйлчилгээг сайжруулах гэх мэт), боломжит нийлүүлэгч зэрэг олон янзын хувилбарыг харгалзаж үзэх хэрэгтэй. Төслийн өртөг зардлыг ижил төстэй төсөл, эсвэл тусгай судалгаанд үндэслэн тооцох ёстой бөгөөд гүйцэтгэлийн стандартууд, гэрээт ажлаа гүйцэтгээгүй тохиолдолд авах арга хэмжээ, маргаан шийдвэрлэх механизмыг гэрээнд тодорхой тусгах хэрэгтэй.

Гэрээний менежментийн бас нэг чухал асуудал бол эрсдэлийн

үнэлгээ, удирдлага байдаг (Шигтгээ 13.1). Төрийн байгууллага тухайн үйлчилгээний талаарх мэргэжил мэдлэгээ дээшлүүлж байх, гэрээлэгчийн ажлын гүйцэтгэлд хяналт тавьж, гүйцэтгэлийн мэдээлэлд аудит хийж чаддаг байх шаардлагатай.

Шигтгээ 13.1

Гэрээгээр гүйцэтгүүлэх ажиллагааны эрсдэл ба боломжууд

Малайзын Засгийн газар ус сувгийн үндэсний сүлжээг бүхэлд нь шинэчлэх, нөхөн сэргээх, өргөтгөх маш том зорилготой 28 жилийн хугацаатай хөнгөлөлтийн гэрээг хувийн консорциумтай байгуулжээ. Хэдийгээр 2.8 тэрбум амдолларын өртөгтэй томоохон гэрээг 1993 онд байгуулсан боловч ахиц дэвшил удаан байсан нь үндсэндээ үйлчилгээний тарифын өсөлт, хураамж ногдуулахад иргэд, аж ахуйн нэгжүүдийн зүгээс томоохон эсэргүүцэлтэй тулгарсантай холбоотой байв. Малайзын энэ туршлага урьд өмнө уг үйлчилгээг хэзээ ч төвлөрсөн журмаар үзүүлж байгаагүй, төлбөр төлөөгүй нөхцөлд үйлчилгээг таслах хууль ёсны эрх байхгүй, бохир ба цэвэр усны тооцоог тусад нь хийдэг нөхцөлд ус суваг, цэвэрлэх байгууламжийн үйлчилгээг хувийн компани жижиглэнгээр үзүүлэхтэй холбоотой эрсдэл хуваарилалтын асуудал үүссэнийг харуулж байна.

Аргентины Буэнос Айрес хот ус суваг, цэвэрлэх байгууламжийн системийн удирдлага, хөрөнгө оруулалтын үүргийг нэгэн хувийн консорциумаар гүйцэтгүүлэх болжээ. 30 жилийн хугацаатай байгуулсан хөнгөлөлтийн гэрээний дагуу тус консорциум ус сувгийн системийг шинэчлэх, нөхөн сэргээх, өргөтгөхөд 4 тэрбум ам. долларын хөрөнгө оруулах байв. Эхний гурван жил тус консорциум бүртгэлгүй ус ашиглалтыг багасгах, үйлчилгээний хураамж төлөлтийг дээшлүүлэх замаар үйл ажиллагаа, санхүүгийн хувьд эрс өөрчлөлт хийсэн байна. Энэхүү амжилт нь Аргентины засгийн газар уг гэрээний амьдрах чадварыг дээшлүүлэх олон чухал алхам хийсэнтэй холбоотой бөгөөд төлбөр хураамжийн хэмжээг хувьчлалын өмнөх үеийнхээс нэмэгдүүлэх, ус сувгийн улсын компаниудын өр төлбөрийг шийдвэрлэх, сайн дураар тэтгэвэрт гарах хөтөлбөр хэрэгжүүлж санхүүжүүлэх, хэрэглэгч төлбөрөө төлөөгүй бол гэрээт компани үйлчилгээгээ зогсоох эрхийг баталгаажуулах, гэрээг улстөржүүлэхээс сэргийлэхийн тулд хараат бус зохицуулах байгууллага бий болгох зэрэг олон арга хэмжээ авчээ. Гэвч гэрээ байгуулах эрх олгосны дараахан үйлчилгээний тарифыг тогтоосон хэмжээнээс илүү нэмэгдүүлэх шаардлагатай болсон бөгөөд компанийн зүгээс ус сувгийн системийн бодит байдал нь төсөөлж байснаас ч дор байна гэж үзсэнийг засгийн газар нь хүлээн зөвшөөрсөн байна.

Шинэ Зеландад 1992 онд эрчим хүчний салбарын зохицуулалтыг задалсны дараа 1993 оны 10 дугаар сард Аокландын цахилгаан, эрчим хүчний зөвлөл (АЦЭХЗ)-ийг татан буулгаж, оронд нь Меркури Энержи Лимитед корпорацийг байгуулжээ.

1998 оны 2 дугаар сарын 20-нд бизнесийн төв дүүргийг эрчим хүчээр хангадаг гол шугам эвдэрснээс Аокланд хот эрчим хүчний хямралд оров. Меркури Энержигийн урьж ирүүлсэн олон улсын шинжээч нар ийнхүү шугам эвдрэхэд хүргэсэн байж болох шалтгааныг тогтоохдоо: цаг агаарын хэт халуун хуурай байдал, эрчим хүчний шугам тавьсан хоолой, хөрсний байдал, шугам тавьсан зарим газарт үүссэн хазайлт, авто болон төмөр замын хөдөлгөөнөөс үүдсэн чичиргээ, хяналтын шугамуудыг гэрээлэгч тасласан явдал гэж дүгнэжээ. Гэвч Аокланд хотыг эрчим хүчээр хангагч томоохон нийлүүлэгч Меркури Энержи компанийн ажил гүйцэтгэх чадвар, стандарт, ажиллах арга барилд эргэлзэж эхлэв. Энэ явдалтай холбогдуулан яамнаас гаргасан мэдэгдэлд Меркури Энержи компани, түүний өмнөх АЦЭХЗ хоёрын аль аль нь дамжуулах шугамын найдваргүй байдал нэмэгдэж байгаад хайхрамжгүй хандсан гэж буруутгасан байна. Харин уг дүгнэлтийг нийлүүлэлт тасалдах эрсдэлийг зөв үнэлж чадаагүй гэж ойлгож болох учраас Меркури Энержи компани илүү буруутахаар байв. Түүнчлэн, шалгалтын дүгнэлтэд Меркури Энержи компанийн хамтын эзэмшлийн шууд бус чанар нь ийм монополь сүлжээний салбарт амин чухал зорилт болох “хувьцаа эзэмшигчдийн хяналт, зах зээлийн сахилга батаар дамжуулан удирдах зөвлөлтэй хариуцлага тооцох механизм” дутагдсантай холбоотой байж болох юм гэж үзжээ. Үүний нэг адилаар Меркури Энержи компаниас хэрэглэгчидтэй байгуулсан гэрээнд нийлүүлэлтийн эрсдэлийг сайн тодорхойлоогүй, гэрээний онцгой нөхцөл, хязгаарлалтыг нийлүүлэгч, хэрэглэгчийн хооронд адил тэгш хувааж хэлэлцэн тохироогүй учраас холбогдох хариуцлагыг нийлүүлэгч хүлээх ёстой болжээ.

Эх сурвалж: *Санхүү ба хөгжил сэтгүүл (1997 оны 3 дугаар сар); Цаг үе, Мелбурн Онлайн сэтгүүл, янз бүрийн асуудлууд (1998); Роб Лэкинг, Викториа дахь Уэллингтоны их сургуулийн Төрийн удирдлагын магистрын хөтөлбөрийн захирал (1998).*

Гэрээг хэчнээн сайн боловсруулж, хяналт тавьсан ч төрийн үйлчилгээг гэрээгээр гүйцэтгүүлснээр тухайн үйлчилгээг хариуцсан төрийн байгууллага хариуцлагаас чөлөөлөгдөхгүй. Төрийн байгууллага нь гэрээний үүргээ биелүүлсэн, чанар стандартыг хангасан эсэхийг шалгах замаар гэрээлэгчийн ажлын гүйцэтгэлд хяналт тавьж байх үүрэгтэй. Ямар ч байсан энэ үүргээ умартаж гэрээний гүйцэтгэл, үйлчилгээний хангамжид ямар нэг ноцтой алдаа дутагдал гаргасан тохиолдолд олон нийт албадан сануулдаг.

Болгоомжлох шаардлага

Дээр тэмдэглэснээр гэрээгээр гүйцэтгүүлэх нь төрийн үйлчилгээг сайжруулах, үр ашгийг дээшлүүлэх үр нөлөөтэй хэрэгсэл байж болно. Яамдын төсвийн төслийг боловсруулах, хянахдаа хувийн хэвшлээр гүйцэтгүүлэх зардлын хувьд илүү үр ашигтай шийдэл байгаа эсэхийг асууж байх, хэрвээ тийм бол тухайн үйлчилгээг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх хувилбарт шилжих нь зүйтэй (Нэгдүгээр бүлэгт үзүүлсэн шийдвэр гаргах шатлалыг үзнэ үү). Гэхдээ гэрээгээр гүйцэтгүүлэх хувилбарыг төрийн захиргааны үр ашиг, үр нөлөөг дээшлүүлэхээс зайлсхийх буюу орлуулах, эсвэл улсын салбарт төдийлөн хамаарахгүй үйлчилгээг шууд хувьчлах зорилгод ашиглаж болохгүй. Мөн гэрээгээр гүйцэтгүүлэх нь сайтар боловсруулж, хяналт тавиагүй тохиолдолд төсөв санхүү, үр ашигтай байдал, засаглалын эрсдэл дагуулдаг. Иймд хувийн хэвшлийн хувилбар хэрэглэхийн өмнө холбогдох гэрээний болон зах зээлийн нөхцлүүдийг үнэн зөв тодорхойлох зайлшгүй шаардлагатай.

Нийт үнийн дүнгийн гэрээ болон түншлэлийн практик туршлага нь улсын үйлдвэрийн газрын менежментийн гэрээтэй төстэй байдаг (6-р бүлэг). Ерөнхийдөө ийм гэрээ нь асуудалтай байгаа улсын үйлдвэрийн газруудыг сэргээн босгох, үр ашгийг нэмэгдүүлэхэд төдийлөн хувь нэмэр оруулж байсангүй, харин ч менежерүүдийн өмч хөрөнгө зувчуулах, хувийн ашиг орлогоо нэмэгдүүлэх хэрэгсэл болсон жишээ олон байдаг (Менежментийн гэрээ байгуулахдаа шинэ удирдлагууд багагүй хэмжээний хувь хөрөнгө оруулах шаардлага тавьсан тохиолдолд ийм асуудал гарах нь үлэмж багасдаг).

Ерөнхийдөө гэрээгээр гүйцэтгүүлснээр хүртэх ёстой үр шимийн нэг бол өрсөлдөөнт орчин юм. Донахио (1989) АНУ дахь гэрээгээр гүйцэтгүүлэх ажиллагаанд үнэлэлт дүгнэлт хийсэн хэд хэдэн судалгаатай танилцаж, харилцан адилгүй үр дүнтэй байгааг тогтоосныхоо дараа ийн дүгнэжээ:

Нэгдүгээрт, ашгийн төлөө ажилладаг хувийн компани үр ашигтай үйлдвэрлэл явуулах тал дээр хамаагүй илүү байх боломжтой. Хоёрдугаарт, ийм бүтээлч чадавхийг зөвхөн тодорхой нөхцөл байдалд л нээж өгч болно. Улсын ба хувийн хэвшлийн асуудал гэхээсээ илүү өрсөлдөөнт, өрсөлдөөнт бус байдлын асуудал чухлаар тавигддаг... Хагас зах зээлийн системтэй (тодорхой заавар чиглэл, өрсөлдөөний сахилга батгүй ашгийн төлөө сэдэл) байснаас байгаагүй нь дээр байж болно.

Гэрээгээр гүйцэтгүүлэх нь заримдаа үр ашгийг дээшлүүлэх зориудын сонголт гэхээсээ илүү төсвийн дарамтыг багасгах арга байж болно. Онолын хувьд санхүүгийн эрсдэлийг гэрээлэгчид шилжүүлэх ёстой боловч гэрээнд гол төлөв засгийн газрын шууд ба шууд бус баталгааг агуулсан байдаг. Засгийн газрын байгууллагад хэмнэлт гарах боловч тухайн үйлчилгээ олон нийтэд чухал ач холбогдолтой учраас гэрээлэгч зохих ёсоор үйлчилгээ үзүүлээгүй, эсвэл дампуурсан тохиолдолд засгийн газар хөндлөнгөөс оролцож, гэрээгээр гүйцэтгүүлсэн ажилд санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэхээс өөр аргагүй болдог. Иймээс зарим хувийн компани зах зээлийн бодит зарчмаар ажиллах гэсэндээ бус, тухайн гэрээг өөрийн болгохын тулд гэрээгээр ажил үйлчилгээ гүйцэтгэх аргыг ашигладаг. Мөн гэрээгээр гүйцэтгүүлэх нь хариуцлагатай байдлыг бизнесийн нууцлалаар сольж, улмаар хууль тогтоох байгууллагын хяналтаас гардаг учир ил тод байдлыг бууруулдаг.

БАШ гэрээний дагуу хэрэгжүүлж байгаад бүтэлгүйтсэн төсөлд засгийн газар дэмжлэг үзүүлэх үүрэгтэй тохиолдолд төсвийн зардал маш өндөр гарч болохыг Шигтгээ 13.2-т үзүүлсэн Мексикийн туршлагаар харуулав. Энэ нь БАШ зохицуулалтын эрх зүйн болон эдийн засгийн талыг нарийн тооцож шинжлэх шаардлагатайг харуулж байна. БАШ схемийн дагуу хэрэгжүүлж байгаа төслүүдэд өртөг, үр ашгийн шинжилгээ хийхээс гадна эрсдэл, боломжит хувилбаруудын үнэлгээг ч хийх шаардлагатай. БАШ гэрээний хэлбэрийг ашиггүй төсөл эхлүүлэх шалтгаан болгон хэзээ ч ашиглаж болохгүй. Засгийн газар хувийн хэвшлийн бодит шийдэл олж чадахгүй байна гэдэг нь тухайн төсөл анхнаасаа амьдрах чадваргүй байсныг илтгэдэг.

БАШ гэрээн дэх авлигын эрсдэл нь онцгой анхаарал татсан асуудал юм. БАШ схем нь ердийн худалдан авалтыг бодвол илүү нарийн түвэгтэй учраас авлигын боломж илүү байдаг. Жишээлбэл, төрийн албандаа авлига бараг байхгүй Франц зэрэг улсад хүртэл орон нутгийн удирдлагууд БАШ гэрээгээр дамжуулан хээл хахууль авсныг саяхан болсон хэд хэдэн шүүх ажиллагаагаар тогтоосон байна.

Шигтгээ 13.2**Гэрээгээр гүйцэтгүүлэх ажиллагаа бүтэлгүйтсэн хоёр жишээ**

1980-аад оны үеэр төсөв санхүүгийн хүндрэлтэй тулгарсан Их Британийн орон нутгийн эрх бүхий этгээдүүд улсын төсвийн зарлагын хяналтаас зайлсхийхийн тулд хувийн санхүүжилтийн олон янзын хэлбэрийг ашиглахад хүрчээ. Хувийн хэвшлийн талуудыг татан оролцуулсан эдгээр уламжлалт бус санхүүгийн аргыг булгах хэрэгсэл гэх болсон байна. Жишээлбэл, орон нутгийн эрх бүхий этгээдүүд өөрсдийн мэдэлд байгаа хөрөнгийг худалдаж борлуулаад түүнийгээ эргэж түрээслэх арга хэрэглэсэн нь зарим тохиолдолд бүр гэрлийн шон, зогсоолын хэмжигч гэх мэт гудамжны тоноглолуудыг хүртэл худалдаад эргэж түрээслэх замаар мөнгө олоход хүрч байжээ.

1987 онд Мексик Улс БАШ гэрээгээр зам барьж, ажиллуулах томоохон хөтөлбөр хэрэгжүүлж эхэлжээ. Эхэндээ уг зохицуулалт амжилттай хэрэгжиж 5100 км урттай төлбөртэй зам барьсан байна. Гэвч хөрөнгийн хуваарилалтыг муу хийж, хөрөнгийг шаардлагатай хугацаанаас нь урьтаж ашигласны улмаас зам барих хугацаа гэрээлэгчтэй тохиролцсоноос 55 хувиар удааширч, замын хөдөлгөөний ачаалал төлөвлөснөөс 37 хувь бага, хөрөнгө оруулалтын хэмжээ төлөвлөснөөс 29 хувь хэтэрсэн байна. Зам ашиглалтаас олох орлого ч төлөвлөснөөс доогуур байсан нь ойлгомжтой. 1995 оны Мексикийн эдийн засгийн хямрал хувийн компаниудаар хөнгөлөлттэй гэрээгээр гүйцэтгүүлж байсан төлбөртэй замуудын санхүүгийн нөхцөл байдлыг улам хүндрүүлж, засгийн газар 2.2 тэрбум амдолларын өртөгтэй онцгой байдлын төлөвлөгөө гаргаж хэрэгжүүлэхээс аргагүй байдалд оржээ. Үүний үр дүнд концессийн эрхтэй компаниудын нийт хөрөнгөд засгийн газрын оролцооны эзлэх хувь 40 болж нэмэгдсэн бөгөөд концессийн гэрээний хугацааг сунган хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулагчдад оруулсан хөрөнгөө нөхөж авах боломж олгосон байна.

Эх сурвалж: Дэвид Хийлд, “Төрийн үйлчилгээн дэх хувийн санхүүжилттэй хөрөнгө”, Манчестрийн сургууль, 1997 он, Роберт Баррера, “Мексикт зам барилга, ашиглалтын ажлыг гэрээгээр гүйцэтгүүлсэн нь”, Засгийн газрын үйлчилгээг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх нь, ЭЗХАХБ 1997.

Иргэдийг татан оролцуулах нь

Төрийн үйлчилгээг ашгийн бус сайн дурын байгууллагууд, иргэдийн бүлгүүдээр гэрээгээр гүйцэтгүүлэх нь дээр дурдсан зарим асуудлыг шийдвэрлэхэд туслахын зэрэгцээ орон нутгийн хөгжил, нийгмийн капитал бүрдүүлэх талаасаа чухал үр нөлөөтэй (14-р бүлэг). Филиппин зэрэг зарим оронд сайн дурын байгууллагууд лаборатори, тоног төхөөрөмж, тээвэр гэх мэт мөнгөн бус дэмжлэг үзүүлсний хариуд

хөдөө аж ахуйн зөвлөгөө өгөх гэх мэт нийгмийн чухал үйлчилгээ үзүүлэх төсөл хэрэгжүүлэхийг зөвшөөрдөг. Мөн ийм гэрээний эрхийг жижиг бизнес, эмэгтэйчүүд, цөөнхийн бизнес, эсвэл нутгийн иргэдийн байгууллагад сонгон шалгаруулалтгүйгээр олгож болох бөгөөд үр ашиг, өртөг зардлаас илүү нийгэм, эдийн засгийн өргөн хүрээтэй зорилгуудыг гол болгосонтой холбоотой.

Хөгжиж байгаа олон орон (Болив, Энэтхэг, Уганда гэх мэт) ядууст нэн шаардлагатай хүнс тэжээлийн төв, эрүүл мэндийн үйлчилгээ, дархлаажуулалт, хүүхдийн цэцэрлэг, ядуусын хорооллыг засч сайжруулах, бохир ус зайлуулах ариутгах байгууламж зэрэг нийгмийн үйлчилгээг орон нутгийн болон үндэсний түвшинд удирдах зорилгоор сайн дурын байгууллага, иргэдийн холбоодтой өрсөлдөөнт бус хэлбэрээр гэрээ байгуулж байна. Үр дүнг нь тодорхойлоход хүндрэлтэй эдгээр үйлчилгээг хувийн компаниудаар гэрээгээр гүйцэтгүүлэхэд тохиромжгүй бөгөөд харин иргэдэд үйлчлэх зорилготой ашгийн бус, төрийн бус байгууллагуудад даатгаж болдог. Түүнчлэн, эдгээр байгууллага нутгийн иргэдэд ойр дөт, хүсэл зориг нэгтэй байдаг учраас үйлчилгээ үзүүлэхэд илүү тохиромжтой, илүү үр ашигтай байх нь олон. Жишээ толилуулахад, 1990-ээд оны дундуур Камбожийн улсын салбарын эрүүл мэндийн нэг хүнд ногдох зардал жилд ойролцоогоор 2 доллар орчим байсан бол хувийн эмнэлгүүдийн нэг хүнд ногдох зардал 30 доллар байжээ. Түршилтын хоёр төсөл хэрэгжүүлж эрүүл мэндийн үйлчилгээг төрийн бус байгууллагад (ТББ) хариуцуулсны үр дүнд эрүүл мэндийн зардлыг бодитойгоор бууруулсны зэрэгцээ иргэдийн эрэлт хэрэгцээг шуурхай хангах чадвар дээшилсэн байна.

Түүчлэн боловсрол, эрүүл мэндийн салбарт төрийн ба төрийн бус байгууллагын хооронд эрүүл саруул өрсөлдөөн өрнүүлэх асуудлыг ч авч үзэж болох юм. Тухайлбал, Кени, Филиппин улсын ажилчдын сургалтын санг эрхийн бичигт үндэслэн ажиллуулдаг бол Энэтхэгт сургуулийн өмнөх боловсролын газруудыг ТББ-аар удирдуулдаг байна (Дэлхийн Банк, 1997 он).

Хэд хэдэн оронд чухал шаардлагатай бараа бүтээгдэхүүн, материалын нийлүүлэлт, нийтийн орон сууцны удирдлага, фермерүүдэд үзүүлэх нэмэлт үйлчилгээ зэрэгт хоршоодыг татан оролцуулах бодлогыг төрөөс зориуд авч хэрэгжүүлдэг байна.

Эцэст нь дурдахад төрийн үйлчилгээ үзүүлэхэд ТББ-ыг татан оролцуулдаг нэг онцгой хэлбэр бол төрийн байгууллага ба иргэдийн зарим бүлэг хооронд хамтарч үйлчилгээ үзүүлдэг хамтын үйлдвэр юм. Ийм хамтын ажиллагааг зохицуулахад хүндрэлтэй боловч гал түймэртэй тэмцэх, нийгмийн дэг журам сахиулах, хог хаягдал цуглуулах, орчны тохижилт, түргэн тусламжийн үйлчилгээ, өндөр настны асаргаа, соёлын арга хэмжээ зэрэг орон нутгийн үйлчилгээнд хөршийн холбоод болон иргэдийн бусад бүлгийг татан оролцуулах нь хамгийн үр өгөөжтэй байдаг.

ДУУ ХООЛОЙ- ИРГЭДТЭЙ ХАРИЛЦАЖ ТЭДНИЙГ СОНСОХ НЬ⁸

Үйлчлүүлэгчийн чиг баримжаа бий болгох нь

Иргэн үү, үйлчлүүлэгч үү?

Засгийн газар иргэдтэйгээ төрөл бүрийн шугамаар харилцдаг бөгөөд тэдний зарим нь л хувийн хэвшил дэх нийлүүлэгч-хэрэглэгчийн харилцаатай адил байдаг. Засгийн газрын үүрэг роль, түүний нийгмийн өргөн хүрээтэй харилцах харилцааны талаар ямар нэг байдлаар авч үзэхдээ иргэн ба үйлчлүүлэгчийг хооронд нь зааглаж ялгах нь чухал. Иргэд төр засагтай харилцахдаа өөрийн гэсэн эрх, үүрэгтэй байдаг бөгөөд энэ нь тэдний төрийн үйлчилгээний хэрэглэгчийн хувьд хүлээх эрх, үүргээс хол давсан байдаг. Мөн хоёр тал харилцан бие биедээ итгэх, үнэнч байх чанарын хувьд ч ихээхэн өөр байна.

Хэрэглэгч, эсвэл *үйлчлүүлэгч* гэсэн нэр томъёо нь засгийн газар цахилгаан эрчим хүч, эрүүл мэнд гэх мэт тодорхой үйлчилгээ үзүүлж байгаа үед илүү тохиромжтой. Үйлчлүүлэгчийн өнцгөөс харах нь үйлчилгээний чиг үүрэгтэй хэрэгжүүлэгч агентлаг байгуулах, төрийн байгууллагаас арилжааны чиг үүргийг нь салгаж тусгаарлах үндэслэлд чухал байр суурь эзэлдэг (6-р бүлэг). Энэ нь төрийн үйлчилгээнд бизнесийн зарчмууд нэвтрүүлэх хэрэгтэй гэсэн үзэлд тулгуурладаг⁹. Гэхдээ иргэн ба хэрэглэгчийг ялгавартай авч үзэх нь тухайн үйлчилгээг хүртдэг хэрэглэгчийн бүлгийн ашиг сонирхол татвар төлөгчдийн болон нийт иргэдийн ашиг сонирхлоос ялгаатай байж болно гэдгийг бидэнд сануулж байна.

Иймд иргэний чиг баримжаатай болно гэдэг нь олон нийтийн эрх ашгийг үйлчлүүлэгчийн болон иргэнийх нь хувьд хамтад нь авч үздэг төрийн захиргааг хариуцлагатай, хөнгөн шуурхай болгохын төлөө хөдөлгөөний нэг хэсэг гэсэн үг.

Үүний зэрэгцээ үйлчлүүлэгчийн чиг баримжаа нь засгийн газрын үр нөлөөг дээшлүүлэх ерөнхий хүчин чармайлтын маш чухал бүрэлдэхүүн хэсэг байж болно. Төрийн үйлчилгээний чанар чансааг сайжруулахын тулд үйлчилгээний стандартуудыг ойлгомжтой, итгэл хүлээхүйцээр тодорхойлж, тэдгээрийг мөрдөх, өргөдөл гомдолд шуурхай хариу өгч байх шаардлагатай байдаг. Мөн үйлчлүүлэгчийн чиг баримжааг нэвтрүүлснээр иргэд бол засгийн газрын дангаар ноёрхлын дуртай дүргүй үзүүлж буй үйлчилгээг идэвхигүй хүлээн авагч гэдэг ойлголтыг эвдэх, жирийн иргэдийн засгийн газрын байгууллагуудтай нүүр тулан харилцах чадавхийг дээшлүүлэх, тал тохой хардаг соёлыг гадаад хариуцлагын тогтолцооны бүхий л элементийг агуулсан үйлчилгээний чиг баримжаагаар солих замаар төр, иргэний харилцааны ерөнхий чанарыг сайжруулж чаддаг.

Иргэний эрхийн тунхаг

Иргэний эрхийн тунхаг гэдэг нь төрийн үйлчилгээний стандарт, төр засгийн байгууллагуудын хүлээх үүргийг нийтэд, ил тод зарлах ажлыг зохион байгуулах талаар засгийн газраас гаргаж буй идэвхитэй санаачилга юм. Тунхаг нь иргэд татвар төлөгчийн хувьд төрийн бүх үйлчилгээнд хувь нэмрээ оруулж, нийгмийн гишүүний үндсэн эрхүүдийг эдэлдэг учраас төрөөс чанартай, хөнгөн шуурхай, үр ашигтай үйлчилгээ авах *бүрэн эрхтэй* гэсэн үзэлд үндэслэдэг. Тэд төрөөс зохицуулалтын, татварын, шүүх эрх мэдлийн чиг үүргээ үр нөлөөтэй, шударга, хүндэтгэлтэй гүйцэтгэхийг шаардах эрхтэй.

Иргэний тунхагийг нэвтрүүлсэн засгийн газрууд түүнийг төрийн байгууллага бүр өөрийн нөхцөлд хамгийн зохистой арга замаар үйлчилгээний стандартыг дээшлүүлэхэд чиглэсэн санаачилга, үндсэн зарчмуудын мэдэгдэл гэж үздэг байна. Британийн “Үйлчилгээ нэн тэргүүнд” хөтөлбөрт тунхагласан зарчмуудыг Шигтгээ 13.3-т танилцуулав. XXI зууны эхэнд үүнтэй төстэй тунхаг авч хэрэглэсэн орнуудад Австрали, Бельги, БНХАУ, Франц, Энэтхэг, Итали, Малайз, АНУ орж байна. Сингапур Улс үйлчилгээг сайжруулах нэгжийг бүх

Шигтгээ 13.3

Их Британийн “Үйлчилгээ нэн тэргүүнд” тунхаг

Их Британийн шинэ тунхаг “Үйлчилгээ нэн тэргүүнд” хөтөлбөр нь 1991 оны Иргэний тунхагийн шинэ зууны хувилбар юм. Энэ нь төрийн үйлчилгээг өөрчилж боловсронгуй болгоход чиглэсэн Илүү сайн засаглал хэмээх өргөн хүрээтэй хөтөлбөрийн нэг хэсэг юм. Үйлчилгээний хөнгөн шуурхай, чанартай, үр нөлөөтэй байдал, салбар хоорондын хамтын ажиллагааг сайжруулахад чиглэсэн түүний есөн зарчим нь:

- Үйлчилгээний стандарт тогтоох,
- Нээлттэй байх, иж бүрэн мэдээллээр хангах,
- Зөвлөлдөх, татан оролцуулах,
- Үйлчилгээний хүртээмж, сонголтыг нэмэгдүүлэх,
- Хүн бүрт адил тэгш хандах,
- Алдаа дутагдлыг засч залруулах,
- Хөрөнгө нөөцийг үр нөлөөтэй ашиглах,
- Шинийг санаачилж, сайжруулах,
- Бусад үйлчилгээ үзүүлэгчидтэй хамтарч ажиллах явдал болно.

“Үйлчилгээ нэн тэргүүнд” тунхагийг маш олон төрийн байгууллага, орон нутгийн захиргаад авч хэрэглэн хэрэгжүүлж байна. Төвлөрсөн зохион байгуулалттай тунхагийн батламж тэмдэг олгох схем нь тунхагийг хэрэгжүүлж буй бүх байгууллага өргөдөл гаргаж, тунхагийн батламж тэмдэг авахыг уриалах замаар төрийн үйлчилгээний онцгой амжилтыг баталгаажуулж, хөхиүлэн дэмжиж байна. Үйлчилгээг хэрхэн үзүүлж, хэрхэн сайжруулж болох талаар иргэдийн санал хүсэлтийг авах ардын зөвлөл байгуулан ажиллаж байна. Зөвлөл нь нас, байршил, ажил мэргэжлийн хувьд янз бүрийн хүмүүсийг төлөөлсөн 5,000 төлөөлөгчөөс бүрддэг.

Эх үүсвэр: Их Британийн Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар. 1995. Ард түмний амьдралын стандартын асуудал эрхэлсэн хорооны тайлан. Лондон хот: HMSO.

яамандаа бий болгожээ. Мөн үйлчилгээний хүргэлтэд орон нутгийн удирдлага чухал үүрэгтэй учраас олон орны бүсийн болон орон нутгийн захиргаанд иргэний тунхагийг нэвтрүүлжээ.

Иргэний тунхаг нь гүйцэтгэлийн стандартын ерөнхий тодорхойлолтоос эхлээд иргэний эрхийн дэлгэрэнгүй жагсаалт хүртэл олон янзын хэлбэртэй байж болно. Их Британид 50 гаруй төрийн байгууллага, мөн олон тооны орон нутгийн захиргаад эмнэлгээр үйлчлүүлэгчид, төмөр замаар зорчигчид, татвар төлөгчид,

мөн шүүх, хүүхдийн тусламжийн байгууллагаар үйлчлүүлэгчид болон бусад хэрэглэгчдэд зориулсан тунхаг гаргажээ. Эдгээр тунхаг нь ялангуяа олон салбар дамнасан үйлчилгээ, гадуурхагдсан бүлгийн хэрэгцээг тусгадаг. Тунхаг ямар хэлбэртэй байхаас үл хамааран холбогдох мэдээллийг эмхэтгэсэн гарын авлага дагалдуулсан байх ёстой бөгөөд түүндээ үйлчилгээнд баримтлах зарчим, стандартууд, гомдол барагдуулах ба нөхөн төлбөрийн журмууд, холбогдох байгууллага, албан тушаалтны нэр, хаягийг дэлгэрэнгүй зааж өгсөн байх ёстой. Хэрэглэгчдэд зориулсан тодорхой мэдээлэл, заавар байхгүй, хий хоосон амлалт төдий мэдэгдэл хэнд ч хэрэггүй болж үнэ цэнээ алддаг.

Иргэний тунхагийн бодит хэрэгжилтийг хянах ёстой бөгөөд үр дүнтэй хяналт тавихын тулд дээд түвшний улстөрийн дэмжлэг шаардагддаг. Ихэвчлэн уг хяналт шинжилгээний ажлыг Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар юмуу яамны дэргэдэх төвлөрсөн нэгж гүйцэтгэдэг (Малайз, Их Британид байдаг шиг). Мөн үйлчилгээний чанар, хүртээмжийн хувьд хүртэх үр шимийг харуулах, ийм санаачилгууд нэвтрүүлэх, хяналт тавих үндэслэл, өртөг зардлыг зөвтгөхийн тулд бодитой үнэлгээ хийх нь чухал.

Иргэний тунхаг ба түүнтэй төстэй санаачилгууд нь иргэдэд түгээлтийн шугамны төгсгөлд байгаа хэрэглэгч төдий хандаж, тэд төр засгийн үйл ажиллагааны зорилгыг тодорхойлогчийн үүргээ умартахад хүргэх эрсдэлтэй. Олон оронд хэрэгжсэн иргэний тунхаг нь иргэдийн үүсгэл санаачилгаар төрөн гарахын оронд дээрээс тодорхойлж өгсөн байдгаараа учир дутагдалтай байдаг¹⁰. Түүнчлэн, янз бүрийн байршилд байгаа ижил төстэй хэрэглэгчдэд үзүүлэх үйлчилгээний чанар, өртөг зардлын ялгаатай байдал, нийт татвар төлөгчдийн ашиг сонирхол ба тодорхой хэсэг бүлэг үйлчлүүлэгчийн ашиг сонирхлын зөрүүний асуудал гэх мэт боломжит хүндрэлүүд гардаг.

Хөгжингүй орнуудаас зээлдсэн бусад туршлагын нэг адил хөгжиж байгаа орнуудад иргэний тунхагийг маш анхаарал болгоомжтой нэвтрүүлэх ёстой бөгөөд системтэй хэрэгжүүлэлтийн механизмгүй бэлэгдлийн төдий зүйл болгохгүй байхад анхаарах хэрэгтэй. Цөөнгүй улсын (Энэтхэг гэх мэт) засгийн газар

гаднын хандивлагчдын дарамт шахалтаар юмуу, дээд удирдлагын санаачилгаар сэтгэл хөдөлгөм иргэний тунхагууд гаргаж байжээ. Эдгээр тунхагт үйлчилгээний чанар, стандартыг хангах асуудал дутагдалтай, түүнийг боловсруулахдаа ажилтнууд, хэрэглэгчдийн бүлгүүдтэй зөвлөлдөөгүй, тэдний идэвхи, оролцоо дутмаг байсан. Иймд хэрэгжилт нь ч итгэл хүлээхээргүй байсанд гайхах зүйлгүй. Мөн захиргааны чадавхи, өртөг зардлын асуудлууд ч гардаг. Иргэний тунхаг нь захиргааны шинэтгэлийн шинэлэг алхам байж болох боловч зөвхөн олон талын оролцоотой сайтар боловсруулж, үр ашигтай, хүчтэй хэрэгжүүлсэн тохиолдолд үр дүнтэй байдаг. Энэ бүхэн нь захиргаа, хяналт шинжилгээний чадвар ихээхэн шаарддаг бөгөөд ийм чадвар тухайн оронд тэр болгон байхгүй байж болно.

Цаашлаад иргэний тунхагийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд захиргааны дүрэм журамд томоохон өөрчлөлт хийх; эрх мэдэл, хөрөнгө нөөц, бусад хэрэгслийг зохистой шилжүүлэх; төрийн албан хаагчдын хандлага, үр чадварыг өөрчлөх; хэрэглэгчдийн санал хүсэлтийг системтэйгээр авах шаардлагатай. Харин тунхагийг сурталчилгааны хэрэгсэл болгон ашиглаж, үр дүнтэй хэрэгжүүлэхгүй бол засгийн газарт итгэх итгэлийг сулруулдаг. Тунхагийн дагуу хүлээх үүрэг, тухайлбал, өвчтөнүүд, нийтийн тээврээр зорчигчид, эсвэл гомдол барагдуулахаар өргөдөл гомдол гаргасан иргэдийн хүлээх дээд хугацаа зэрэг нь тухайн байгууллагын ажиллах хүч, хөрөнгө нөөц, бусад хязгаарлалтын хүрээнд үзүүлж чадах үйлчилгээтэй нийцсэн байх ёстой. Хэрэв нийцэхгүй бол түрүүлж амлалт үүрэг авах хэрэггүй.

Гэхдээ дээрх хүндрэлүүд иргэд бол төр засгаас үзүүлж байгаа үйлчилгээний үр шимийг идэвхигүй хүртэгчид гэж үздэг хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад гарч буй үйлчилгээний чиг баримжааг сайжруулах санаачилгуудыг мохоох шалтгаан болох ёсгүй. Үүнд сонголттой хандах ёстой. Эдгээр санаачилга нь олон нийтийн сэтгэл ханамжийн байдал (иргэдийн санаа бодлын судалгаанд суурилсан) хамгийн доогуур салбарууд болон дүрэм журам, үйлчилгээг аль алиныг хамарсан байх хэрэгтэй. Эхний үйл ажиллагааг эрүүл мэндийн үйлчилгээ, хог хаягдал цуглуулах зэрэг иргэдийн нүдэнд ил харагдахуйц, иргэдийг зохион байгуулж болох, мөн орон нутагт эрх мэдлийг нь шилжүүлсэн

төвлөрсөн бус үйлчилгээнд хэрэгжүүлж болох юм. Ингэхдээ хэрэглэгчид, ажилтнуудын аль алинтай нь зөвлөлдөж, томоохон саад тотгорыг арилгахын тулд захиргааны дүрэм журмуудыг богино хугацаанд хянаж үзэх хэрэгтэй. Ихэнх улс орны туршлагаас үзэхэд эдгээр санаачилгыг хэрэгжүүлэхийн тулд илүү их хөрөнгө хүч шаардах бус, дүрэм журам, хандлагуудаа өөрчлөх шаардлагатай болдог.

Олон нийтийн санал бодлыг сонсох, зөвлөлдөх ажиллагаа

Олон нийт санал бодлоо ямар нэг арга замаар илэрхийлнэ гэдэгт эхнээсээ анхаарах ёстой. Иргэдэд санал бодлоо илэрхийлэх, гомдлоо түргэн шуурхай барагдуулах, эсвэл төрийн үйлчилгээний хөтөлбөрт ямар нэг байдлаар оролцох хангалттай боломж олгоогүй тохиолдолд иргэд бухимдлаа эсэргүүцлийн цуглаан, гудамжны хүчирхийллийн хэлбэрээр илэрхийлдэг. Ийнхүү дуу хоолойгоо эмх замбараагүй илэрхийлэх хөдөлгөөн нь төрөл бүрийн чиглэлээр улс орны бодлогыг тодорхойлж, тэр ч байтугай засгийн газрын хувь заяаг шийдсэн тохиолдол бий. Иймд системтэй, чин сэтгэлээсээ зөвлөлдөхийг чухалчлах хэрэгтэй.

Олон нийттэй зөвлөлдөх ажиллагаа нь зүгээр мэдээлэл дамжуулахаас эхлээд эцсийн шийдвэрт иргэдийн хяналт тавих эрх олгох (тухайлбал, Швейцарийн бүх нийтийн санал асуулгын механизм, АНУ-ын олон муж улсад хэрэглэдэг санал дэвшүүлэх санаачилгууд), олон нийтийн яриа хэлэлцүүлгээр дамжуулан тэдний саналыг бодитойгоор авах, бодлогын хувилбарууд боловсруулах үүргийг нутгийн иргэдийн төлөөлөгчдөд хариуцуулах хүртэл төрөл бүрийн хэлбэртэй байж болно¹¹. Иргэдийн санал бодолд хөнгөн шуурхай хариулах олон арга замыг Шигтгээ 13.4-т үзүүлэв. Энэ бүлгийн эхэнд тэмдэглэсэнээр сонгууль явуулах хугацаа харьцангуй хол байгаа нь сонгуулийн механизмд нэмэлт болгож иргэдийн санал хүсэлтийг тогтмол авах, зөвлөлдөх механизмтай болох шаардлагыг онцолж байна.

Шигтгээ 13.4**Иргэдийн санал хүсэлтэд шуурхай хандах талаар ЭЗХАХБ-ын орнуудын гаргасан санаачилгууд**

Сүүлийн үед ЭЗХАХБ-ын ихэнх орны засгийн газар захиргаа, иргэдийн харилцааг сайжруулахад тэргүүлэх ач холбогдол өгч, олон нийтэд шуурхай үйлчлэхэд чиглэсэн олон арга хэмжээ авч байна:

- **Дүрэм журмын чанартай арга хэмжээ:** Иргэдийн хэрэгцээ шаардлагад илүү мэдрэмжтэй хандахын тулд шинэ хууль гаргах, үг хэллэгийг сайжруулах, маягтуудыг шинэчлэн боловсруулах, хэрэгцээгүй дүрэм журмыг багасгаж, илүү шуурхай болгох, ажилтнуудыг сургах, үйлчилгээний хүртээмжийг сайжруулах зэрэг захиргааны дүрэм журмыг өөрчлөх төрөл бүрийн арга хэмжээ авч байна. Жишээлбэл, иргэдтэй харилцах харилцааг сайжруулах, дүрэм журам, маягтыг хялбаршуулах зэрэг үүрэгтэй, эдийн засгийн төв яамд, хувийн хэвшлийн төлөөллөөс бүрдсэн тусгай зөвлөл (Франц, Норвеги); хэт өргөн хүрээтэй захиргааны нүсэр хууль тогтоомжийн агуулгыг засч, кодчилон нийт иргэдэд хүртээмжтэй, ойлгомжтой байдлыг нэмэгдүүлэх үүрэгтэй тусгай комисс (Франц); бүх хууль тогтоомжийг хянан нягталж хуучирч хэрэгцээгүй болсон хуулиудыг хүчингүй болгох ажилагаа (Австри); маягтуудын тоог цөөлөх, олон нийттэй харилцах харилцааг хялбаршуулах, үр ашгийг дээшлүүлэх тусгай стандартууд бүхий менежментийн заавар удирдамж (Их Британи); захиргааны ажилд үйлчилгээний чиг баримжаа бий болгохыг онцолсон хууль (Швед) гэх мэт.
- **Мэдээллийн арга хэмжээ:** Үүнд зохих институци, сурталчилгааны хэрэгсэл, мэдээлэл харилцааны үйлчилгээ бий болгох, баримт бичгийг хэвлэн нийтлэх ажлууд багтана. Австри, Нидерланд, Норвегид мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль гаргаж, хуулиар тусгайлан хориглосноос бусад тохиолдолд төрийн бүхий л баримт бичгийг үнэ төлбөргүй авч үзэх боломжийг иргэдэд олгосон байна. Франц Улс хууль тогтоомж, захиргааны дүрэм журамтай холбоотой мэдээллийг иргэдэд утсаар өгөх яамдундын захиргааны мэдээллийн төвүүд байгуулжээ. Шинэ Зеландад гарын авлага, дүрэм журмын тухай мэдээлэл, харилцах ажилтны хаяг, утасны дугаарын мэдээлэл бүхий лавлах хэвлэн гаргасан байна.
- **Зөвлөлдөх арга хэмжээ:** Эдгээр нь олон нийтэд нөлөөтэй захиргааны асуудлаар иргэдийн санал хүсэлтийг авах хэрэгсэл юм. Жишээлбэл, Шведэд олон нийт захиргааны байгууллагуудтай харилцахад тулгарч байгаа бэрхшээлүүдийг судалж, сайжруулах санал гаргадаг хэрэгцээгүй дүрэм журмыг хянах комисс, Францад хэвлэлийн мэдээ, мэдээллийн агуулгад шинжилгээ хийж, олон нийтийн санал асуулга явуулдаг тусгай зөвлөл бий болгосон гэх мэт.

- **Институцийн арга хэмжээ:** Эдгээр арга хэмжээ нь маргаан таслах тусгай шүүх, комисс, зөвлөл байгуулах замаар иргэдэд дэмжлэг үзүүлж, тэдний эрхийн хамгаалахад чиглэдэг. Нийтлэг хэрэглэгддэг арга хэмжээ бол иргэд захиргааны шийдвэрийн эсрэг гомдол гаргаж маргаан үүсгэх боломж олгодог омбудсмэн (Австри, Финлянд, Норвеги); төрийн албан хаагчид иргэдийн бичгээр гаргасан хүсэлтийн дагуу захиргааны шийдвэр, түүний үндэслэлийн талаар бодит мэдээллийг 28 өдрийн дотор өгч байхыг шаардсан хууль (Австрали); захиргааны шийдвэр гаргагчдын хараат бус байдлыг хангах замаар иргэдийн эрх зүйн хамгаалалтыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн Төрийн захиргааны тухай хууль (Норвеги); захиргааны нэгж, албадын үйл ажиллагааг шалгаж, иргэдийн эдийн засгийн эрх, ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой хууль тогтоомжийг сахиулах үүрэгтэй төрийн хянан шалгах газар (Испани) зэрэг болно.

Эх сурвалж: ЭЗХАХБ. 1997. “Зөвлөлдөөн ба харилцаа: Бодлогод олон талын ашиг сонирхлыг нэгтгэх нь”. Хэвлэл мэдээллийн харилцаа. Парис.

Санал хүсэлтийн механизм нь иргэдээс төрийн тодорхой үйлчилгээ, түүний дотор үйлчилгээний үнэ, чанар, түргэн шуурхай байдал, хүртээмж, тохиромжтой, аюулгүй байдал, ажилтнуудын зан харилцаа, гомдол барагдуулах механизмын үр нөлөөний талаар мэдээлэл олж авахад чиглэгддэг. Гэхдээ үйлчлүүлэгчид хэрэглэгчийн сэтгэл ханамжийн мэдээлэл өгөхөөс ч илүүтэйгээр оролцож болно. Үйлчлүүлэгчийн оролцооны хүрээ мэдээллээс эхлээд зөвлөлдөх, түншлэх, төлөөлүүлэн гүйцэтгэх, хянах ажиллагаа хүртэл үргэлжилдэг¹².

Зөвлөлдөх, санал хүсэлт авах ерөнхий механизмд:

- Ажиллагсдын санал хүсэлтийг авах,
- Үйлчлүүлэгч буюу хэрэглэгчийн судалгаа,
- Иргэдийн үйлчилгээ,
- Мэдээлэл сурталчилгааны кампанит ажил,
- Олон нийтийн сонсгол, орон нутгийн уулзалтууд,
- Хэрэглэгчийн зөвлөлдөх бүлэг, байгууллагын удирдах зөвлөл дэх хэрэглэгчийн төлөөлөл,
- Хэрэглэгчийн гомдол гаргах журам,
- Хэвлэл мэдээллийн оролцоо¹³,
- ТББ-уудын санал хүсэлт¹⁴ зэргийг оруулж болно.

Түүнчлэн хэрэглэгчийн санал хүсэлтийг авах бусад хэлбэрт цахим мэдээллийн хуудас, санал хүсэлтийн хайрцаг, зорилтот бүлгийн ярилцлага, санал бодлоо уралдуулах бүлгүүд зэргийг дурдаж болно (Төрийн байгууллагууд эдгээр санааны заримыг хувийн хэвшлийнхнээс зээлдэх нь бий). Хэрэглэгчдийн зөвлөл, цахим мэдээллийн хуудас нь үйлчилгээтэй холбоотой асуудлаар хэрэглэгчийн судалгаанаас илүү шууд харилцах боломж олгодог боловч бүх хэрэглэгчийг төлөөлдөггүй, ялангуяа бичиг үсгийн боловсрол багатай хэсгийг төлөөлөхгүй байж болно. Үүнтэй адил санал хүсэлтийн хайрцаг нь үйлчлүүлэгчдээс мэдээлэл авах чухал хэрэгсэл боловч мөн л нийт үйлчлүүлэгчийн санаа бодлыг хэсэгчлэн илэрхийлдэг. Иймээс үйлчилгээг сайжруулахын тулд хэрэглэгч, үйлчлүүлэгчийн судалгааг статистикийн зохистой аргачлалаар системтэй хийх хэрэгтэй. Үечилсэн түүвэрлэлт, урьдчилан бэлтгэсэн асуулгын хуудас зэрэг статистикийн боловсронгуй арга ашиглан нарийвчилсан судалгаа хийхэд багагүй хөрөнгө хүч, цаг хугацаа, зардал шаарддаг. Ялангуяа орон нутгийн байгууллагаас статистик төлөөллийн үндсэн стандартыг хангасан түргэн, энгийн хялбар судалгаа явуулах замаар бага зардлаар чухал мэдээлэл олж авч болох юм.

Шигтгээ 13.5

БНСУ: Хэрэглэгчийн сэтгэл ханамжийн судалгааны асуулга

Чанарын үзүүлэлт	Жишиг асуулт
Үйлчилгээний хүрэлцээ ба хүртээмж	Үйлчилгээний заавар, гарын авлага хангалттай байсан уу? Өргөдөл гаргах журам нь ойлгоход хялбар байсан уу? Үйлчилгээ авахыг хүсэх үед төрийн албан хаагч тантай эелдэг боловсон харьцсан уу?
Хялбар дөхөм байдал	Өргөдлийн маягт, дүрэм журмууд нь энгийн хялбар байсан уу? Тухайн үйлчилгээг авахын тулд та хэдэн салбар, цонхонд очих шаардлага гарсан бэ? Өргөдөл гаргахын тулд хэдэн баримт бичиг бүрдүүлэх шаардлага гарсан бэ?
Шуурхай, үнэн зөв ажиллагаа Тааламжтай байдал	Үйлчилгээ авахын тулд тухайн байгууллага дээр хэдэн удаа ирсэн бэ? Төрийн албан хаагч ажлаа хурдан шуурхай, зөв хийсэн үү? Уг үйлчилгээг авахад зарцуулсан цагтаа та сэтгэл ханамжтай байна уу?
Хөнгөн шуурхай үйлчилгээ	Тус байгууллагын гаднах автомашины зогсоолын зай талбайд сэтгэл ханамжтай байна уу? Тухайн байгууллагын доторх бие засах газар хангалттай байна уу? Тухайн байгууллага нь цэвэр цэмцгэр, эмх цэгцтэй байна уу?
Тэгш шударга хандлага	Тухайн төрийн албан хаагч үйлчилгээ үзүүлэхэд ямар хугацаа шаардахыг танд урьдчилж хэлсэн үү, үнэхээр тэр хугацаандаа багтааж дуусгасан уу? Төрийн албан хаагч алдаа гаргасан бол түүнийгээ засч залруулж, тайлбарлаж өгсөн үү? Олон нийтэд нээлттэй гэж үзэж байсан мэдээллээ олж авахад хялбар байсан уу?
Санал дүгнэлт	Тухайн төрийн албан хаагч ажлаа холбогдох дүрэм журмын дагуу тэгш шударга гүйцэтгэсэн үү? Төрийн албан хаагч тухайн хэрэглэгчийн нийгмийн байдлыг харгалзалгүйгээр адил тэгш үйлчилсэн үү?

Төрийн албан хаагчаас зөвлөгөө хүсэхэд мөнгөн юмуу мөнгөн бус шан харамж нэхсэн үү?

Тухайн төрийн үйлчилгээний үр дүнг та урьдчилан хэлж чадах уу?

Тухайн төрийн үйлчилгээний үр дүнд та сэтгэл ханамжтай байна уу?

Эх сурвалж: Азийн бүтээмжийн байгууллага: 1998. Төрийн үйлчилгээний бүтээмж ба чанарын сайжруулалт. Токио хот.

Хэрэглэгчийн судалгааны нэг хэлбэр болох *иргэдийн үнэлгээний картыг* Энэтхэгийн хэд хэдэн хотод хэрэглэж, төрийн байгууллагын үйл ажиллагааг мэдээллийн хангамж, ажил гүйлгээний зардал, ажилтнуудын зан харьцаа, тусч байдал, чирэгдэл, авлига зэрэг үзүүлэлтээр үнэлж зэрэглэл тогтоох боломжийг иргэд, аж ахуйн нэгжүүд олгох зорилгоор ашиглажээ (Шигтгээ 13.6). Маш үр дүнтэй энэ аргыг хөгжиж байгаа бүх орон дотоод онцлогтоо тохируулан авч хэрэглэх талаар нухацтай авч үзвэл зохино. Хамгийн гол ашиг тус нь төрийн байгууллагуудын хооронд үйлчилгээгээ сайжруулахын төлөө эрүүл саруул өрсөлдөөн өрнүүлдэг явдал юм.

Шигтгээ 13.6

Банглогор: Иргэдийн үнэлгээний карт

Хотын үйлчилгээний талаарх иргэдийн үнэлгээний карт нь үйлчилгээний байгууллагуудын талаар иргэдийн санал хүсэлтийг системтэйгээр авах шинэлэг арга юм. Энэтхэгийн Банглогор хотын орон нутгийн иргэний бүлгүүд Олон нийтийн хэргийн төв хэмээх байгууллагын боловсруулсан үнэлгээний картыг ашиглан анх 1993 онд тус хотод монополь байдлаар үйлчилгээ үзүүлэгчид хэрэглэгчдийн эрэлт хэрэгцээг хэрхэн хангаж байгаад үнэлгээ өгчээ.

Ийнхүү иргэдийн дунд явуулсан судалгааг ашиглан үнэлгээний карт гаргаж, төр засгийн томоохон байгууллагуудын үйл ажиллагааг үнэлж дүгнэн байр эзлүүлжээ. Үнэлгээний картын дүнг бүх байгууллагын удирдлагад илгээхийн зэрэгцээ олж мэдсэн зүйлсээ хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудаар тараасан байна. Саяхан уг судалгааг дахин явуулж хотын үйлчилгээний шуурхай байдал, мэдээллийн саад тотгор, авлигын байдалд гарсан өөрчлөлтийг иргэдийн зүгээс үнэлсэн байна.

Судалгааны дүгнэлтэд хамгийн түрүүнд хариу арга хэмжээ авсан газар бол Банглогрын хөгжлийн газар байсан бөгөөд үйлчилгээний дотоод системээ хянан үзэж, доод шатны ажилтнуудыг сургалтад хамруулан, үйлчилгээний чиг үүргийг нь сайжруулсан байна. Түүнчлэн Банглогр хотын корпорацитай хамтран хог хаягдлын менежмент болон бусад чиглэлээр туршилт явуулж, олны санаа зовоож буй гол асуудлуудаар төрийн байгууллагууд ба төрийн бус байгууллагуудын хамтарсан чуулга уулзалт зохион байгуулжээ. Мөн мэргэжлийн хүмүүсээс бүрдсэн иргэдийн зөвлөлтэй хамтран ажиллаж зам барилгын чанарт хяналт шинжилгээ хийсэн байна (Өөр газрууд, тухайлбал, Карнатака мужийн Эрчим хүчний зөвлөл хотын үйлчилгээг сайжруулах талаар оршин суугчдын холбоодтой тогтмол уулзалт яриа хийж байхаар албан ёсоор тохирсон бөгөөд бусад хэд хэдэн байгуулага хэрэглэгчийн гомдол барагдуулах механизмаг сайжруулсан байна.).

Энэхүү туршилт нь иргэдийн санал хүсэлтийн үнэ цэнийг мэдрэх, орон нутгийн засаглалыг сайжруулахад иргэний нийгмийн гүйцэтгэх үүргийг илүү өндрөөр үнэлэх боломж олгожээ. Судалгаанд оролцогчдын 90 орчим хувь нь иргэдийн бүлгүүд урьд өмнөхөөс илүү идэвхижиж байна гэж үзсэн нь олон нийтийн зүгээс үйлчилгээ үзүүлэгчдэд тавих шахалт шаардлага цаашид ч нэмэгдэхийн шинж тэмдэг юм.

Олон нийтийн хэргийн төв түүнээс хойш төрийн үйлчилгээний тухай үнэлгээний картыг Энэтхэгийн зургаан том хотод, ихэвчлэн орон нутгийн ТББ, иргэний нийгмийн бүлгүүдтэй хамтран боловсруулж өгсөн нь төрийн үйлчилгээнд иргэдийн сэтгэл ханамжтай байдлыг хотуудаар харьцуулан үнэлэх боломжтой болсон байна. Удалгүй хотын харьяа байгууллагууд үйлчилгээгээ сайжруулахын төлөө бие биетэйгээ өрсөлдөж эхэлжээ. Мөн үнэлгээний картыг эмнэлэг, нийтийн тээвэр зэрэг төрөлжсөн үйлчилгээнд зориулан гаргаж байна. Энэ бүх тохиолдолд иргэд үнэлгээний картыг төрийн байгууллагуудыг илүү хариуцлагатай, түргэн шуурхай болгохын төлөө хамтран ажиллах хэрэгсэл болгон ашиглаж иржээ.

Эх сурвалж: Дэлхийн Банкны тайлан (1997), Олон нийтийн хэргийн төв, Банглогр (1995, 1999).

Үйлчлүүлэгчийн буюу хэрэглэгчийн судалгаа хүмүүс өөрсдийнх нь санал төрийн байгууллагын үйл ажиллагаа, гүйцэтгэл, сонголтод нөлөөлж байна гэдэгт итгэсэн үед л үнэ цэнэтэй байдаг. Нөгөө талаас, төрийн байгууллагууд судалгааны үр дүнгийн дагуу ямар нэг арга хэмжээ авдаггүй бол ач холбогдол нь түргэн алдагдаж, иргэдийн оролцоо буурах бөгөөд судалгааны статистик төлөөлөлд эргэлзээ төрүүлдэг. Харин тодорхой байгууллагуудын ажлын гүйцэтгэлийн талаар хүмүүс сайн мэддэг болохын хэрээр үйлчилгээгээ сайжруулахыг шаардсан хамтын шахалт үзүүлэх магадлал ихтэй байдаг. Хэрэглэгчийн судалгаа, иргэдийн үнэлгээний картыг төрийн

бус байгууллагууд төдийгүй төрийн байгууллагууд ч зохион байгуулж болох боловч түүнийхээ үр дүнг хэр өргөн хүрээтэй дэлгэрүүлэх, хэр хүчин зүтгэл гаргахаас олон нийтийн мэдлэг, иргэдийн зүгээс авах дагалдах арга хэмжээ хамаардаг бөгөөд ихэвчлэн энэ хоёр ажилд төр засгийн идэвхитэй оролцоо шаарддаг.

Төрийн албаны боловсон хүчин бол үйлчилгээний чанар, хүртээмжийн талаар үнэ цэнэтэй мэдээлэл авч болох чухал эх сурвалж юм. Канад болон бусад оронд төрийн албан хаагчдыг судалгааны зорилтот бүлэг болгож ашигладаг. Мэдээж ажилтнуудын санаа бодлыг илэрхийлэх өөр бусад арга зам ч бий. Жишээлбэл, үйлчилгээг сайжруулах саналыг 1991 оноос хойш авч ирсэн Сингапур Улсад ажил сайжруулах багууд ажиллаж, хамгийн сайн санал гаргасан залуу ажилтныг шагнаж урамшуулдаг ажээ. Мөн үнэ төлбөргүй утас ажиллуулан иргэдийн санал, шүүмжлэлийг хүлээж авдаг үйлчилгээний чанар хариуцсан менежерийг яам, газар бүрт ажиллуулдаг. Мэдээллийн нэг талыг барьсан байдлыг багасгах, ач холбогдлыг нэмэгдүүлэхийн тулд дээрх аргаар олж авсан мэдээллийг хэрэглэгчийн судалгаа, өргөдөл гомдлын тоо баримт, системтэй ажиглалтуудаар баяжуулах хэрэгтэй. Ажилтнуудын шагнал урамшууллыг ч хэрэглэгчийн сэтгэл ханамжтай холбож болох бөгөөд үүнийг Зүүн Азийн зарим оронд хэрэглэдэг.

Орон нутгийн захиргааны байгууллагууд иргэдийн өдөр тутмын амьдралтай холбоотой олон үйлчилгээ үзүүлдэг учраас төвлөрлийг сааруулах нь хэрэглэгчдийн дуу хоолойг нэмэгдүүлэхэд ихээхэн боломж олгодог. Гэхдээ 5 дугаар бүлэгт авч үзсэнчлэн хариуцлагатай, үр ашигтай төлөөллийн бүтэцтэй байхыг шаарддаг.

Судалгаанаас үзэхэд, зарим үйлчилгээнд дуу хоолойгоо бусдаас илүү хүчтэй илэрхийлэх боломжтой байдаг. Ийм боломжтой үйлчилгээнд иргэдийн нүдэнд ил харагдахуйц (тухайлбал, хог ачилтын үйлчилгээ хог хаягдал боловсруулалтыг бодвол ил байдаг), орон нутаг бие даан үзүүлдэг, арилжааны хэлбэрт шилжүүлж зах зээлээс хангах боломжтой, хэрэглэгчийн бүлгүүд нэгдэж төрийн байгууллагуудад шахалт үзүүлж болох үйлчилгээнүүд ордог.

Хэдийгээр ил харагдах үйлчилгээний үр ашгийг дээшлүүлэх нь чухал боловч хэрэглэгчийн сэтгэл ханамжийн судалгаанд хэт найдах

нь нүдэнд ил бус үйлчилгээг үл хайхрах, орхигдуулахад хүргэх талтай. Үүний нэг жишээ бол хогийн цэгийг хаана байршуулах тухай асуудал бөгөөд энэ шийдвэрт хайхрамжгүй хандах нь байгаль орчны чанарт урт удаан хугацаагаар ноцтой хохирол учруулаад зогсохгүй ядуу буурай газруудад илүү сөргөөр нөлөөлдөг байна.

Орлогын эх үүсвэр бүрдүүлэх, үргүй зардлаас урьдчилан сэргийлэх нэг арга бол хэрэглэгчийн хураамж гэж үздэг. Уг хураамж нь хэрэглэгчдийг илүү гярхай болгож, үйлчилгээ үзүүлэгчдээс хариуцлага шаардахыг нь хөхиүлэн дэмжиж, засгийн газрын хариуцлагын уламжлалт механизмуудыг бэхжүүлдэг. Иймд үйлчилгээний хүргэлттэй нягт уялдсан дуу хоолой илэрхийлэх механизмыг орон нутагт бий болгох талаар авч үзэх боломжтой. Хэрэглэгчид үйлчилгээний баг, төслийн хорооны бүрэлдэхүүнд орж, үйлчилгээний хураамж тогтоох ажиллагаанд оролцож болно. Жишээлбэл, Латин Америк, Азийн хэд хэдэн улсад байдаг ус ашиглагчдын зөвлөлүүд хэрэглэгчдийн бүлэг, хороодын ач холбогдлыг харуулж байна. Гэхдээ цөөнхийн ашиг сонирхол давамгайлахаас сэргийлэх, гишүүдийн томилгоог улстөржүүлэхгүйн тулд боломжит хэрэглэгчид, цөөнхийн бүлгийн төлөөллийг оруулах хэрэгтэй. Хэрэв хэрэглэгчдийн бүлэг төлөөлөл сайтай, идэвхитэй бол холбогдох төрийн үйлчилгээний байгууллага санал болгосон өөрчлөлтийг нь үйл ажиллагаандаа харгалзаж, хэрэгжүүлэх бэлтгэлтэй байх ёстой. Саналын мөрөөр үр дүнтэй арга хэмжээ авахгүй бол хэрэглэгчид улам ихийг төлсөн ч үйлчилгээний чанар сайжрахгүй. Мөн суурь боловсрол, эрүүл мэнд гэх мэт төрийн үндсэн үйлчилгээнд хэрэглэгчийн төлбөр тогтоох нь онолын хувьд санхүүжилтийг сайжруулж, үйлчилгээний хамрах хүрээг өргөтгөх боломжтой боловч практик дээр нийгмийн хамгийн эмзэг ядуу хэсгийн үйлчилгээ авах боломжийг хязгаарладаг учраас нийгмийн талаасаа ч, улстөрийн талаасаа ч зөв зүйтэй алхам биш юм.

Иргэдийн санаа бодлын өргөн хүрээтэй судалгаа нь тэдний хандлага, хүлээлтийн талаар нарийвчилсан, нэгдсэн тоо баримттай болгохоос гадна иргэдийн хэрэгцээ, хүсэл сонирхлын талаар хэт явцуу, нэг талыг барьсан дүгнэлт гаргахаас зайлсхийх талтай. Нийгмийн бүлгүүдийг статистикийн хувьд бүрэн төлөөлсөн иргэдийн санаа бодлын судалгаа нь иргэдийн олон янзын санаа

бодлын талаар үнэ цэнэтэй мэдээлэл авах чухал эх сурвалж болдог. Түүврийн хэмжээ янз бүр байж болох бөгөөд аливаа шийдвэрийн нөлөөнд шууд өртөх хүмүүс, хүн амын тодорхой нэг хэсэг, эсвэл нийт хүн амыг хамарсан байж болно (Иргэдийн санаа бодлын судалгааны нэг түгээмэл төрөл бол *олон нийтийн санал асуулга* юм.).

Иргэдтэй зөвлөлдөх нэг нийтлэг хэлбэр бол санал болгож буй бодлого, хуулийн төслийг түүний үр дүнг илт сонирхдог бүлэг, байгууллагуудад тараан танилцуулж санал шүүмжлэлийг нь авах, эсвэл албан ёсны сонин, сэтгүүл, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр нийтэлж, заасан хугацаанд санал шүүмжлэлээ ирүүлэхийг олон нийтэд уриалах явдал юм. Тулгамдсан асуудлыг хэлэлцэх *олон нийтийн жуулзалт* зохион байгуулах нь энэ төрлийн зөвлөлдөх ажиллагааг улам бэхжүүлдэг. Харин *олон нийтийн асуулга* гэдэг нь тодорхой асуудлыг хянан шалгаж, үр дүнг тайлагнахад чиглэх бөгөөд нотлох баримт цуглуулах, гэрчүүдийг татан оролцуулж шүүх эрхтэй этгээд энэ ажлыг гүйцэтгэдэг. Ийм асуулга нь зарим тодорхой тохиолдолд тустай боловч өртөг зардал, цаг хугацаа их шаарддаг учраас байнга хэрэглэхгүй байх нь зүйтэй.

Олон нийтийн сонсголыг гол төлөв газрын ашиглалт, томоохон төслийн асуудлаар хуулийн дагуу явуулдаг бөгөөд энэ үеэр холбогдох төрийн албан тушаалтнуудад асуулт тавих боломжийг холбогдох мэргэжилтнүүд, олон нийтэд олгодог. Энэтхэгийн хэд хэдэн мужид тосгоны болон хорооны захиргаанаас зохион явуулдаг олон нийтийн сонсголын үеэр орон нутгийн хөгжлийн төслүүд, тэдгээрийн хөрөнгийн зарцуулалтын талаар иргэдэд мэдээлэл өгдөг. Нутгийн иргэд эдгээр сонсголыг ашиглан зүй бусаар зарцуулж байгаа хөрөнгө, авлигын жишээг гаргаж тавьж болох бөгөөд орон нутгийн захиргаад уг мэдээллийн мөрөөр авсан арга хэмжээгээ эргэж тайлагнах үүрэгтэй. Олон нийтийн сонсгол нь санал болгож буй төслүүдийн хууль ёсны байдлыг бататгаж өгдөг. Гэхдээ мөн л холбогдох бүх ашиг сонирхлын төлөөллийг хангасан байх, тухайн асуудлаар үүссэн зөрчлийг хурцатгахгүй байхад анхаарах нь чухал.

Эцэст нь хэлэхэд асуудлыг *төр ба хувийн хэвшлийн зөвлөлдөх зөвлөл*-ийн хэлбэрээр хамтран хэлэлцэх аргыг Зүүн Азийн болон бусад хэд хэдэн улсад янз бүрийн арга замаар институтжуулсан

байдаг. Зөвлөлдөх зөвлөлд гол төлөв үйлдвэрчний эвлэл, үйлдвэрлэгч, хэрэглэгчид, засгийн газрын төлөөлөл ордог бөгөөд тэдний байр суурийг засгийн газрын холбогдох яам, газруудад танилцуулдаг. Гэхдээ эдгээр зөвлөл шийдвэр гаргалтад оролцохгүй учраас төрийн захиргааныхан гаргасан шийдвэрээ цайруулах, зөвлөлдөж байгаа мэт дүр эсгэх, эсвэл гаднын сонирхлыг хааж сөрөг хүчнийхээ амыг таглах зорилгод ашиглах ёсгүй.

Иргэдийн өргөдөл гомдлыг шийдвэрлэх нь¹⁵

Гарцын боломж байхгүй тохиолдолд иргэд засгийн газрын болон үйлчилгээний байгууллагуудын эсрэг гаргасан гомдлоо түргэн шуурхай, шударгаар шийдвэрлүүлэх арга зам эрж хайх шаардлагатай болдог. Гомдол барагдуулах системтэй механизмтай байх нь илүү үр өгөөжтэй. Энэ нь үйлчилгээ үзүүлэгчдийн үйл ажиллагаанд шалгалт хийж, гомдол давтан гарч байгаа шалтгааныг тогтоож, холбогдох бодлого, дүрэм журамдаа өөрчлөлт оруулан засч залруулдаг. Скандинавын орнуудаас эхтэй омбудсмэний институци ч бас чухал үүрэг гүйцэтгэж болно.

Өргөдөл гомдол шийдвэрлэх ажиллагааг зохион байгуулах

Иргэдийн гомдлоо барагдуулах эрх нь захиргааны алдаатай, эсвэл зүй бус ажиллагааг засч залруулах талаар биечлэн юмуу бичгээр өгсөн тайлбар, уучлал гуйх, хохирол барагдуулах, нөхөн олговор олгох, холбогдох албан тушаалтанд сахилгын арга хэмжээ ногдуулах болон гомдол барагдуулах бусад арга хэмжээгээр дамжин баталгааждаг. Өргөдөл гомдол шийдвэрлэх ажиллагаа нь төрийн байгууллага, түүний шатлал бүрт өргөдөл гомдол гаргах механизм бий болгохоос эхлэх шаардлагатай. Өргөдөл гомдол барагдуулах механизм болж өгвөл дараах шинж чанарыг агуулсан байх ёстой:

- Тухайн үйлчилгээ хэрэглэгчдэд нээлттэй байх,
- Дүрэм журам, хариуцлагыг нь тодорхой заасан, энгийн хялбар ажиллагаатай байх,
- Ил тод, олон нийтэд өргөн мэдээлсэн байх,
- Түргэн шуурхай байх- гомдлыг хянан шийдвэрлэх, шийдвэрийг олон нийтэд танилцуулах хугацааг заасан байх,

- Бодитой байх- шаардлагатай бол гомдлыг хараат бус этгээд хянан шийдвэрлэдэг байх,
- Ажиллагсдын гүйцэтгэлийн үнэлгээ, шагнал урамшуулалтай уялдсан байх,
- Нууцлалтай байх- хувь хүний нууцыг хамгаалах, өс хонзонгийн чанартай хариу үйлдлээс хамгаалсан байх,
- Тухайн байгууллагын болон өргөдөл гомдол хянан шийдвэрлэх төв байгууллагын удирдлагын мэдээллийн системтэй холбогдсон байх.

Өргөдөл гомдлыг юуны өмнө түүнийг шийдвэрлэх эрх мэдэл, байгууллагын дотоод журмын хүрээнд зохих түвшинд хүлээн авч шийдвэрлэх нь зүйтэй. Яам бүр төвөөс тогтоосон ерөнхий хүрээнд өөрийн үйлчилгээ, чиг үүргийн онцлогт тохирсон өргөдөл гомдол шийдвэрлэх механизмтай болох хэрэгтэй. Янз бүрийн засгийн газрууд, тухайлбал, Их Британийн засгийн газар иргэдийн санал гомдлыг шийдвэрлэх талаар тодорхой заавар удирдамж гаргасан байдгаас гадна татвар ногдуулалт зэрэг эмзэг салбарын асуудлыг шийдвэрлэх бие даасан хороод байгуулсан байдаг.

Өргөдөл гомдол шийдвэрлэх механизм бий болгохын тулд дараах алхмуудыг авч хэрэгжүүлэх нь зүйтэй:

- Иргэд өргөдөл гомдол гаргахад тохиромжтой, хямд төсөр сувгууд бий болгох,
- Өргөдөл гомдлыг шалгах журам гаргах, ажилтнуудын үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлох, гомдлыг хүлээж авсныг мэдэгдэхээс эхлээд бүх үе шатанд хугацааны хязгаар тогтоох, энэ бүхнээ олон нийтэд өргөнөөр сурталчлан таниулах,
- Удирдах ажилтнууд иргэдийн өргөдөл гомдлыг хүлээн авдаг тогтсон өдөр, цагтай байхыг шаардах,
- Өргөдөл гаргагч гомдлоо өөрт тааламжтай цаг, хэлбэрээр танилцуулах боломж олгосон журам бий болгох,
- Гомдлыг хүлээн авахаас татгалзаж байгаа шалтгааныг тодорхойлж, шийдвэрлэж болох бусад боломжийг зааж өгөх замаар гомдол гаргагчтай албан ёсоор, ойлгомжтой харилцахыг шаардах,

- Давж заалдах, хянах журам гаргах,
- Өргөдөл гомдол шийдвэрлэх ажиллагаанд тухайн байгууллагаас хяналт тавих, дүрэм журмыг сайжруулах, олон нийтэд тогтмол тайлагнах үүднээс компьютержүүлэх,
- Хамтын, эсвэл төлөөллийн шинжтэй гомдол, эмзэг бүлгийн иргэдийн гомдлыг шийдвэрлэх механизм боловсруулах,
- Санал хүсэлтэд шуурхай хариу өгөх нөхцөл бүрдүүлэх, өргөдөл гомдолд хариу өгөх үүрэгтэй төрийн албан хаагчид ба гомдлыг олон нийтээр, эсвэл тодорхой бүлгээр авч хэлэлцдэг сонгуулыг албан тушаалтнуудын хооронд ажлын харилцаа тогтоох, ойлголцолд хүргэх үүднээс хууль тогтоох байгууллагын гишүүн болон бусад сонгуулыг албан тушаалтнуудтай зөвлөлдөх,
- Утсаар мэдээлэл өгөх, тусламж үзүүлэх шугам нээж, холбогдох ажилтнуудыг утсаар эелдэг боловсон харилцахад сургах,
- Ажиллагсдын шагнал урамшуулал, шийтгэлийг тэдний өргөдөл гомдол шийдвэрлэх ажлын гүйцэтгэл, олон нийттэй харилцаж буй зан харьцаатай холбож өгөх,
- Тэргүүн шугамд ажиллаж буй ажилтан, менежерүүдэд зориулсан сургалтын хөтөлбөрийг хянан үзэх,
- Үйлчилгээний байгууллагууд хэрэглэгчдийн гомдлыг системтэйгээр шинжилж, бодлого, хөтөлбөрийн үнэлгээнд ашиглавал зохих мэдээллийг үнэ цэнэтэй эх сурвалж гэж үзэхийг шаардах,
- Өргөдөл гомдол барагдуулах ажиллагааны тайланг нийтлэх, тэргүүн туршлагыг дэлгэрүүлэх алхмууд авах.

Эдгээр нь захиргааны хангалттай чадавхитай, төрийн албаны идэвхи чармайлт сайтай орнуудад хүртэл бүрэн хэрэгжих боломжгүй байж болно. Гэхдээ аливаа улс оронд ард иргэдийн өргөдөл гомдлыг шийдвэрлэдэг *зарим* хэрэгсэл байх ёстой бөгөөд маш сайн ойлгогдохуйц хэлбэртэй, үр нөлөөтэй, итгэл хүлээхүйц байх ёстой. Дотроо ямар агуулгатай байхаас үл хамааран үйлчилгээний хүргэлт, зохицуулалтын удирдлагыг илүү хөнгөн шуурхай болгоход чиглэсэн үйл явц байх хэрэгтэй. Үүний нэг жишээ болох Сингапурын үйлчилгээний санал хүсэлтийн нэгжүүд иргэдээс ирүүлсэн санал шүүмжлэлд үндэслэн шаардлагагүй дүрэм журмыг цуцлан, гомдол

дахин гарч байгаа бусад шалтгааныг арилгах арга хэмжээ авдаг. Дээр дурдсанчлан яам бүр ажилладаг үйлчилгээний чанарын менежертэй утсаар үнэ төлбөргүй шууд харилцах боломжийг олон нийтэд олгосон байдаг. Судалгаанаас үзэхэд энэ систем тун сайн ажиллаж байна. Филиппин Улсад “Иргэд нэн тэргүүн” хэмээх санал хүсэлтийн механизм байдаг бөгөөд гэм буруутай албан тушаалтан, иргэдийн санал гомдолд нь хариу өгөхгүй удааж байгаа албан хаагчдын эсрэг арга хэмжээ авах боломжийг иргэдэд олгодог (гэхдээ үүний мөрөөр авах арга хэмжээ нь Сингапурынх шиг урьдчилан харах боломжтой, эрч хүчтэй байж чаддаггүй).

Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх алба, Ерөнхий сайдын ажлын алба гэх мэт засгийн газрын төв байгууллагын дэргэд хяналт шинжилгээний төв нэгж байгуулж хангалттай тооны ажилтантай, албан тушаалын зохих зэрэглэл, эрх мэдэл бүхий удирдах ажилтантайгаар ажиллуулж болох юм. Тухайлбал, Энэтхэгийн Захиргааны шинэтгэл, олон нийтийн санал гомдлын төв газар, Малайз, Мавритын Ерөнхий сайдын газрын дэргэдэх Олон нийтийн санал гомдлын товчоо зэрэг байгууллага байдаг. Ийм нэгж нь төрийн байгууллагын эсрэг гаргасан гомдлыг бие даан хянах, байгууллагуудын өргөдөл гомдол шийдвэрлэх ажлын гүйцэтгэлийг Засгийн газрын хуралд тайлагнах, шийдвэрлэх алхмуудыг санал болгох боломжтой.

Омбудсмэн

Хөгжингүй болон хөгжиж байгаа цөөнгүй орны засгийн газар омбудсмэний институт байгуулсан байдаг. Омбудсмэн (үгчилбэл, төлөөлөгч гэсэн утгатай) нь шударга зарчимч чанар, мэдлэг туршлагын хувьд нийтэд хүлээн зөвшөөрөгдсөн, төрийн албан тушаалтны эсрэг гомдлыг хүлээн авч, шалгасны үндсэн дээр шударгаар шийдвэрлэх үүрэг хүлээсэн хүн (эсвэл бүлэг) юм. Омбудсмэн нь ихэвчлэн маргаанд оролцогчдын дунд зуучлах, тэгш шударгаар зохицуулах үүднээс оролцдог. Скандинавын орнуудаас гаралтай энэхүү хараат бус байгууллага нь захиргааны ажиллагааны сул, үр ашиггүй байдал, зохих журмыг мөрдөхгүй байгаа зөрчлийн талаарх иргэдийн гомдолд хариу өгөхийг засгийн газраас шаардах хэрэгсэл болдог.

Омбудсмэний бүрэн эрх улс орон бүрт харилцан адилгүй байдаг. Тэд зөвхөн шударга зуучлагч, эсвэл зөвлөхийн үүрэгтэй, эсвэл

шударга бус, хууль тогтоомж зөрчсөн, ёс зүйгүй байдал гаргасан, хөрөнгийг зүй бус ашигласан, эрх мэдлээ урвуулан ашигласан үйлдэл юмуу бусад хэлбэрийн удирдлагын зүй бус ажиллагаа, шийдвэрийг хянан шалгах, шийтгэл ногдуулах хуулиар олгосон бүрэн эрхтэй байж болно. Заримдаа авлигатай тэмцэх байгууллага нь (Хятад, Хонконгт байдаг шиг) захиргааны хэргийн гомдлыг хянан шийдвэрлэдэг байж болно. Омбудсмэнийг хууль тогтоох байгууллага, эсвэл гүйцэтгэх засаглалаас улстөрийн сөрөг хүчинтэй зөвлөлдсөний үндсэн дээр улстөрийн бус үйл явцаар томилох хэрэгтэй. Омбудсмэн ихэвчлэн үндэсний түвшинд ажилладаг боловч орон нутгийн түвшинд, эсвэл улсын салбарын томоохон байгууллагын түвшинд ижил төстэй бүтэц байж болохыг үгүйсгэхгүй.

Омбудсмэний институцийн үр нөлөөг харуулсан баримт янз бүр байна. Энэхүү үр нөлөөтэй байдал нь омбудсмэн чиг үүргээ хараат бусаар гүйцэтгэхийг улстөрийн системээр хүлээн зөвшөөрсөн байдал, тухайн омбудсмэний хувийн зан чанараас шууд хамаардаг. Филиппинд омбудсмэн гэм буруутай этгээдийг шүүх, ял шийтгэл ногдуулах томоохон эрх мэдэлтэй боловч филиппинчүүд уг институцийн талаар маш олон янзын дүгнэлттэй байсан бөгөөд ихэнх нь үр нөлөөгүй гэж үзсэн байна. Нөгөө талаас, омбудсмэн зохих ёсоор шударга, эрч хүчтэй, идэвхи зүтгэлтэй ажилладаг тохиолдолд улстөрийн албан тушаалтнууд түүний хараат бус байдалд бухимдаж, нэг бол хяналт тогтоох, эсвэл саармагжуулахыг оролддог байна. Жишээлбэл, Вануату Улсын омбудсмэнд захиргааны хэрэг, түүний дотор улсын үйлдвэрийн газруудын асуудлыг шийдвэрлэх маш өргөн хүрээтэй эрх мэдэл олгосон байв. Гэвч туйлын дайчин, шийдэмгий нэгэн омбудсмэний бүрэн эрхийн хугацаа 1999 онд дуусгавар болсны дараа улстөрийн удирдлага уг институцийг эрс өөрчлөн зохион байгуулжээ. Үнэн хэрэгтээ институцийн орчин тааламжгүй үед тухайн тогтолцоо өөрөө ийм хараат бус байгууллагын ажиллагааг эсэргүүцэхэд үйлчилдэг учраас омбудсмэний амжилт өөрөө түүнийг татан буулгах шалтгаан болсон байж болно. Нөгөө талаас, Соломоны арлуудын омбудсмэний алба төрийн албан хаагчид, парламентын гишүүд, засгийн газраас нэр дэвшүүлсэн хүмүүсээс бүрддэг учир зохих хараат бус байдлаа алдсан байдаг бөгөөд иргэдээс ирүүлсэн өргөдөл гомдлоос илүү төрийн албан хаагчдын гомдол, парламентын гишүүдийн ажиллах нөхцөлд

анхаардаг байна (Их Британид иргэд зөвхөн парламентын гишүүдээрээ дамжуулж омбудсмэнтэй харьцдаг).

Институцийн шилжилтийн бүх тохиолдлын нэг адил улс орнууд омбудсмэн гэх мэт гадаадад амжилттай хэрэгжсэн институцийг хуулбарлаж хэрэглэхдээ болгоомжтой хандах хэрэгтэй. Энэ институци Скандинавт амжилт олсон нь тухайн орнуудын дотоод нөхцөл байдал, улстөрийн соёлтой холбоотой байв. Иргэдийн сайн сайхны тусын тулд үйлчлэх үр ашигтай ажиллагаатай институци бий болгох улстөрийн болон захиргааны хүсэл зориггүйгээр зүгээр бэлэгдлийн чанартай байгуулсан институт засгийн газрын нэр хүндийг унагаж болно. Гэвч омбудсмэн хэчнээн хараат бус, шударга байлаа ч засгийн газрын үндсэн аппаратын зохистой ажиллагааг орлож чадахгүй. Үнэндээ санал хүсэлт хүлээн авах, өргөдөл гомдол шийдвэрлэх механизм маш сайн ажилладаг, захиргааны удирдлага нь туйлын хөнгөн шуурхай, хариуцлагатай, үр нөлөөтэй бол омбудсмэний шаардлага байхгүй билээ. Нөгөө талаас, хөшүүн хойрго, хариуцлагагүй засгийн газар хамгийн сайн омбудсмэнийг ч огт үр нөлөөгүй болгож болно. Иймээс тус институци нь хариуцлага тооцох, дуу хоолой илэрхийлэх механизмын нэг чухал нэмэлт байж болох боловч тэдгээрийг орлож чадахгүй. Гэхдээ шилжилт, өөрчлөлтийг цаг үед шийдэмгий, шударга омбудсэнтэй байх нь сайн засаглалын төлөө хүчин чармайлтыг дэмжих, засаглалын түр зуурын сул тал ужиг, далд хэлбэрт орохоос урьдчилан сэргийлэхэд чухал үүрэгтэй байж болно.

ГОЛ АСУУДЛУУД БА САЙЖРУУЛАХ ЧИГЛЭЛТҮҮД

Гол асуудлууд

Хэдийгээр сонгууль тогтмол явуулах нь чухал ач холбогдолтой ч төрөөс үзүүлэх үйлчилгээний үр дүнгийн төлөө засгийн газартай хариуцлага тооцох бусад нэмэлт механизмыг бий болгож өгөх ёстой. “Гарц” гэдэг нь хэрэглэгчид аливаа үйлчилгээг өөр газраас авах, эсвэл өөр илүү сайн үйлчилгээгээр орлуулах боломжийг илэрхийлдэг. Харин “дуу хоолой” гэдэг нь иргэд төрийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг сайжруулах зорилгоор эсэргүүцэл, үзэл бодлоо илэрхийлэх боломжийг хэлнэ. Гарц ба дуу хоолой нь харилцан

бие биедээ нэмэлт болж үйлчилдэг бөгөөд харьцангуй үр нөлөөг нь тухайн үйлчилгээний онцлог, улс орны нөхцөл байдлаар тодорхойлдог. Гэвч ядуу дорой, гадуурхагдсан бүлгүүдийн хувьд гарцын боломж, дуу хоолойгоо илэрхийлэх сувгийн аль аль нь хязгаарлагдмал байдаг учраас тусгай арга хэрэгслүүд шаардлагатай болдог.

Гарцын хувьд өөр ямар нэг нийлүүлэгчийн сонголт байхгүй байсан ч гэсэн засгийн газар тухайн үйлчилгээг хэрэглэгчдэд өөр сонголт байгаа юм *шиг* ажиллах ёстой. Энэ нь захиргааны үр ашигтай ажиллагааг хөхиүлэн дэмжих нэг чухал хэрэгсэл юм. Үйлчилгээний чиг үүрэг нь засгийн газар үйлчилгээг шууд санхүүжүүлж хүргэхээс эхлээд хувийн салбарт бүрэн шилжүүлж тэднээр гүйцэтгүүлэх хүртэл үргэлжилсэн тэнхлэг учраас гарцын хувилбарыг тухайн үйлчилгээний хувьд бүхэлдээ авч үзэх боломжгүй бол тухайн үйлчилгээний тодорхой нэг хэсэг, газар зүйн тодорхой бүс, эсвэл хэрэглэгчийн бүлгийн хувьд авч үзэж болно. Гарцын хамгийн түгээмэл хэлбэр нь үйлчилгээг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх ажиллагаа бөгөөд өмнө нь төрөөс санхүүжүүлэн явуулж байсан үйл ажиллагааг хэлэлцэн тохирсны үндсэн дээр хувийн хэвшлээр гүйцэтгүүлэхийг хэлнэ.

Гэрээгээр гүйцэтгүүлэх нь зардал багасгахаас гадна өөр бусад давуу талтай байж болно. Гэвч энэ нь санхүүгийн үр ашигтай байдал, авлигын томоохон эрсдэл дагуулдаг бөгөөд ялангуяа төрийн захиргааны алба нь тааламжтай нөхцлөөр гэрээ хэлэлцээр хийх, гол нь гэрээний биелэлтэд хяналт тавих чадавхи дутагддаг хөгжиж байгаа орнуудын хувьд эрсдэлтэй байдаг. Энэ талаар онцгой асуудалтай гэрээ бол БАШ хэлбэрийн гэрээ бөгөөд хувийн компани тухайн барилгыг өөрийн хөрөнгөөр санхүүжүүлж, дангаар ашиглах гэрээний дагуу оруулсан хөрөнгө оруулалтаа нөхөж аваад гэрээний хугацаа дууссаны дараа уг хөрөнгөө засгийн газрын мэдэлд шилжүүлдэг. Гэрээгээр гүйцэтгүүлэх ажиллагаа нь ихэнх улс орны төрийн үйлчилгээнд бага хувь эзэлсэн хэвээр байна.

Сүүлийн хэдэн арван жилд иргэдийн дуу хоолойг нэмэгдүүлэх янз бүрийн механизм бий болоод байна. Үүний нэг болох *иргэний эрхийн тунхаг* нь төрийн байгууллагаас иргэдэд үзүүлэх

үйлчилгээний стандарт, хүлээх үүргийг тодорхойлж олон нийтэд ил тод зарласан баримт бичиг бөгөөд эрхэм зорилгын ерөнхий тодорхойлолтоос эхлээд хагас гэрээ маягийн нарийвчилсан заалтууд хүртэл янз бүрийн хэлбэртэй байж болно. Иргэний эрхийн тунхаг нь төрийн байгууллагын үйл ажиллагааг үйлчилгээний чиг баримжаатай болгох чухал ач холбогдолтой боловч зөвхөн сайтар боловсруулсан, дагаж мөрдсөн, шаардлагатай нэмэлт арга хэмжээгээр (тухайлбал, ажилтныг шагнаж урамшуулах, эсвэл шийтгэх уян хатан байдал) баяжуулсан тохиолдолд л үр дүнтэй байдаг. Ийм нөхцлүүд байхгүй бол иргэний эрхийн тунхаг ёс төдий зүйл болж, засгийн газарт итгэх итгэлийг сулруулж болно.

Олон нийттэй зөвлөх, тэдний санаа бодлыг сонсох олон хэлбэрийн дотор хэрэглэгчдийн санал бодлын судалгаа, олон нийтийн сонголт, хэрэглэгчийн санал гомдлыг шийдвэрлэх журам зэрэг олон хэлбэртэй байж болно. Энэ талаар улс орон бүр харилцан адилгүй туршлагатай боловч ерөнхийдөө зөвлөлдөх ажиллагааг үр дүнтэй болгоё гэвэл дагалдах арга хэмжээ авдаг байх ёстой. Үр дүнтэй арга хэмжээ аваагүйгээс зөвлөгөөнд итгэх итгэл, оролцоо буурч, эцэстээ гарцын боломж хайхаас аргагүйд хүрдэг.

Мөн дуу хоолойг сонсох бас нэг арга хэрэгсэл нь засгийн газрын болон төрийн үйлчилгээний байгууллагуудын үйл ажиллагааны талаарх иргэдийн *өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх* механизм юм. Зүй нь иргэд өргөдөл гомдол гаргахад хялбар дөхөм сувагтай, ажилтнуудын үүрэг хариуцлагыг заасан тодорхой журмуудтай, гомдлыг шуурхай шийдвэрлэж, хариу мэдэгдэх механизмтай бол ажилтнууд нь иргэдтэй зөв боловсон харьцах сонирхолтой байдаг. Өргөдөл гомдол шийдвэрлэх механизм ямар онцлогтой байхаас үл хамааран үйлчилгээ, зохицуулалтын үйл ажиллагааг илүү хөнгөн шуурхай болгоход чиглэсэн арга хэмжээтэй байх ёстой.

Өргөдөл гомдол шийдвэрлэх тогтолцооны нэг чухал нэмэлт элемент бол *омбудсмэний* институт байдаг. Омбудсмэн гэдэг бол төр засгийн албан тушаалтнуудын үрэлгэн, дур зоргоор авирласан үйлдлийн талаарх иргэдийн гомдлыг хүлээн авч шалган, шударгаар шийдвэрлэхийн төлөө ажилладаг хувь хүн, эсвэл бүлэг этгээдийг хэлдэг. Омбудсмэний бүрэн эрх улс орон бүрт харилцан адилгүй

байхаас гадна үр нөлөөтэй байдал нь ч янз бүр байдаг. Скандинавийн орнуудаас гаралтай энэ институт амжилт олж байсан нь түүнийг дэмжсэн институцийн болон улстөрийн орчин бүрдсэн байсантай холбоотой. Омбудсмэн өөрөө үнэхээр эрч хүчтэй, зарчимч хүн байсан ч гэсэн түүнийг дэмжих улстөрийн дэмжлэг, хариуцлагын үндсэн механизм байхгүй бол үр дүнтэй байж чаддаггүй.

Сайжруулах чиглэлүүд

Ер нь хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад гарцын боломж (төрийн үйлчилгээ үзүүлэх өөр хувилбарын хэлбэр) хөгжингүй орнуудынхаас хамаагүй хязгаарлагдмал байдаг. Иймээс эдгээр оронд төрийн байгууллагын үйл ажиллагааг сайжруулж, үйлчилгээний хариуцлагатай байдлыг дээшлүүлэхийн тулд олон нийттэй зөвлөлдөх, тэдний санал хүсэлтийг сонсох дуу хоолойн механизм илүү чухал ач холбогдолтой. Түүнчлэн, иргэдийн дуу хоолойг нэмэгдүүлэх нь засаглалын чанарыг бүхэлд нь сайжруулахад чухал нөлөө үзүүлдэг.

Гарцын хувьд хөгжиж байгаа орнуудад төрийн үйлчилгээ үзүүлэх боломжит нийлүүлэгчийн сонголт хязгаарлагдмал байхаас гадна гэрээгээр ажил үйлчилгээ гүйцэтгүүлэхэд, ялангуяа БАШ схем хэрэглэхэд онцгой эрсдэлтэй байдаг. Эдгээр орны захиргааны удирдлагын чадавхи сул учраас засгийн газар гэрээний хэрэгжилтийг үр дүнтэй удирдаж, хяналт тавьж чаддаггүй. Зарим тохиолдолд үйлчилгээг сайжруулах цорын ганц боломж нь гэрээгээр гүйцэтгүүлэх явдал, эсвэл дэд бүтцийн томоохон хөрөнгө оруулалтад шаардлагатай санхүүжилтийг олж авах цорын ганц арга зам нь БАШ схем байж болно. Ийм нөхцөлд хөгжиж байгаа орнууд гэрээг маш нарийн боловсруулахын хажуугаар хэлэлцээр хийх явцад гуравдагч талаас мэргэжлийн туслалцаа авах, мөн гэрээний биелэлтийг хянах үүргийг өөр нэг хараат бус байгууллагад хариуцуулах талаар судалж үзэж болох юм.

Төрийн зарим үйлчилгээг ашгийн бус, сайн дурын байгууллага, ард иргэдийн бүлгүүдээр гэрээгээр гүйцэтгүүлэх нь дээр дурдсан эрсдэлийг дагуулдаггүй. Энэ арга зам нь гарцын боломж байхгүй ядуу иргэд, эмзэг бүлгийнхний сонголтыг өргөжүүлэх шинэ боломж нээж өгдөг. Гэхдээ эхлээд тухайн байгууллага нь хувийн бизнесийн

бүлгүүдийн өнгөлөн далдлалт биш эсэхийг шалгаж тогтоох, ийм бүлгүүдийн ашиг сонирхол орохоос урьдчилан сэргийлэх, мөн засгийн газрын үйл ажиллагааг шүүмжлэх, хяналт тавих үндсэн үүрэгтэй эдгээр байгууллагад үйлчилгээний үүрэг хүлээлгэснээр урт хугацаанд ямар нөлөө үзүүлэхийг сайтар тооцох хэрэгтэй.

Дуу хоолойн хувьд хэрэглэгчид төрөөс тодорхой хэмжээний чанар, стандарттай үйлчилгээ хүртэх эрхийг баталгаажуулсан иргэний эрхийн тунхаг гаргах явдал нь захиргааны шинэтгэлийн нэг хүчтэй нэмэлт арга хэмжээ боловч зөвхөн оролцооны аргаар сайтар боловсруулж, үр ашигтай хэрэгжүүлсэн тохиолдолд л үр дүнтэй байдаг. Үүний тулд захиргааны болон хяналт шинжилгээний чадавхийг бодитойгоор бий болгох, дүрэм журмуудад томоохон шинэчлэл өөрчлөлт хийх, эрх мэдлийг төлөөлүүлэн гүйцэтгүүлэх, хангалттай хөрөнгө хүч хуваарилах шаардлагатай болно. Иймд иргэний эрхийн тунхаг бол хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын хувьд сайжруулах үндсэн чиглэлийн нэг биш байдаг. Эдгээр орны заримд төрийн байгууллага, ажилтнуудын бодитой оролцоогүйгээр сэтгэл хөдлөм тунхаглал гаргасан байдаг бөгөөд улмаар хэрэгждэггүй байна.

Иргэд бол төрөөс үзүүлж байгаа үйлчилгээг идэвхигүй хүртэгчид гэсэн үзэл зонхилдог хөгжиж байгаа орнуудын төрийн захиргааны хувьд иргэний эрхийн тунхаг шиг тусгай хэрэгслээс гадна үйлчлүүлэгчийн чиг баримжааг илүү хүчтэй болгох нь чухал. Гэхдээ энэ чиглэлээр тогтвортой ахиц гаргахын тулд үйлчлүүлэгчдийн тодорхой бүлгүүдийн ашиг сонирхол татвар төлөгчдийн болон олон нийтийн ашиг сонирхлоос ялгаатай байж болохыг анхаарах хэрэгтэй. Мөн ийм санаачилгыг сонголттой хэрэгжүүлж, хэрэглэгчдийн сэтгэл ханамжийн түвшин хамгийн доогуур байгаа салбар буюу орон нутгийн үйлчилгээнд чиглүүлэх хэрэгтэй. Цаашилбал эдгээр санаачилгыг төвлөрлийг сааруулах ажиллагаа, засаглалын ерөнхий чанарыг сайжруулахад чиглэсэн оролцооны аргуудтай уялдуулах шаардлагатай.

Олон нийттэй зөвлөлдөх, тэдний санал хүсэлтийг хүлээн авах маш олон боломжит механизм дотроос төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаа, шударга байдлыг үнэлэхэд зориулсан иргэдийн

үнэлгээний карт ихээхэн үр дүнтэй байдаг. Хэдийгээр ашгийн төлөө ажиллах сэдэл байхгүй ч тэргүүн эгнээнд байх, зэрэглэлээ дээшлүүлэх гэсэн эрмэлзэл нь төлөөллийн засаглалтай хөгжиж байгаа орнуудын төрийн байгууллагуудын хувьд хүчирхэг хөшүүрэг болдог.

Үйлчлүүлэгчдийн санаа бодлын судалгааны боловсронгуй арга нь зарим ядуу буурай орнуудын хувьд өртөг өндөртэй тусч хэрэглэх боломжгүйд хүрдэг. Харин хэрэглэгчид, төрийн байгууллагын ажилтнууд, нийт иргэдээс шууд авсан эргэх холбооны мэдээллийг орлох зүйл үгүй учраас статистик төлөөллийн үндсэн стандартууд хангагдсан нөхцөлд орон нутгийн байгууллагуудаар энгийн, шуурхай судалгаа хийлгэх нь баттай мэдээллийг хямд төсөр олж авах боломж олгож байж болно. Өргөдөл гомдол шийдвэрлэх механизмын хувьд ч мөн адил. Ийм механизмыг зохих ёсоор ажиллуулах нь захиргааны удирдлагын чадавхи муутай, хөгжиж байгаа орнуудын хувьд өртөг зардал ихтэй, хүндрэлтэй байж магадгүй. Гэхдээ дотоодын онцлогт тохирсон арай хялбар хувилбарыг авч хэрэглэж болох юм.

Дээр дурдсан чиглэлүүдээр сайжруулах арга хэмжээ авахдаа ядуу, эмзэг бүлгийнхний хувьд гарц ба дуу хоолойн боломж аль аль нь хязгаарлагдмал байдаг гэдгийг санах хэрэгтэй. Иймд эдгээр бүлгийн онцлогийг харгалзсан тусгай арга хэмжээ заавал авах шаардлагатай. Ийм тусгай арга хэмжээ аваагүй нөхцөлд дуу хоолойгоо илэрхийлэх сувгуудыг сайжруулбал ихэвчлэн амьдралын бололцоотой, санал бодлоо илэрхийлэх чадвартай хэсгийн дуу хоолой нэмэгдэж, улмаар захиргааны зүгээс хангалттай анхаарал тавихгүй бол ядууст чиглэсэн үйлчилгээний хүртээмж улам багасах болно.

Үүний нэг адил нүдэнд үзэгдэхүйц буюу орон нутгаас үзүүлдэг үйлчилгээний талаар дуу хоолойгоо илэрхийлэх боломж илүү хүчтэй байдаг учраас эдгээр үйлчилгээнд өөрийн эрхгүй анхаарал хандуулдаг нь нүдэнд ил харагддаггүй, бүс нутгийн чанартай буюу үндэсний хэмжээнд нөлөөтэй үйлчилгээг үл хайхран орхигдуулж магадгүй. Жишээлбэл, хэрэглэгчдийн дуу хоолой нэмэгдсэнээр хог цэвэрлэгээ гэх мэт нүдэнд ил харагдах үйлчилгээ сайжирч болно. Гэтэл хог хаягдал боловсруулж устгах үйлчилгээ (нүдэнд тийм ч ил бус) муудаж байгаль орчныг бохирдуулах, магадгүй хогийн цэгийн

орчмоос холдож нүүх боломжгүй ядуу иргэдэд сөргөөр нөлөөлөх боломжтой. Дахин тэмдэглэхэд *иргэдэд чиглэсэн* ерөнхий хандлагын хүрээнд *үйлчлүүлэгчийн чиг баримжааг* бэхжүүлж, төрийн захиргааны тогтолцооны үр нөлөөг бүхэлд нь дээшлүүлэх ерөнхий зорилтын хүрээнд төрийн үйлчилгээний үр ашгийг сайжруулах асуудлыг авч үзэх хэрэгтэй.

Зүүлт, тэмдэглэл

- 1 Үүнийг 6 дугаар бүлэгт авч үзсэн үйлчилгээ үзүүлэх боломжийн тухай хэсэгтэй холбож унших ёстой. Энэ хэсгийг ЭЗХАХБ-ын Арнберг (1996с), Питерс (1996), Пол (1995), Гиришанкар (1999), Дэлхийн Банк (1997)-ны бүтээлүүдээс хэсэгчлэн иш татав.
- 2 Энэ хэсгийг Дэлхийн Банк (1997), Гидман (1994), Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын Нарийн бичгийн газар (1996), Рийфусс (1989), Күүпер, Ньюлэндийн бүтээлд Дехүүг (1997), ЭЗХАХБ (1997с) зэргээс хэсэгчлэн иш татав.
- 3 Жон Брюверийн Эрх мэдлийн хүч: Дайн, мөнгө ба Англи Улс (*The Sinews of Power: War, Money and the English State*). Кнопф 1989, Премчандад иш татсан (1993).
- 4 Ядаж хөгжиж байгаа орнуудад. Нээлттэй санхүүгийн зах зээлтэй өндөр хөгжилтэй орнуудад БАШ схемийн энэ давуу тал эргэлзээтэй байна. Хийлд (1997)-ийг үзнэ үү.
- 5 “Төрийн үйлчилгээний хөнгөлөлттэй гэрээ” нэрийн доорх 40 жилийн хугацааны Франц дахь төлбөрт зам, усан хангамжийн байдал. Европын бүртгэл санхүүгийн тойм (*The European Accounting Review*) сэтгүүлд Д.Хийлдийн бичсэн “Францын хөнгөлөлттэй гэрээний нягтлан бодох бүртгэлийн үнэлгээ” бүтээлийг үзнэ үү.
- 6 Жэймс Лийгланд “Ази дахь улсын үйлдвэрийн газруудын хувьчлал: Өнөөгийн хэв шинж ба шинээр төрөн гарч буй асуудлууд”, Наоми Кэйдений (1996) бүтээлд.
- 7 Энэ хэсгийг Шиаво-Кэмпо, Томмаси нарын 1999 оны бүтээлийн 14 дүгээр бүлгээс авч хэрэглэв.
- 8 Энэ хэсэгт авч үзсэн асуудлуудыг Пол (1995), Перрид Берри, Портний, Томсон нар (1989), ЭЗХАХБ-д Айткен (1996с), Файнберг (1997), ЭЗХАХБ (1997d, 1998), Дэлхийн Банк (1997), Хиршман (1970) зэрэг бүтээлээс хэсэгчлэн иш татав.
- 9 Тухайлбал, АНУ-ын Үндэсний гүйцэтгэлийн тойм (1999)-д дурдсан “хэрэглэгчийн баримжаатай засгийн газар” гэдэг нэр томъёог уншина уу.
- 10 Пийтерс (1996с).
- 11 ЭЗХАХБ-д Арнберг (1996с).

- 12 ЭЗХАХБ-д Люнде (1996с).
- 13 Энэ асуудлыг 16 дугаар бүлэгт дэлгэрэнгүй авч үзнэ.
- 14 Энэ асуудлыг 15 дугаар бүлэгт дэлгэрэнгүй авч үзнэ.
- 15 Энэ хэсгийг Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын Нарийн бичгийн газар (1996, 1995а), Энэтхэг Улсын Засгийн газар (1997а)-ын материалаас иш татав.

Арван дөрөвдүгээр бүлэг

Нийгмийн капитал ба оролцоо

“Сантехникийн шугам ажиллаж байгаа эсэхийг оршин суугчдаас нь асуу”.

НИЙГМИЙН КАПИТАЛЫН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

Нийгмийн капиталын тухай ойлголтыг анх Бордю, Колеман нар бий болгож, Путнамын бүтээл, ялангуяа түүний Италийн бүс нутгийн захиргаадын тухай харьцуулсан судалгаа (Путнам, 1993) сонирхол төрүүлснээс хойш нийгмийн капиталын ач холбогдлыг улам бүр хүлээн зөвшөөрөх болжээ. “Нийгмийн капитал” гэдэг нэр томъёо нь бүлгийн бүх гишүүний ашиг сонирхолд нийцсэн зохицуулалттай үйл ажиллагаа, баттай мэдээллийн урсгал бий болгоход чиглэсэн хэм хэмжээ, хэлхээ холбоо зэрэг нийгмийн байгууллагын онцлогийг илэрхийлдэг. Иргэний оролцооны өв уламжлал бодитойгоор тогтсон нийгэмд сайн дурын хамтын ажиллагаа өрнүүлэхэд илүү хялбар байдаг бөгөөд улмаар харилцааны зохистой хэм хэмжээ, хүлээн зөвшөөрөгдөх зан байдлын хүрээг хөгжүүлж өгдөг. Нийгмийн капитал эдийн засгийн хувьд үр өгөөжтэй байдаг нь хувь хүмүүсийн харилцан үйлчлэл болон тогтмол харилцаанд гурван эерэг гадаад нөлөө үзүүлдэгтэй холбоотой: нэгдүгээрт, бусдын зан байдлын тухай мэдлэг солилцоход тусалснаар оппортунист үзлийн (өөрт ашигтай боломж хайх аминч үзэл) асуудлыг багасгадаг; хоёрдугаарт, технологи, зах зээлийн тухай мэдлэг солилцоход тусалснаар мэдээллээс үүдсэн алдаа дутагдлыг багасгадаг; гуравдугаарт, хамтын үйл ажиллагааг хөнгөвчилж өгдөг (Коллиер 1998).

Нийгмийн капиталын тухай үзэл баримтлал нь аливаа босоо сүлжээ шатлан захирах ёсны хяналт, олон янзын ашиг сонирхол, хүн бүр дор бүрдээ мэдээлэл цуглуулах ажиллагаанд тулгуурладаг учраас

сүлжээ хэчнээн нягт байхаас үл хамааран нийгэмд харилцан итгэлцэл, тогтвортой хамтын ажиллагаа бий болгож чаддаггүй гэсэн утга санаа агуулдаг. Харин эрх тэгш байдал, харилцан үйлчлэлд тулгуурласан хэвтээ сүлжээ (үйлдвэрчний эвлэлээр зогсохгүй хөршийн холбоо, хоршоо, спортын клуб гэх мэт) нь мэдээллийн тогтмол солилцоог бий болгож, гишүүдийн харилцан итгэлцлийг бэхжүүлдэг гэж үздэг.

Нийгмийн капитал бол үндсэндээ итгэлцлийн капитал юм. Итгэлцэл нь хувь хүмүүсийн хооронд эерэг харилцаа үүсгэдэг, эргээд удаан хугацаанд үргэлжилсэн эерэг харилцаа нь итгэлцлийг бэхжүүлдэг. Нөгөө талаас, итгэлцэл байхгүй бол хүмүүс мэдээлэл цуглуулах, өмчийн эрхээ хамгаалахад хүч хөдөлмөр зарцуулах учраас ажил гүйлгээний зардал асар их нэмэгддэг. Иймээс нийгмийн капитал ашиглах тусам өсөн нэмэгддэг, хэрэглэхгүй бол багасч байдгаараа биет капиталаас ялгаатай байдаг.

Нийгмийн капиталын нөөц ихтэй хамтын нийгэмлэгийг хамтын ажиллагаа, итгэлцэл, харилцан үйлдэл, иргэний оролцоогоор тодорхойлдог бөгөөд харилцан бие биеэсээ хүлээх норм, хэм хэмжээ нь хувийн ашиг хонжоо хайх үзлийг хязгаарладаг. Иргэний оролцооны уламжлалтай бүс нутгууд хүн бүрийн *урт хугацааны* ашиг сонирхлыг хөхиүлэн дэмжихийн зэрэгцээ нутаг орныхоо нийтлэг асуудлыг хамтран шийдэж ирсэн түүхэн уламжлалтай. Иймээс нийгмийн капиталын нөөц ихтэй Италийн бүс нутгууд илүү сайн засаглалтай, эдийн засгийн хувьд амьдрах чадвартай байдаг онцлогтой нь тогтоогдсон байна (Путнам 1993). Ийм жишээ хөгжиж байгаа орнуудад ч элбэг байх бөгөөд тухайлбал, Африкийн зарим орны эргэлтийн зээлийн холбоод (*тонтинууд*), Бангладешийн Грамийн Банк зэрэг иргэдэд тулгуурласан хадгаламж зээлийн хоршоод, үйлдвэр аж ахуйн газруудын гайхалтай амжилтыг дурдаж болно.

Олон оронд (жишээлбэл, Колумбад) итгэлцлийн үзүүлэлтүүдийг нийгмийн капиталын нөөцийн хэмжүүр болгон ашигладаг бөгөөд судалгаанаас үзэхэд иргэдийн оролцооны хэвтээ сүлжээний нягтрал нь орон нутгийн эдийн засгийн хөгжил, засаглалын чанар, төрийн үйлчилгээнд эерэг нөлөө үзүүлдэг байна. Жишээлбэл, Танзаний хөдөөд нийгмийн байгууллагуудын оролцоо сайтай тосгодын нэг өрхөд ногдох орлого нийгмийн капиталын нөөц багатай тосгодынхоос

өндөр байжээ. Бусад эерэг нөлөөний нэг бол нийгмийн капитал ба орон нутгийн сургуулийн боловсролын чанарын уялдаа холбоо юм. Эцэг эхчүүд орон нутгийн сургуульд хяналт тавихаар зохион байгуулагдсан газруудад сургалтын чанар ихэвчлэн дээгүүр байдаг. Ийм жишээ Энэтхэгийн зарим мужид төдийгүй хөгжиж байгаа, хөгжингүй орнуудад олонтаа тохиолддог.

Нийгмийн орчин, түүхэн нөхцөл байдал институцийн үр нөлөөтэй байдалд гүнзгий нөлөө үзүүлдэг. Нийгмийн капитал ихээр хуримтлагдах нь улс орнууд (болон харьяа бүс нутгууд) засаглалын чанараа сайжруулах томоохон эхлэл болдог. Гэхдээ ийм хуримтлал байхгүй байх нь засч болохгүй зүйл биш. Мэдээж нийгмийн капиталыг бүрдүүлэхэд урт хугацаа шаардлагатай (нэгдүгээр бүлэгт авч үзсэн Дуглас Нортын үзлийг санана уу) боловч хэдэн зуун жил шаардлагатай гэсэн үг биш. Аливаа улс нэгдмэл алсын хараатай байж, тэр чиглэлд тууштай хүчин чармайлт гаргасан нөхцөлд нийгмийн капиталын тогтоцыг өөрчлөхөд нэг үе хангалттай.

Харин ядуурлыг бууруулах талаасаа бол ядуусыг бусад байгууллагатай холбох гүүр байхгүй, орон нутгийн болон дээд шатны засгийн газар дэмжихгүй бол ядуусын дунд нийгмийн капитал тогтвортой оршин тогтнож чаддаггүй.

Нийгмийн капиталд бас сул талууд бий. Нэг сүлжээнд үүссэн хэлхээ холбоог бусад сүлжээтэй холбож нэмэлт, хяналт бий болгоогүй нөхцөлд тодорхой нэг бүлгийн *дотор* үүссэн их эв эе, итгэлцэл тухайн бүлгээс гадуур байгаа хүмүүсийг гадуурхах, тэр ч бүү хэл устгах зорилгод үйлчилж болно. Жишээлбэл, Азийн олон оронд иргэдийн бүлгүүд бизнесийн сүлжээ байгуулж нийгмийн капиталын хуримтлал бий болгосон боловч бусад бүлгийн хүмүүсийг гадуурхсан байдалтай байна (энэ нь 1997-1999 оны Азийн эдийн засгийн хямралын цаад шалтгааны нэг байв). Нөгөө талаас зохион байгуулалттай гэмт хэргийн бүлгүүд “хулгайч нарын харилцан итгэлцэл” бий болгох замаар гишүүддээ ашиг өгдөг боловч нийгмийн илүү өргөн хүрээнд амьдралын чанар, хөдөлмөрийн бүтээмжийг бууруулах нөлөө үзүүлдэг; цэргийн дарангуйлагчид цэргийн элитүүдийн орлогыг нэмэгдүүлэх, хамгаалахад чиглэсэн дотогшоо чиглэсэн сөрөг капиталаар нийгмийн эерэг капиталыг сольдог гэх мэт жишээ бий. Эрх зүйн орчин, эдийн

засгийн хөшүүргүүдийн өөрчлөлт ч бас нийгмийн капиталыг эерэгээс сөрөг хэлбэрт оруулж болно. Жишээлбэл, Колумб Улсад хууль эрх зүйн систем доройтож, мансууруулах бодисын худалдаанаас олох ашиг нэмэгдсэн учраас хөдөөгийн иргэдийн сүлжээ бүтээлч хөдөлмөр байхаа больж, гэмт хэргийн сүлжээний үйл ажиллагаа болон хувирчээ.

Олон үндэстэн угсаатнаас бүрдсэн улсад нийгмийн капиталын сүүдэртэй талыг шийдвэрлэхэд тулгардаг хамгийн том сорилт бол *дотоод* итгэлцлийн түвшин өндөртэй бүлгүүдийн хоорондох дайсагнал, үл итгэлцлийг хэрхэн даван туулах вэ гэдэг асуудал байдаг. Тухайлбал, Хойд Ирландын протестант, католик шашинтнууд, Косовогийн Серб, Албаничууд, Молуккасын христийн ба лалын шашинтнуудыг эвлэрүүлэх хэцүү. Үнэн хэрэгтээ хамгийн хэцүү асуудал бол аливаа бүлэг нийгмийн капиталаа бусдыг нухчин дарах *замаар* бий болгох, ингэж нухчин дарах ажиллагаа өөрөө тухайн бүлгийн оршин тогтнолд туйлын амин чухал болох нөхцөл байдал юм.

Иймээс нийгмийн бүлгүүд, нутаг орны хэмжээнд нийгмийн капитал бий болохын *зэрэгцээ* бүлгүүд, бүс нутгийн хэмжээнд хэлхээ холбоо, гүүр бий болгоход төрөөс зайлшгүй анхаарах хэрэгтэй. Энэ нь аливаа нийгэм дэх засгийн газрын гүйцэтгэвэл зохих зохион байгуулалттай хамгийн том ажил ч байж мэднэ.

Хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад энэ чиглэлээр үзүүлж буй хандивлагчдын тусламж, бусад гаднын байгууллагуудын үүрэг нэг бол маш их ач холбогдолтой, эсвэл асар хор хөнөөлтэй байж болно. Ямар байх нь тухайн тусламж нийгмийн капиталыг тэжээн тэтгэж, хөнгөвчилж байгаа эсэх, эсвэл үндэсний нийгмийн капиталыг дээрээс доош чиглэсэн санаачилга, ивээн тэтгэгч-хүлээн авагчийн сэтгэлгээнд живүүлж байгаа эсэхээс хамаарна.

ОРОЛЦООГ ХӨХИҮЛЭН ДЭМЖИХ НЬ

Оролцооны утга агуулга¹

Оролцооны үүрэг

Оролцоо бол засгийн газрын бүх хөтөлбөрт байх ёстой салшгүй хэсэг юм. Учир нь, зохих оролцоогүй боловсруулж

хэрэгжүүлсэн хөтөлбөр хэчнээн сайн байсан ч илүү их зардалтай, үр дүн муу болох хандлагатай байдаг бөгөөд ард иргэдийн ашиг сонирхлоос хол хөндий хөтөлбөрүүд бий болох эрсдэлтэй байдаг. Оролцоог хангах шаардлага хэд хэдэн хүчин зүйлээс үүдэлтэй. Үүнд: (i) иргэд, хэрэглэгчдийн оролцооны механизмуудыг зохих ёсоор сайжруулалгүйгээр улсын хэвшлийн үүрэг нэмэгдсэн, (ii) олон улсын тусламжийг нэмэгдүүлсэн нь төв засгийн газраас хэрэгжүүлэх хөтөлбөрийн тоо хэмжээ, хамрах хүрээг тэлээд зогсохгүй төв, орон нутгийн хоорондын зайг холдуулсан, (iii) засгийн хөтөлбөрүүд түүний үр шимийг хүртэх ёстой зорилтот хэрэглэгчдээс хөндийрснөөс бүтэлгүйтэх явдал дахин давтан гарах болсон зэрэг хүчин зүйл орно.

Иргэдийг эрх мэдэлжүүлэхийн тулд оролцооны сувгуудыг хялбар, нээлттэй болгох, төр засгийн бодлого, хөтөлбөрүүдийн талаарх мэдээллийг иргэд өргөнөөр олж авах боломжтой болгохыг шаарддаг. Мөн оролцоо бэлэгдлийн чанартай, эсвэл эсэргүүцлийг намжаах хэрэгсэл биш, харин үр нөлөөтэй байхыг шаарддаг. Түүнчлэн ард иргэдийн идэвхитэй оролцоо ч хэрэгтэй. Улсын салбарын оролцооны арга барил гол төлөв дээрээс доош чиглэсэн байж, доороос дээш чиглэсэн оролцоо бий болгох, ард иргэдийн санаачилгад тулгуурлах үйл явц дутагдаж байдаг.

Оролцооны бүтцүүд

Зарим улс орон иргэдийн оролцоог нэг бол ерөнхий хуулиар, эсвэл тодорхой салбарт юмуу засгийн газрын тодорхой шатанд зориулсан тусгай журмын дагуу хуульчилсан байдаг (Шигтгээ 14.1). Эдгээр хуулиар засгийн газар хэд хэдэн чиглэлээр иргэдийн буюу хэрэглэгчдийн зөвлөлдөх зөвлөл байгуулах үүрэг хүлээдэг. Гэвч оролцооны эрхийг ийнхүү хуульчлах нь үйл явцыг механик шинжтэй болгож, ямар нэг хамгаалалт давхар хийхгүй бол явцуу ашиг сонирхолд үйлчлэхэд хүргэдэг.

Шигтгээ 14.1

Иргэдийн оролцоог институтжуулсан туршлага

Орон нутгийн түвшний улстөрийн олон ургальч байдлыг Латин Америкийн олон оронд нэвтрүүлээд байна. Боливийн Холбооны засгийн газар 1994 онд олон нийтийн оролцооны тухай хуулийг батлан гаргасан. Уг хууль нь бусад олон зүйлээс гадна орон нутгийн шийдвэр гаргалтад иргэдийн үүсгэл санаачилгын байгууллагуудыг татан оролцуулахыг шаарддаг байна. Улсын төсвийн орлогын 20 хувийг орон нутагт иргэдийн байгууллагуудын оролцоотой боловсруулсан төлөвлөгөөнд заасан хэрэгцээ шаардлагын дагуу төрийн үйлчилгээ үзүүлж байгаа хотын захиргаадад шилжүүлдэг. Иргэдийн эдгээр байгууллага нь нийгмийн салбарын болон хот, хөдөөгийн хөгжлийн чиглэлээр хэрэгжүүлэх орон нутгийн хөрөнгө оруулалтын төслүүдийг санал болгох, удирдан чиглүүлэх үүрэгтэй байдаг.

Энэтхэг Улс орон нутгийн захиргааны үйл ажиллагаанд иргэдийг оролцуулах эрх зүйн хүрээгээ томоохон хот суурин газрууд дахь тойргийн хорооны хэлбэрээр гаргаж, хөршийн болон орон нутгийн хөгжлийн хороодыг хуулийн дагуу байгуулжээ. Энэхүү тойргийн (сонгуулийн тойрогтой адилхан) хороодод орон нутгийн олон чиг үүргийг холбогдох төсвийн хамт шилжүүлжээ. Хөршийн хороод нь Филиппиний *барангай* (тосгод)-тай төстэй бөгөөд энд эмэгтэйчүүд, эмзэг бүлгүүдийн төлөөлөл хангалттай бус байна. Эдгээр хороо тухайн нутаг дэвсгэрт үзүүлэх үйлчилгээг удирдах, нийтийн эзэмшлийн газруудыг ажиллуулах үүрэг хүлээж болно.

Хөгжиж байгаа олон орон усалгаа, боловсрол, хог ачих гэх мэт төрөл бүрийн үйлчилгээнд зориулсан хэрэглэгчдийн бүлгийг хууль ёсоор байгуулсан байдаг. Филиппин болон бусад улсад байдаг усны менежментийн холбоод нь ус түгээх, хэрэглэгчдээс хураамж авах, усны талаарх төрийн бодлогод нөлөөлөх чиглэлээр ихээхэн үр дүнтэй ажилладаг. Боловсрол, эрүүл мэнд, нийгмийн халамж, ойн аж ахуй, нийтийн эзэмшлийн нөөцийн ашиглалт хариуцсан тосгоны хороод олон оронд сайн ажиллаж байна.

Гэхдээ хууль ёсны механизмууд орон нутгийн санаачилгыг боогдуулахгүй байхад анхаарах хэрэгтэй. Засгийн газраас нутгийн иргэдийн менежментийн бүтцийг тогтоох, эсвэл хэт зохицуулалт хийх нь нийгмийн бүх хэсгийн жинхэнэ төлөөлөл, оролцоог нэг хэвийн болгож, ач холбогдлыг бууруулах аюултай. Мөн эдгээр бүлгүүд элит ашиг сонирхолд автаж, цөөнхийг орхигдуулах эрсдэлтэй.

Эх сурвалж: Азийн Хөгжлийн Банкны орны тайлангууд, Фишицайн, Ловлэнд нар (1999)

Иргэдийн оролцооны бүтцийг хуулиар тогтоосон, эсвэл засгийн газрын заавар удирдамжаар бий болгосон аль нь ч бай захиргааны төвлөрлийг сааруулах ажлын нэг хэсэг болон хийгдэх нь элбэг. Эдгээр бүтэц ихэвчлэн иргэдийн үүсгэл санаачилгын байгууллагын хэлбэрээр, мөн нийтийн аж ахуй, хог ачилт, бүсчлэл, барилгын зөвшөөрөл, эмнэлгийн урьдчилсан сэргийлэх үзлэг, цэцэрлэг, амралт чөлөөт цагийн газрууд зэрэг орон нутгийн захиргааны чиг үүргийг ард иргэдийн бүлгүүдэд шилжүүлэх хэлбэрээр бий болдог. Хэд хэдэн улсад дүүргийн хэмжээний иргэдийн зөвлөл, хөршийн хороод байгуулагдаад байна. Эдгээр зөвлөл гол төлөв бие даасан төсөвтэй, хотын ерөнхий төсвийн тэргүүлэх чиглэлийг санал болгох боломжтой байдаг. АНУ-ын Миннесота муж улсын Сэйнт Паул гэх мэт зарим газар орон нутгийн схемд зориулж нэмэлт хөрөнгө босгох эрхтэй.

Зарим улс иргэдийн зөвлөлийн хууль ёсны бүтцээс зайлсхийхийн тулд иргэдийн төлөөлөгчид болон ард иргэдээс сонгогдсон сайн дурын байгууллагуудаас бүрдсэн дүүргийн зөвлөлүүдийн сүлжээ байгуулжээ. Оршин суугчдын ийм хороод түрээсээр суугчид, эрүүл мэндийн үйлчилгээг хүртэгсэд, эцэг эхчүүдийн холбоо гэх мэт хэрэглэгчдийн холбоод, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, гудамжны хүүхдүүд, эмзэг бүлгийнхэн гэх мэт сонирхлын бүлгүүдтэй хэвтээ хэлхээ холбоо хялбархан үүсгэж чаддаг байна.

Оролцооны хязгаарлалтууд

Оролцоог үр нөлөөтэй болгоход тулгардаг хамгийн том бэрхшээл бол хүнд суртал бөгөөд энэ нь оролцооны хэм хэмжээнүүдтэй зөрчилдөх хандлагатай байдаг. Иргэдийг татан оролцуулахад урт хугацааны хүчин чармайлт шаарддаг хэдий ч төр засаг, хандивлагч байгууллагууд богино хугацаанд үр ашгаа өгдөг дээрээс доош чиглэсэн аргыг дэмжиж оролцооноос зайлсхийх ёсгүй. Тэрчлэн бодлогын алдааг нуухын тулд бэлэгдлийн чанартай юмуу хязгаарлагдмал хэмжээний оролцоог халхавч болгон хэрэглэхээс зайлсхийх хэрэгтэй. Иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэхийн тулд хүнд суртлыг халах, төрийн албан хаагчдыг орон нутгийн бүлгүүдтэй үр дүнтэй хамтран ажиллах сонирхол төрүүлэх сургалтууд явуулах шаардлагатай.

Менежерүүдийн санааг байнга зовоодог зүйл бол төслийн хяналтыг алдах явдал. Төслийн үр шимийг хүртэгчид санал болгосон үйлчилгээг авахыг хүсэхгүй байх, эсвэл өөр үйлчилгээг илүүд үзсэн тохиолдолд хамтарч ажилладаггүй, эсвэл тухайн төсөл эдийн засаг, нийгэм, улстөрийн хүчирхэг бүлгийн гарт орсон байж болно (тухайлбал, орон сууцны нөхцөл сайжруулах төслийн үр шимийг оршин суугчид бус, байрны эзэд хүртэх гэх мэт). Улстөрийн хувьд ороо бусгаа газруудад ард иргэдийн байгууллагыг татан оролцуулах оролдлого нь нийгмийн зөрчил үүсгэж, тухайн төслийг зогсонги байдалд оруулах юмуу илүү өргөн хүрээтэй асуудлууд үүсгэж болно.

Иргэдийн амьдралд шууд нөлөөтэй хөтөлбөр, үйл ажиллагаанд иргэдийг татан оролцуулахтай нягт холбоотой асуудал бол хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд буруу ташаа мэдээлэл гарахаас сэргийлэх, иргэдийг соён гэгээрүүлэх, үндсэн асуудлуудын талаарх тэдний ойлголтыг нэмэгдүүлэх байдлаар олон нийтэд мэдээлэл түгээх явдал юм. Энд орон нутгийн нөхцөлд тохирсон үг хэллэг, мэдрэмжтэй хандлага чухал бөгөөд сөргөлдөөн бус, яриа хэлэлцээр өрнүүлэхийг дэмжсэн механизм бий болгох нь шийдвэрлэх ач холбогдолтой.

Иргэний нийгмийн байгууллага, нөхөрлөлүүдийг дэмжих, ард иргэдийн сайн дурынхны бүлгийг ашиглах нь засгийн газар төрийн үйлчилгээ үзүүлэх үндсэн үүргээ умартахгүй байхад чухал үүрэгтэй. Иргэдийн үйлчилгээний эдгээр боломжит хувилбарыг засгийн газар иргэдэд үйлчлэх үндсэн үүргээсээ зайлсхийх шалтгаан болгож ашиглах ёсгүй.

Засгийн газрын үйл ажиллагаанд оролцоог төлөвшүүлэх нь²

Иргэдийн оролцооны сүүлийн үеийн хандлага нь төслийг хэрэгжүүлэх явцад үр ашгийг нэмэгдүүлэх, хариуцлагыг сайжруулахад туслах зорилтоос төслийг тодорхойлох, боловсруулах шатанд иргэдийн оролцоог хангах зорилтод шилжээд байна. Энэ хандлага нь асуудлыг тодорхойлох, хөтөлбөр боловсруулахад иргэдийг татан оролцуулах, өнгөрсөн хойно бус өмнө нь оролцох оролцоог чухалчилж байна. Олон улс оронд засгийн газарт итгэх итгэл алдарсан нь иргэдийн ашиг сонирхол, хэрэгцээгээ илэрхийлэх илүү идэвхитэй

арга зам хайхад хүргэв. Төсөлд чиглэсэн оролцооны хандлага хүрээгээ тэлж төсөл, хөтөлбөрийн төлөвлөлт, хэрэгжилтийн бүхий л шатанд, тэр ч байтугай зарим тохиолдолд төслүүдэд тодорхой хүрээнд хяналт тавихад хүртэл иргэд оролцдог болоод байна.

Засгийн газрууд олон нийттэй зөвлөлдөх төрөл бүрийн арга хэлбэрээр дамжуулж ард иргэдийг оролцуулж байна. Хот, суурин газрын түвшин дэх ард иргэдийн оролцоотой хөгжлийн төслүүдэд Индонезийн Кампунг сайжруулах хөтөлбөр зэрэг ядуусын хорооллын орчныг сайжруулах төслүүд, Азийн бусад оронд байдаг хөдөөгийн ажил эрхлэлтийн хөтөлбөрүүдийг оруулж болно. Дэд бүтцийн салбарын олон төсөлд хэрэгжүүлэх тодорхой хувилбаруудын техникийн болон мөнгө санхүүгийн утга агуулгын талаар ард иргэдэд ойлголт өгөх, энэ мэдээлэлд тулгуурлан ажиллах чадавхийг нь бэхжүүлэх хүчин чармайлт тавигдаж байна (Кессидес 1997). Уг ажилд энэ талаар бэлтгэгдсэн нийгмийн ажилтнууд, орон нутгийн сайн дурынхан гол үүрэг гүйцэтгэдэг. Ядуусын хорооллыг сайжруулах, орон сууцаар хангах, бага зардлаар цэвэр бохир усны шугам тавих, эрүүл мэндийн үйлчилгээгээр хангах зэрэг ажлыг төлөвлөх, хөрөнгө оруулахдаа ард иргэдийг татан оролцуулах, тэдэнд зориулсан мэдээлэл сурталчилгааны кампанит ажил явуулах болжээ.

Нотлох баримтуудаас үзэхэд оролцооны аргаар боловсруулсан ядуурлын эсрэг ба нийгмийн хөгжлийн төслүүд захиргааны аргаар боловсруулсан төслүүдээс илүү амжилттай хэрэгждэг байна (Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага 1997). Филиппин Улсад хэрэгжүүлсэн ядуурлыг бууруулах төслүүдийн туршлагаас үзэхэд төслийг төлөвлөх, үйлчилгээ үзүүлэхэд иргэд идэвхитэй оролцсон *барангай* (тосгод)-дын амьжиргаа хамгийн их дээшилсэн байна. Энэ явцад нийгмийн гишүүдийн харилцан бие биеэ хүлээн зөвшөөрөх чадвар дээшилсэн бөгөөд төслийг төлөвлөх ажиллагаанд цөөнхийн төлөөллийг оролцуулсан байна.

Оролцоо нь төслийн удирдлагад чухал ач холбогдолтойгоос гадна хэд хэдэн томоохон ашиг тусыг авчирдаг:

- төсөл боловсруулагчид орон нутгийн технологи, бусад онцлог нөхцлийн тухай мэдлэгийг бүрэн ашиглах, төслөө нийгмийн

- байгууллагуудтай уялдуулан зохицуулах боломж олгосноор тухайн төслийн боловсруулалт сайжирдаг;
- төсөл хөтөлбөрийн тогтвортой байдал, өртгөө нөхөх чадвар сайжирдаг;
 - хөрөнгө нөөц дайчлах, нутгийн иргэд хүч хөдөлмөр, эд материалын туслалцаа үзүүлэхийг дэмждэг;
 - төслийн үр шимийг адил тэгшээр хуваарилах боломжтой боловч зарим явцуу ашиг сонирхолд автагдах аюултай;
 - төрийн байгууллагууд, ард иргэдийн хоорондох мэдээллийн саад тотгорыг багасгаж, төрийн үйлчилгээнд хэрэглэгчдийн санал бодлыг сонсох боломжтой;
 - бүх нийтийн бичиг үсэгтэй байдал, дархлаажуулалтын хөтөлбөр гэх мэт нийтийг хамарсан бүтээгдэхүүн үйлчилгээний ашиглалтыг сайжруулахад тусалж болно;
 - төслийг боловсруулах, хэрэгжүүлэх үед төрөн гарсан иргэдийн үүсгэл санаачилгын байгууллагууд төсөл дууссаны дараа ч ашиг тусаа өгсөөр байх болно;
 - нутгийн иргэд ус сувгийн шугам, орон сууцны хийц загварыг үгүйсгэх, зардлаа нөхөх зорилготой төлбөр хураамжийг эсэргүүцэх гэх мэт тухайн үйлчилгээний үр шимийг хүртэх ёстой хүмүүстэйгээ сайтар зөвлөлдөөгүйгээс үүдсэн сөрөг үр дагавраас зайлсхийдэг.

Янз бүрийн улс орны ард иргэдийн бүлгийн түвшний иргэдийн оролцооны байдлаас үзэхэд нэг төрлийн жигд нөлөө үзүүлсэн нь харагддаг. Иргэдийн оролцоо тухайн хөтөлбөрийн хамгийн бага шаардлага болж тавигдсан газруудад төсөл хөтөлбөр дуусмагц оролцоо огцом багасч байв. Харин орон нутгийн захиргаа, ТББ-ын оролцоог уялдуулан үр дүнтэй ажиллах дотоод үндэслэл, стандартыг сайтар хөгжүүлж чадсан ард иргэдийн бүлгүүдэд төсөл хөтөлбөр хэрэгжиж дууссан ч иргэдийн оролцоо нэмэгдсээр байжээ.

Төлөөллийн ардчилал буюу төр засаг нь иргэдийн өмнөөс шийдвэр гаргахаар сонгогддог гэсэн ойлголт ба бодлогын үйл явц дахь олон нийтийн шууд оролцоог нэмэгдүүлэх шахалт шаардлага хоорондоо зөрчилддөг нь ихээхэн санаа зовоосон асуудал юм. Тодорхой шийдвэр гаргахад иргэд шууд саналаа хэлж оролцох боломжтой болсноор сонгогдсон засгийн газрын шийдвэр гаргах

ажиллагаа хоцрогдоход хүргэж байна гэж зарим нь үздэг. Иргэдийн оролцоо нь төрийн бодлогын үйл явц, сонгогдсон төлөөлөгчдийн шийдвэрийг орлох бус, харин түүнд нэмэлт болж, ингэснээр сайд нар, хууль тогтоох байгууллага, төрийн албан хаагчидтай хариуцлага тооцох чиг шугамыг бүрхэгдүүлэхээс сэргийлэх учиртай. Оролцооны бүлгүүдийн өөрсдийнх нь хариуцлагатай байдал ч бас санаа зовоосон асуудал юм. Хууль тогтоох байгууллагын өмнө шууд, ард иргэдийн өмнө шууд бус хариуцлага хүлээдэг засгийн газрын сонгуульт байгууллагын гаргасан шийдвэрт хэний ч өмнө хариуцлага хүлээдэггүй сайн дурын бүлгүүд саад учруулахыг хүлээн зөвшөөрөхгүй нь ойлгомжтой.

Ядуурлыг бууруулах үндэсний хөтөлбөрийн цөөнгүй удирдамжид ард иргэдийн оролцоог төрийн яам газрууд, төрийн бус байгууллагуудтай уялдуулах хүрээг тогтоох замаар энэ асуудлыг шийдвэрлэхийг оролдож байна. Энэтхэг, Филиппинд хэрэгжүүлдэг хөтөлбөрүүд амьжиргааны түвшнээс доогуур орлоготой өрхийг хэд хэдэн үзүүлэлтийн дагуу тогтоох, тэдэнд ядууст зориулсан үйлчилгээ авах эрх олгох ажлыг оролцоот байдлаар явуулж байна. Суурь боловсрол, эрүүл мэнд, эмэгтэйчүүдийн боловсрол, тогтвортой хөгжил, гэр бүл төлөвлөлтийн чиглэлээрх үүнтэй төстэй хүчин чармайлт олон оронд ажиглагдаж байна.

Аль нэг чиглэлээр ард иргэдийн оролцоотой хэрэгжсэн төсөл өөр бусад чиглэлд ч хүрээгээ тэлэх нь олон байдаг. Жишээлбэл, Пакистаны Карачи дахь Оранги туршилтын төсөл ус сувгийн хямд төсөр шугам тавих хөтөлбөрөөс гараагаа эхэлж аажмаар өргөжсөөр хямд төсөр орон сууцны хангамж, эрүүл мэндийн суурь үйлчилгээ, ядуу гэрийн эзэгтэй нарт зориулсан гэр бүл төлөвлөлтийн хичээл, эмэгтэйчүүдийн хөдөлмөр эрхлэлтийн төв зэрэг төслүүд хэрэгжүүлэн, өрхийн жижиг үйлдвэрлэл эрхлэх бичил зээл олгох ажлыг удирдсаны зэрэгцээ биет хөрөнгө, сургалтын тоног төхөөрөмжийн хангамж муутай хувийн сургуулиудыг шинэчлэн сайжруулах ажлыг дэмжиж ирсэн байна (Шуберт 1996).

Мөн олон оронд үндэсний хэмжээний иргэдийн бүлгүүд чухал хувь нэмэр оруулж байгаа боловч тэд оролцооны гэхээсээ илүү төлөөллийн чанартай байдаг. Иймээс ч тэд гишүүдээ шууд

татан оролцуулдаггүй байна. Бүлгийн гишүүнчлэлийг дан ганц санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх чадавхид тулгуурлаж тогтоох нь иргэдийг эрх мэдэлжүүлэхэд хангалтгүй бөгөөд ерөнхийдөө төлбөр төлөх чадваргүй бүлгүүдийг тойргийн гадна үлдээх хандлагатай байдаг. Нөгөө талаас, орон нутгийн хэмжээний бүлгүүд илүү оролцоо сайтай байдаг боловч үндэсний хэмжээнд үр дүнтэй лобби хийх бололцоо муутай байна. Дахин хэлэхэд эдгээр бүлгийн хооронд бүтээлч уялдаа холбоо бий болгох боломжийг төр засаг ч, тухайн бүлгүүд ч эрэлхийлж байх ёстой.

Хот, хөдөөгийн хэмжээнд эрч хүчтэй, хөнгөн шуурхай төлөөллийн бүтэцтэй нөхцөлд иргэдийн оролцоо хамгийн их амжилт олдог. Үүнийг Азийн орнуудад амжилттай хэрэгжсэн хот суурингийн үйлчилгээний төслүүд, ард иргэдийн хүчин чармайлтыг манлайлж ажилласан хотын дарга нарын жишээ харуулж байна. Хөнгөн шуурхай, үр ашигтай ажиллаж чаддаг хотын зөвлөл бол ард иргэдийн хүчин чармайлтыг өөрсдийнх нь нэр нөлөөг бууруулах аюул занал гэж үзэх биш, үйлчилгээгээ сайжруулах үндэс суурь гэж үзэх болно. Төрөөс гадуур ажиллаж байгаа оролцогч талууд эрх мэдэл, хөрөнгө мөнгө бүхий төр засгийн төлөөлөгчидтэй хамтран ажиллаж чадаж байгаа нөхцөлд л жинхэнэ ахиц дэвшил гарах боломжтой.

Хөгжиж байгаа орнуудад хамаарах утга агуулга

Оролцоог хангах гэж нухацтай хүчин чармайлт гаргаж байгаа тохиолдолд дөрвөн хүчин зүйл онцгой чухал мэт санагддаг (Перригийн бүтээлд Берри нар, 1989) бөгөөд эдгээр нь *үр нөлөөтэй олон нийтийн харилцаа, тэгш боломж, бодлогын томоохон нөлөө, хэрэгжихүйц бодлого* байдаг. Иймд оролцоог хүн амын тодорхой зорилтот хэсэгт болон тулгамдсан асуудалд тохируулан хэрэглэх, зорилтот бүлгийн хүн ам олноор оролцох бодит боломж бүрдүүлэх, бүх иргэдэд адил тэгш оролцох боломж олгох шаардлагатай. Оролцоо нь бэлэгдэл төдий биш байхын тулд бодлогын эцсийн шийдвэрүүдэд томоохон нөлөө үзүүлдэг байх хэрэгтэй. Эцэст нь, оролцооны хүчин чармайлт төслийн санхүүжилт хуваарилах, байгаль орчинд нөлөөлөхүйц зохицуулалт гаргаж хэрэгжүүлэх зэрэг хэрэгжих чадвартай засгийн газрын хөтөлбөрт тусгалаа олсон байх нь чухал.

Эдгээр шалгуураас тодорхой дүгнэлт хийж болно. Иргэдийн оролцооны уламжлалт хэлбэрт тулгуурлан оролцооны шинэ хандлагыг нэвтрүүлэхэд илүү дөхөмтэй байдаг. Гаднын зөвлөхүүд уян хатан бус загвараар хангадаг уламжлалт аргын эсрэгээр төрийн үйл ажиллагааг одоо байгаа бүтэц зохион байгуулалтдаа тохируулж уян хатнаар боловсруулах хэрэгтэй. Мөн төвлөрлийг сааруулсан орон нутгийн сонгуульг бүтцүүдийн тусламжтайгаар ард иргэдийн бүлгийн, ялангуяа гадуурхагдах уламжлалтай бүлгүүдийн удирдлагыг тогтоон хамтран ажиллах нь чухал. Хот суурин газрууд дахь хөршийн холбоод, шийдвэр гаргах албан ёсны бүтэц зэрэгт ард иргэд албан бусаар нөлөөлөх чадварт тулгуурласан оролцоо хамгийн амжилттай хэрэгждэг байна.

Иргэд төслийн бүтэц, удирдамж гарсны дараах хэрэгжүүлэх шатыг бус, тэднийг шийдвэр гаргах үйл явцын бүр эхнээс нь оролцуулсан хөтөлбөрийг илүү шударга, итгэл хүлээсэн төсөл гэж үздэг. Өөр нэг чухал шаардлага бол эмэгтэйчүүд, эмзэг бүлгийнхэн зэрэг нийгмээс гадуурхагдсан бүлгүүдийг аажмаар хамруулах явдал юм.

Менежментийн ур чадвар дутагдалтай, үндэс угсаагаар ялгаварлан гадуурхдаг, мэдээлэл авах боломж муутай газар иргэдийн үр нөлөөтэй оролцоо тийм ч амар бий болдоггүй. 12 дугаар бүлэгт дурдсанчлан, ард иргэдийн бүлгүүд ба орон нутгийн захиргааны албан хаагчдыг тэдний ур чадвар, хандлагыг сайжруулах сургалтад хамруулах ёстой. Хот суурин газрын суурь үйлчилгээний зарим төслүүд ийм сургалттай байдаг бөгөөд орон нутгийн сургуулийн зөвлөлүүд иргэдийн түвшний сургалтаар дамжиж бий болсон байдаг. Зарим улсад иргэдийн бүлгүүдийн хөгжлийг дэмжих зорилгоор тусгай татаас олгодог бол зарим нь эмзэг бүлгийн иргэдэд олон нийтийн асуудлуудаар холбогдох мэдээлэл авахад нь тусалдаг байна.

Мэдээж оролцоог бий болгоход өртөг зардал шаарддаг. Наанадаж богино хугацаанд төсөл эхлүүлэх хугацаа хойшлох, нэмэлт хүн хүч шаардагдах, хэрэгжилтэд хугацаа алдах, иргэд зохион байгуулалттайгаар оролцох чадвар дутагдахтай холбоотой зардлууд гарна. Цаашилбал, төрийн албан хаагчдын шагнал урамшууллын тогтолцоонд иргэдийн оролцоог дэмжсэний төлөө

урамшуулах хөшүүрэг байдаггүй, орон нутгийн албан тушаалтнууд иргэдийн оролцоог зориуд тасалдуулдаг, эсвэл оролцоо бий болгох нэрийн дор тухайн төсөл орон нутгийн нөлөө бүхий явцуу эрх ашгийн нөлөөнд автагддаг, олон нийттэй харилцах үр нөлөөтэй механизмгүй бол оролцоо нь жендэр, анги давхарга, үндэс угсаагаар ялгаварлан гадуурхах явдлыг бэхжүүлдэг тал бий.

Иргэдийн оролцоог дээшлүүлэхийн тулд улстөрийн хүчин чармайлт, дэмжлэг хэрэгтэй төдийгүй улмаар оролцоог улстөрийн соёл болгож төлөвшүүлэх шаардлагатай. Албан тушаалтнууд, улстөрийн зүтгэлтнүүд мэдээлэл өгөх, сонсох, яриа хэлцэл хийхэд бэлэн гэдэгт иргэд итгэж байгаа нөхцөлд тэднийг татан оролцуулахад хамаагүй хялбар байдаг.

ТҮНШЛЭЛИЙГ ДЭМЖИХ НЬ³

Түншлэлийн ашиг тус

Түншлэл нь оролцооны хүрээг өргөтгөж, үндэс суурийг нь бэхжүүлдэг. Ингэхдээ нийгмийн капиталыг зөвхөн тухайн бүлгийн хүрээнд (ихэвчлэн ард иргэдийн жижиг бүлгийн хэмжээнд), төрөөс ангид авч үзэхийн оронд түншлэлийн бүлгүүд хоорондын болон төр, нийгмийн харилцааг онцолдог. Түншлэл нь төрийн байгууллага болон хувийн хэвшил, ашгийн бус ба сайн дурын байгууллага, иргэний нийгмийн холбоо, иргэдийн байгууллагын хамтын санаачилгаас үүсч бий болдог. Түншлэлд оролцогч төрийн байгууллагуудын дотор яамны бус төрийн байгууллагууд, улсын үйлдвэрийн газрууд ч ордог. Аливаа түншлэлд оролцогч тал бүр хөрөнгө хүч (санхүүгийн, хүн хүчний, технологийн) болон мэдээлэл, зохион байгуулалтын дэмжлэг зэрэг хувь нэмрээ оруулахаас гадна шийдвэр гаргах, хэрэгжүүлэх ажиллагаанд харилцан тохиролцсоны үндсэн дээр оролцдог.

Түншлэл нь албан ёсны, эсвэл сайн дурын байж болно. Албан ёсны түншлэлийн жишээ бол Энэтхэг, Филиппин улсуудын хот суурин газрын суурь үйлчилгээний хөтөлбөрүүдийг төрийн ба төрийн бус байгууллагууд хамтран хэрэгжүүлдэг шиг хотын хэмжээний түншлэл, мөн Ази, Африкийн цөөнгүй оронд байдаг хотын тогтвортой хөгжлийн хөтөлбөр юм. Албан бус буюу сайн

дурын түншлэл бий болгохын тулд, иргэдийн, эсвэл хэрэглэгчдийн байгууллагууд ямар нэг сайн дурын байгууллагын зуучлалтай, эсвэл зуучлалгүйгээр сүлжээ үүсгэж дараа нь тухайн хот, эсвэл бүс нутгийн бусад оролцогчдыг сүлжээндээ хамруулдаг. Түншлэл нь байнгын, эсвэл тодорхой нэг төсөлд зориулсан байж болно.

Түншлэл нь нийгмийн капиталын хуримтлал үүсгэхэд хоёр арга замаар тусалдаг. Нэгд, түншлэл нь оролцогч тал бүрийн зохион байгуулалт, ур чадвар, хамтран ажиллах чадавхийг бэхжүүлж, тэдний амжилтыг хүлээн зөвшөөрсний үндсэн дээр харилцаа тогтвортой үргэлжлэх итгэлийг төрүүлж чаддаг. Хоёрдугаарт, түншлэгчдийн суралцах үйл явц нь саад бэрхшээлийг арилгаж харилцан итгэлцэл бий болоход тусалдаг (Мэдээж, явцуу эрх ашигт автагдах, эмзэг бүлгүүдийг хавчин гадуурхахаас сэргийлэх явдал бол нэг урьдач нөхцөл юм.). Түншлэлийг амжилттай хэрэгжүүлэх гол хүчин зүйл бол тодорхой бүлгүүдтэй хэлхээ холбоо тогтоохоос гадна менежментийн болон санхүүгийн шийдвэр гаргах хууль ёсны үйл явцтай болгох явдал юм.

Сайн түншлэл бий болгохын тулд юуны өмнө түншлэл байгуулсан зорилго болох үйлчилгээг иргэдэд хүргэж, ингэхдээ бага ч болов үр ашигтай ажиллах ёстой. Гэхдээ төслийн үр шимийг хүртэгчид төсөл боловсруулалтад гар бие оролцох нөхцлийг бүрдүүлэхийн тулд хариуцлагын үр нөлөөтэй бүтцэд тулгуурласан байх ёстой. Түүнчлэн, төр засаг, ард иргэдийн хоорондын түншлэлийг үнэлэхдээ эмзэг бүлгийнхэн ба цөөнхийн бүлгүүдэд дуу хоолойгоо илэрхийлэх боломж хэр их олгож байгааг харгалзах хэрэгтэй. Жишээлбэл, хөдөөгийн хүн амын усан хангамжийг сайжруулах түншлэлийн төсөл мэдээлэл авах боломж, хяналт шалгалтын үйл явц, тосгоны зөвлөлийн шийдвэр талаасаа хариуцлага хүлээдэг, үйлчилгээг цаг хугацаанд нь бага зардлаар үзүүлэхэд чиглэдэг байж болно. Гэхдээ энэ төсөл ус түгээлтийн асуудлыг шударгаар шийдвэрлэж, сул дорой бүлгүүд үр шимийг нь адил тэгш хүртэх боломж олгож чадахгүй бол түүнийг амжилттай хэрэгжсэн гэж үзэх боломжгүй бөгөөд мэдээж хэрэг ядуурлыг бууруулж чадахгүй нь ойлгомжтой.

Түншлэлийн үр шимийг тухайн түншлэлээр шинээр бий болгож байгаа хөрөнгө хүч, улсын хөрөнгийг илүү үр ашигтай ашиглаж

байгаа байдал, хөрөнгө мөнгө арвижсан байдал, эсвэл хүний ба нийгмийн капиталд үзүүлэх нөлөө талаас нь хэмжиж болно.

Сайн түншлэлээс хүн бүр хождог. Оролцогч талуудын харилцан итгэлцэл, хамтын хүчин чармайлт нь тэднийг дор бүрнээ үр нөлөөтэй байдлаа сайжруулахад тусалдаг. Түншлэгч талууд үйл ажиллагааны хүрээгээ тэлж, илүү олон хүнийг хамруулах боломжтой болдог. Хувийн хэвшлийнхэн ч бас нийгмийн нэр хүндээ сайжруулж, ажилчдынхаа дэмжлэгийг илүүтэй авч эхэлдэг. Төрийн байгууллагууд олон нийтийн итгэлийг хүлээж, хүмүүсийг эрүүл мэнд, боловсрол гэх мэт нийтийн сайн сайхны төлөө үйлсэд татан оролцуулсныхаа үр шимийг хүртдэг. Мөн үйлчилгээний хамрах хүрээгээ өргөтгөж өмнө нь үйлчилгээ үзүүлж байгаагүй газруудад зардал багатай, тогтвортой үйлчлэх боломжтой болдог. Орон нутгийн захиргааны ажилтнууд ч ард иргэдийн бүлгүүдтэй ажиллах ур чадвар суудаг. Ядуу хүмүүс, иргэдийн анхан шатны үүсгэл санаачилгын байгууллагууд төрийн ба хувийн хэвшлийн байгууллагуудтай хамтран ажилласнаар туршлагажиж бусад чиглэлээр ажиллах чадавхиа бэхжүүлдэг (Жишээлбэл, Энэтхэгийн тосгодод сүү сүүн бүтээгдэхүүн татан авах, боловсруулахад туслах зорилготой сүү, цагаан идээний хоршоодын сүлжээ байгуулагдсанаар борлуулалт ихээр нэмэгдэж, улмаар үйл ажиллагаагаа өргөжүүлж бичиг үсэг тайлагдалт, эрүүл мэндийн үйлчилгээг сайжруулах гэх мэт хөдөөгийн хөгжлийн бусад чиглэлээр ажиллах боломж олгосон байна.). Хэрэглэгчид ч бас үндэсний ба орон нутгийн түвшний хөдөлгөөнд нэгдэж, холбоо байгуулан эрүүл бус бүтээгдэхүүн зарж борлуулахаас сэргийлэх зэргээр хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалахад нөлөөлж болно.

Түншлэлийн санаачилгад заавал төр засаг оролцсон байх албагүй. Ядуусын хорооллын хороод, эсвэл эмэгтэйчүүдийн бүлгүүд гэх мэт ард иргэдийн байгууллагууд хотын түвшинд нэгдэн ажиллаж, нөлөөлөл явуулж харилцан бие биедээ дэмжлэг үзүүлж болно. Тэд мөн Азийн цөөнгүй орны туршлага шиг бусад хотын иргэний нийгмийн байгууллагуудтай хамтран сүлжээ үүсгэж болно. ТББ-ууд ба төрийн байгууллагуудын зүгээс мэдээллээр хангах, тэдэнд зориулсан сургалт явуулах, санхүүгийн байгууллагууд, аж ахуйн нэгжүүд, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, үйлдвэрчний эвлэл, бүр олон улсын ТББ-уудтай холбож өгөх замаар сүлжээ байгуулахад нь тусалж болно.

Хамтын бүтээл ба сайн дурын ажил

Хамтын бүтээл гэдэг нь үйлчилгээг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх үүргийг төрийн байгууллагууд, иргэдийн бүлгүүдтэй хамтран хүлээхийг хэлдэг. 13-р бүлэгт үзсэнчлэн орон нутгийн түвшинд төрийн үйлчилгээг гэрээгээр гүйцэтгүүлж болно. Хамтын бүтээл нь төрийн үйлчилгээний хүрээг өргөжүүлэх, дутагдалтай талыг нөхөх, төрийн албаны хөнгөн шуурхай байдлыг дээшлүүлэхэд тусалдаг. Өдрөөр асрах үйлчилгээг өргөжүүлэх, нэгээс нөгөөд бичиг үсэгт тайлагдах хөтөлбөр, гэр бүл төлөвлөлтийг хөхиүлэн дэмжих болон бусад дэмжлэг туслалцаа үзүүлэх үйлчилгээнд энэ аргыг хэрэглэж ирсэн байна. Хамгийн чухал нь хамтын бүтээл нь оролцооны үзэл баримтлалын нэг адилаар хариуцлагатай иргэншлийг хөхиүлэн дэмжиж байдаг. Гэхдээ үүнийг төр засгийн хүчин чармайлтыг орлуулах арга биш, түүний үр дүнтэй нэмэлт хэсэг гэж үзэх ёстой бөгөөд орон нутгийн захиргааны ажилтнуудын ажлын байрны баталгааг хангах, тэдэнтэй хамтран ажиллахад зарим талаар чиглэгдэх ёстой.

Сайн дурынхан бол өөрсдөө ашиг хүртэхгүй ч гэсэн төрийн үйлчилгээнд үнэ хөлсгүйгээр туслахад цаг заваа зориулдаг хүмүүс юм. Олон оронд хүн амын насжилт ихэсч өндөр настнуудын тоо өсөн нэмэгдэж байгаа нь сайн дурынхны хүрээг тэлж байгаа бөгөөд олон нийтийн оролцоо нэмэгдсэн нь өөрөө сайн дурын үйл ажиллагааг дэмжин тэтгэж байна. Сайн дурын ажиллагаа олон хэлбэртэй бөгөөд тэд гал сөнөөгчөөс эхлээд өндөр настны асрагч, оршин суугаа газрынхаа халамжийн байгууллагын идэвхитэн хүртэл маш олон янз байдаг.

Сайн дурынхан ашгийн бус салбарт олноор ажилладаг (15-р бүлэг) боловч төрөөс үзүүлж буй үйлчилгээ, нийгмийн ажилд тэднийг шууд татан оролцуулдаг олон орон байдаг. Энэтхэгийн олон мужид тэтгэвэрт гарсан төрийн албан хаагчид насанд хүрэгчдийн бичиг үсэгжүүлэх хөтөлбөрт оролцохын зэрэгцээ орон нутгийн зөвлөлүүдэд хөрөнгө санхүүгээ төлөвлөхөд нь тусалдаг. Сайн дурынхныг ашиглах нь хамтын бүтээлээс гардаг олон ашиг тусыг өгөхийн зэрэгцээ төрийн үйлчилгээг маш бага нэмэлт зардлаар сайжруулах боломж олгодог. Мөн сайн дурынхны идэвхи зүтгэл нь төрийн байгууллагад ажиллагсдад чухал үлгэр жишээ үзүүлж чаддаг.

Эдгээр үр шимийг хүртэхийн тулд менежерүүд сайн дурынхны хөтөлбөрөө маш сайн төлөвлөж, зохион байгуулах ёстой. Тэд сайн дурынхны ажиллаж байгаа албан тушаалууд орон тооны албан тушаалтай өрсөлдөх бус, түүнд нэмэлт болдог байх, сайн дурынхан зохих мэдлэг чадвартай байх, тэдний оролцоотой холбоотой асуудлыг цаг алдалгүй шийдвэрлэж, үр дүнг тухайн ажилтанд мэдэгддэг байх нөхцлийг бүрдүүлж өгөх хэрэгтэй. Мөн Энэтхэгт орон нутгийн бэлтгэл ажилтнуудыг сургалтад хамруулдаг шиг сайн дурынханд зориулсан сургалт зохион байгуулж үүргээ хангалттай биелүүлэх боломж олгох ёстой.

Бизнесийн байгууллага ба орон нутгийн удирдлагын үүрэг

Бизнесийн байгууллагын зүгээс жижиг үйлдвэрүүд, ТББ-ууд, орон нутгийн удирдлагуудад зориулж менежментийн сургалт явуулах, ажилтнуудын сайн дурын хөтөлбөр хэрэгжүүлэх, иргэдийн бүлгийн санаачилсан төслүүдийг дэмжих, нийгмийн хөгжил ба байгаль орчны менежментийн чиглэлээр төрийн ба төрийн бус байгууллагуудтай хамтран ажиллах замаар тэдний үр дүнтэй түншлэлд хувь нэмрээ оруулж болно.

Орон нутгийн үр чадвар, хөрөнгө хүчийг бэхжүүлэх, боловсрол, эрүүл мэнд, байгаль орчны менежмент, ядуусын хорооллыг сайжруулахтай холбоотой үйл ажиллагаанд хувийн хэвшлийн компаниуд оролцож байгаа сайхан үлгэр жишээ олон бий. Эдгээрт Бразилийн хүүхдэд ээлтэй компаниудын эвсэл, Ямайкийн мэдээллийн технологийн хүртээмжийн төлөө эвсэл, Колумб, Мексикийн ажилтнуудынхаа сайн дурын үйл ажиллагаанд үзүүлдэг дэмжлэг зэргийг дурдаж болно.

Хувийн бизнесүүд улстөрийн амьдралд шууд эерэг үүрэг гүйцэтгэдэг газруудад (Энэтхэгийн Анад, Манипал хотууд шиг) хотын үйлчилгээ илүү үр ашигтай байдаг нь судалгаанаас харагдаж байна. Хөгжиж байгаа орнуудад Парисын худалдааны танхим гэх мэт хувийн хэвшлийн бизнесийн холбоод үйлчилгээний хүртээмжийг сайжруулах түншлэлд бүтээлч үүрэг гүйцэтгэж байна (Шигтгээ 14.2).

Төр засаг, бизнес, боловсролын байгууллага, ард иргэдийн дунд хамтын ажиллагааны сүлжээ бий болгох нь заримдаа *иргэний*

бизнес эхлэн эрхлэгч хэмээх шинэ төрлийн манлайлагч төрүүлдэг. Энэхүү манлайлагч нь бизнесийн сэтгэлгээ ба нийгэмд тустай үйлсийг хослуулж, иргэдийн мэдлэг чадварыг эдийн засгийн ашиг сонирхолтой уялдуулж өгдөг⁴. Тэд бол ашиг хонжоо хайгч, эсвэл буюаны үйл ажиллагаа явуулагч биш, харин нийгмийн хөгжилд цаг зав, авъяас чадвараа зориулдаг хүмүүс юм. Иргэний буюу нийгэмд ээлтэй бизнес эрхлэгчдийн хөдөлмөрийг үнэлэх, хамтран ажиллах боломж олгох зэргээр дэмжин урамшуулж байх хэрэгтэй.

Шигтгээ 14.2

Парисын Худалдаа аж үйлдвэрийн танхим

Парисын Худалдаа, аж үйлдвэрийн танхим (ПХАҮТ) нь 1898 оны хуулийн дагуу ажилладаг улсын корпораци юм. Наполеон Бонапарт 1803 онд тэр үеийн Парисын худалдааны корпорацийн оронд түүнийг үүсгэн байгуулжээ.

ПХАҮТ-ын зорилго нь:

- Бүх компани, худалдаа, аж үйлдвэр, үйлчилгээний эрх ашгийг төрийн эрх бүхий байгууллагын өмнө төлөөлж, хамгаалах;
- Ирээдүйн техник ажилтан, менежер, удирдах ажилтнууд, хөдөлмөр эрхлэгч эрэгтэй, эмэгтэй бүх хүмүүсийг сургах;
- Компаниудад хууль эрх зүй, нийгэм, төсөв санхүү, худалдааны болон олон улсын асуудлуудаар мэдээлэл, зөвлөгөө өгч, хөгжлийн бүхий л шатанд нь дэмжлэг үзүүлэх;
- Парис хот, түүний нутаг дэвсгэрийн хот төлөвлөлт, дэд бүтцийн хөгжилд туслахад оршдог.

ПХАҮТ-ын санхүүжилт нь тухайн дүүрэгт ажиллаж байгаа компаниуд, мэргэжилтнүүдэд ногдуулдаг татвар, өөрийн үйл ажиллагааны орлого, бүх компаниудад заавал ногдуулдаг сургалтын татвараас бүрддэг. Тус танхим 4,000 орчим ажилтантай бөгөөд тэдний 62 хувь нь боловсролын үйл ажиллагаа явуулдаг байна.

Орон нутгийн улстөрийн удирдлагуудын зүгээс оролцоот үйл явцыг эсэргүүцэж болзошгүй талаар өмнө дурдсан. Түншлэл, итгэлцэл бий болгоход орон нутгийн сонгогдсон удирдлагууд шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэж болно. Үүнийг хэд хэдэн хотын дарга нарын хэрэглэсэн шинэлэг арга барил, олон нийтийн оролцооны жишээ харуулж байна⁵. Хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийн хугацаа

нь тодорхой, гүйцэтгэх эрх мэдэл нь бодитой, орон нутгийн захиргаадад олгосон орлогын эх үүсвэр хангалттай нөхцөлд хотын дарга нар төрийн үйлчилгээг илүү сайжруулах, иргэдийн оролцоог зохион байгуулахад манлайлан ажиллаж чаддаг. Үүнтэй төстэй үүргийг Энэтхэг зэрэг улсад байдаг дүүргийн хөгжлийн зөвлөлийн гишүүн улстөрийн зүтгэлтнүүд гүйцэтгэж болно.

Хандивлагч байгууллагуудын үүрэг

Хандивлагч байгууллагууд засгийн газартай дараах чиглэлээр хамтран ажиллах ёстой:

- Нийгмийн капитал бүрдүүлэгч багц элементийг тодорхойлох, дэмжих, ядаж л тусламжийн буруу бодлого хөтөлбөрөөр тэдгээрийг эвдэж устгахгүй байхад анхаарах,
- Төсөл боловсруулах, хэрэгжүүлэхдээ төсөл бүрт орон нутгийн түвшний зохистой оролцоог ашиглах. Жишээлбэл, нийтлэг нэг зорилгод хүрэхийн төлөө хамтран ажиллаж байсан туршлагатай, энэ талын уламжлалт харилцаа хэдийн тогтсон эмэгтэйчүүдийн дунд хоршооны зээлийн систем илүү тогтвортой жигд хэрэгжиж болно,
- Хүмүүсийг илүү сайн харилцахад нь туслах дэд бүтцээр хангах, хууль дээдлэх ёсыг дэмжин сурталчлах замаар нийгмийн капитал төлөвшин хөгжих орчин бүрдүүлэх,
- Төсөл боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд оролцооны аргыг ашиглах, хөгжлийн төлөө салбар хоорондын түншлэл бий болгох зэргээр нийгмийн капиталд шууд ба шууд бус хөрөнгө оруулалт хийх,
- Бусад орны оролцооны сайн, муу туршлагад төр засгийн анхаарлыг хандуулах,
- Төрөл бүрийн бүлгийн хооронд эерэг харилцаа бий болгоход туслах.

Эцэст нь дүгнэж хэлэхэд, гаднын байгууллагын бүтээлч туслалцаа ч, иргэний нийгмийн байгууллагууд ч төрийн үйлчилгээг үр нөлөөтэй, хөнгөн шуурхай үзүүлэх үүрэг хариуцлага хүлээхгүй байж болно. Иргэдийн идэвхитэй оролцоо нь засгийн газар үйлчилгээ үзүүлэх үүрэг хариуцлагаа умартах, нийгмээс засгийн газартай тооцох хариуцлагыг сулруулах шалтгаан болох учиргүй.

ГОЛ АСУУДЛУУД БА САЙЖРУУЛАХ ЧИГЛЭЛТҮҮД

Гол асуудлууд

Төр засгийн үр нөлөөтэй байдал, эдийн засгийн амьдрах чадвар нь нийгэм дэх *нийгмийн капиталын* хуримтлалаас ихээхэн хамаардаг. Нийгмийн капитал нь худалдаачдын холбоо, хоршооллоос эхлээд хоршоод, спортын клуб зэрэг сайн дурын сүлжээний харилцан ажиллагааны үр дүнд үүсч бий болсон итгэлцэл, хамтын ажиллагааны заншлын хуримтлал юм. Нийгмийн капитал бусдын зан байдал, технологи, зах зээлийн талаарх мэдээлэл солилцоог түргэтгэснээр ажил гүйлгээний өртөг зардлыг багасгаж, хамтын үйл хэргийг дэмждэгээрээ эдийн засгийн хувьд үр өгөөжтэй байдаг. Олны танил болсон жишээ бол Бангладешийн Грамийн Банкны хэрэгжүүлсэн ард иргэдийн бүлэгт суурилсан жижиг зээлийн хөтөлбөрийн амжилт юм.

Биет капиталаас ялгаатай нь нийгмийн капитал түүнийг ашиглах тусам өсөн нэмэгддэг. Гэхдээ нэг бүлгийн нэгдмэл байдлыг бусад бүлгийг хохирооход ашиглах тусам нийгэмд үзүүлэх нөлөө бүхэлдээ сөрөг байж, ялангуяа шашин, үндэс угсааны хувьд хуваагдмал нийгэмд бүр ч хүчтэй нөлөөлж болох юм. Иймд төр засгаас иргэд хоорондын хамтын ажиллагааны сүлжээ, түүнчлэн эдгээр сүлжээ хоорондын эерэг харилцааг хөхиүлэн дэмжих нь чухал.

Засгийн газар үйл ажиллагаагаа амжилттай явуулахын тулд холбогдох сонирхогч талуудын *оролцоог* хангах шаардлагатай болдог. Саяхан хүртэл оролцоо гэдгийг засгийн газрын хөтөлбөрийн үр өгөөжийг хүртэгчдээс тухайн хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд туслах мэдээллийг авах явдал хэмээн явцуу ойлгож байв. Энэ нь оролцооны нэг чухал бүрэлдэхүүн хэсэг мөн боловч түүний хүрээ тэлэгдэж төслийн сонголт, боловсруулалтын шатанд оролцох оролцоог хамардаг болжээ. Ийнхүү тухайн үйл ажиллагааны үр шимийг хүртэх ёстой иргэд түүнийг хэрэгжүүлэхэд хамтран ажиллаж, гарах бэрхшээл, сайжруулах боломжийн талаар сануулахын дээр түүнийг сонгох, төлөвлөх шатанд оролцох боломж нээгдсэн нөхцөлд төрийн үйл ажиллагаа болон иргэдийн оролцооны уялдаа бий болдог. Муу боловсруулсан төсөл сайн хэрэгжих үндэсгүй бөгөөд сайн боловсруулсан ч зорилтот хэрэглэгчдийнхээ бодит хэрэгцээг тусгаагүй хөтөлбөрийг ягштал хэрэгжүүлээд ч үр дүнд төдийлөн хүрдэггүй.

Улс орнууд оролцоог хангах төрөл бүрийн бүтэц, хандлага бий болгосноор захиргааны үр нөлөөтэй байдлыг дээшлүүлэх, ядуурлыг бууруулахад зарим ахиц гараад байна. Харин оролцооны эдгээр хэлбэр төлөөллийн засаглалын хүлээх үүрэг, хариуцлагыг багасгаж, хариуцлагын тогтолцоог сулруулахгүй байхад анхаарах ёстой. Түүнчлэн оролцооны бүлгүүд өөрсдөө ил тодоор хариуцлага хүлээдэг байх хэрэгтэй. Эцэст нь нөлөө бүхий элитийн сонирхолд автагдах эрсдэлээс сэргийлэх, ядуу дорой, гадуурхагдсан бүлгүүдийн оролцоо, эргэх холбоог хангах бүх талын арга хэмжээ авах нь зүйтэй.

Төр засгийн байгууллага, иргэний нийгэм хоорондын *түншлэлийг* бэхжүүлэх замаар оролцооны хамрах хүрээ, далайцыг нэмэгдүүлж болно. Ийм түншлэл нь оролцооны микро асуудлаас цаашилж, бүлгүүд хоорондын харилцааг зохицуулснаар нийгэмд бүхэлд нь нийгмийн капитал хуримтлуулахад дэмжлэг үзүүлдэг. Төр, хувийн хэвшлийн үр нөлөөтэй түншлэлд юуны өмнө тухайн хөтөлбөр, үйлчилгээг үр ашигтай байлгахын сацуу түүний үр шимийг хүртэгчдийг төсөл боловсруулахад оролцуулах, эмзэг болон цөөнхийн бүлгүүд ашиг сонирхлоо илэрхийлж дуу хоолойгоо хүргэх боломж бүрдүүлэхэд анхаарах ёстой. Хувийн бизнесүүд ч мөн адил төрийн үйлчилгээ үзүүлэх, нийгмийн капитал хөгжүүлэх түншлэлд хувь нэмрээ оруулж болно. Дахин тэмдэглэхэд, тухайн санаачилга зөвхөн явцуу эрх ашигт үйлчлэх, орон нутгийн эрх мэдэл бүхий бүлгүүдийн нөлөөнд автагдах эрсдэлээс хамгаалах нь чухал.

Сайжруулах чиглэлүүд

Нийгмийн капитал хуримтлуулах, сайн дурын холбоодын хооронд харилцан итгэлцэл бий болгох нь эдийн засгийн хөгжил, төрийн захиргааны үр нөлөөтэй ажиллагаанд чухал ач холбогдолтой учраас хөгжиж байгаа орнуудын засгийн газрууд бүх чиглэлд хамтын ажиллагааны сайн дурын сүлжээ бий болгохыг дэмжих хэрэгтэй. Энд асар их хөрөнгө мөнгө хэрэггүй, заримдаа засгийн газраас дэмжиж байгаа гэсэн дохиог олон нийтэд өгөхөд л хангалттай, эсвэл төрөөс нутгийн иргэдэд зориулсан энгийн хэрэгслүүд бий болгож, нийтлэг сонирхдог мэдээллээр хангаснаар нутгийн иргэд цаашид өөрсдөө аваад

явж болно. Харин ядуу иргэдийн дунд сайн дурын хамтын ажиллагаа бий болгож тогтвортой хөгжүүлэхэд засгийн газраас илүү идэвхитэй дэмжлэг үзүүлэх шаардлагатай.

Нийгмийн капиталын бүх хэлбэрт дэмжлэг үзүүлэх ёстой гэсэн үг биш. Ялгаварлан гадуурхах зарчимд, эсвэл нийгмийн бусад бүлгийн эсрэг идэвхитэй дайсагналд үндэслэсэн хамтын ажиллагааны сүлжээ, ялангуяа үндэс угсааны болон шашны хувьд хуваагдмал нийгэмд үүсэхээс урьдчилан сэргийлэх хэрэгтэй. Түүнчлэн төрөл бүрийн бүлгүүдийн ялгаа аажмаар гүнзгийрэхээс сэргийлэхийн тулд тодорхой бүлгүүдийн дотор нийгмийн капитал бүрдэх үйл явцын хажуугаар бүлгүүдийн хооронд шууд харилцаа, эерэг хамтын ажиллагаа бий болгоход туслах нэмэлт арга хэмжээг засгийн газраас зориуд авч хэрэгжүүлэх нь зүйтэй.

Хөгжиж байгаа орнууд засгийн газрын хөтөлбөрүүдэд иргэдийн бүлгүүдийн оролцоог хөхиүлэн дэмжих хэрэгтэй. Хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн талаарх бодитой мэдээллийг түүний үр шимийг хүртэх зорилтот хэрэглэгчдээс авч байх шаардлагатай. Үүний тулд мэдээлэл харилцааны хангалттай сувгууд бий болгож, “шүтэл үлээгчид”-ийг сайтар дэмжиж хамгаалах нь чухал. Үүний зэрэгцээ, судалгааны түүвэрт хөтөлбөрийн үр шимийг хүртэгч хүн амын төлөөллийг оруулж, зөвхөн хамгийн түрүүнд, эсвэл хамгийн чанга дуугардаг хэсгээс бүрдсэн бус байх нөхцлийг бүрдүүлэх шаардлагатай. Мөн ядуу иргэд, гадуурхагдсан бүлгүүдийн саналыг сонсоход чиглэсэн бататгах арга хэмжээ авах нь чухал.

Түүнчлэн оролцох эрх шаардаж байгаа бүлгүүдийн хууль ёсны байдлыг нягталж үзэхийн зэрэгцээ эдгээр бүлгийн талаарх нутгийн иргэдийн саналыг сонсох замаар жинхэнэ иргэдийн үүсгэл санаачилгын байгууллага уу, эсвэл тодорхой ашиг сонирхолд үйлчилдэг бүлэг үү гэдгийг ялгаж салгах хэрэгтэй.

Хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн тухай мэдээлэл солилцохоос гадна төсөл сонгох, боловсруулах явцад оролцох оролцоо чухал. Энэ чиглэлийн олон боломжит аргын аль нь илүү бодитой, хэрэглэхэд үр дүнтэй болох нь тухайн улсын онцлогоос хамаарч тодорхойлогдоно. Төсөл, хөтөлбөрийн сонголтын хувьд оролцоог үр нөлөөтэй болгох нэн тэргүүний урьдач нөхцөл бол орон нутгийн захиргаа нутгийн иргэдийн

идэвхитэй шаардлагын дор тэдэнд хөнгөн шуурхай үйлчилдэг, тэдний төлөөллийг багтаасан байх явдал юм. Төсөл, хөтөлбөр боловсруулах ажиллагааны хувьд олон оронд үр дүнтэй нь тогтоогдсон зардал болон эрсдэл багатай оролцооны хувилбар бол “төслийн үр шим хүртэгчдийн үнэлгээний баг” байгуулж, тэдэнд тухайн дэвшүүлсэн загварын алдаа дутагдлыг олж тогтоох, төслийн боловсруулалтыг эргэн сайжруулах эрх мэдэл олгох явдал юм.

Оролцооноос залгах асуудал бас гарч болно. Оролцоог ёс төдий, механикаар хэрэгжүүлсэн, эсвэл иргэдийн санал бодлыг тусгаагүй нөхцөлд оролцооноос залгах нь зүй ёсны хариу үйлдэл бөгөөд оролцооны хандлага чин сэтгэлээс бус, эсвэл буруу байсны илрэл юм. Хэчнээн сайн хүсэл зорилготой байгаад үндэс суурь нь болсон нийгмийн капитал сул бол оролцооны анхны эрч хүч унтарч болно. Иймд нийгмийн капитал, оролцоо хоёр харилцан бие биеэ нөхөх зүйл гэж үзэх хэрэгтэй.

Оролцоог төлөвшүүлэх нь урт хугацааны зорилт учраас бусад хүчин зүйлээс гадна болгоомжтой туршилтыг шаарддаг. Оролцоо сайтай нэг үйл ажиллагаа нөгөөдөө эерэг нөлөө үзүүлдэг учраас засгийн газар оролцооны аргыг туршиж болох хямд төсөр үйл ажиллагааны хувилбаруудын талаар нутгийн иргэдтэй зөвлөлдөх хэрэгтэй. Ийнхүү дараалал тогтоохын тулд төр засгаас дараах дөрвөн зарчмыг оролцооны хандлагад мөрдлөг болгох нь зүйтэй:

- *Үр дүнтэй олон нийтийн харилцаа* (хандлага зорилтот хүн ам, тухайн тулгамдсан асуудалд нийцүүлэн өөрчлөх);
- *Тэгш баламж* (зорилтот хүн ам олноор оролцох бодит, тэгш боломж бүрдүүлэх);
- *Үр нөлөө* (оролцоог бодлогын чухал шийдвэрүүдтэй холбож өгөх);
- *Хэрэгжих баламж* (оролцооны үр дүн засгийн газрын хөтөлбөрт бодит тусгалаа олохыг дэмжих).

Хандивлагч байгууллагууд засгийн газартай дараах чиглэлээр хамтран ажиллах хэрэгтэй:

- Нийгмийн капиталыг бүрдүүлэгч элементүүдийг тодорхойлж дэмжиж ажиллах, тусламжийн буруу бодлогоор нийгмийн

капиталыг эвдэж устгахгүй байхад анхаарах,

- Ивээн тэтгэгч– хүлээн авагчдын хараат харилцаа үүсгэхээс зайлсхийх,
- Харилцааны энгийн хэрэгсэл, сувгууд бий болгох, оролцооны аргын сайн, муу туршлагыг хуваалцах замаар нийгмийн капитал төлөвшин хөгжих орчин бүрдүүлэх,
- Төсөл боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд оролцооны аргыг ашиглах, бүлэг хоорондын эерэг харилцааг дэмжих замаар нийгмийн капиталд шууд ба шууд бус хөрөнгө оруулалт хийх.

Гэхдээ талуудын идэвхитэй оролцоо нь засгийн газар иргэдэд төрийн үйлчилгээ үзүүлэх нэн тэргүүний үүрэг хариуцлагаа умартах, эсвэл нийгмээс засгийн газартай тооцох хариуцлагыг сулруулах шалтгаан болох учиргүй.

Зүүлт, тэмдэглэл

- 1 Энэ хэсгийг Бамбергер (1986), Перригийн бүтээлд Берри (1989), Серниа (1992), Томас (1995) нарын бүтээл, Азийн Хөгжлийн Банкны дотоод санамж бичиг, орны танилцуулгаас иш татав.
- 2 Энэ хэсгийг Бамбергер (1986), Перригийн бүтээлд Берри, Портний, Томсон нар (1989), Дэлхийн Банк (1997), Томас (1995) нарын бүтээл, Азийн Хөгжлийн Банкны дотоод санамж бичиг, орны тайлангаас иш татав.
- 3 Энэ хэсгийг Фишцбайн, Лоуден нар (1999), Тендлер (1997), Маккарний (1999), Перригийн бүтээлд Берри, Портний, Томас нар (1989), Хино (1999) нарын бүтээлээс хэсэгчлэн иш татав.
- 4 Хэнтон нар (1997).
- 5 Кэмпбелл (1997).

Арван тавдугаар бүлэг

Иргэний нийгэм ба төрийн бус байгууллагууд

Сайн засгийн газар өөрөө удирдах ёсыг орлохгүй. — Махатма Ганди

ИРГЭНИЙ НИЙГЭМ БА ЗАСАГЛАЛ¹

Иргэний нийгэм нь хувь хүн ба төр засгийн хоорондох орон зайг нөхөж байдаг. Иргэний нийгэм нь гишүүдийнхээ нийтлэг ашиг сонирхлын төлөө нийгэм, эдийн засаг, улстөрийн хувьд харилцан үйлчилдэг сайн дурын бүлгүүдээс (зохион байгуулалттай, эсвэл зохион байгуулалтгүй) бүрддэг (НҮБХХ, 1997). Иргэний нийгмийн түүхэн эх сурвалж нь уламжлалт холбоод, шашны бүлгүүдээс үүдэлтэй бөгөөд янз бүрийн орнуудад гарсан улстөр, нийгэм, шашны эсэргүүцлийн хөдөлгөөнүүдээр дамжин хөгжиж иржээ. Одоо үүнд үйлдвэрчний эвлэл, мэргэжлийн болон иргэний бүлгүүд, клубүүд, хоршоод, нутгийн иргэдийн байгууллагууд, иргэдийн хяналтын хороод, хүний эрхийн бүлгүүд, овог аймгийн болон нутгийн уугуул иргэдийн бусад бүлэг, мөн шашин, жендэр, яс үндэс, хэл, соёлд үндэслэсэн нийгэмлэг, холбоод багтаж байна. Иргэний нийгмийн байгууллагууд завсрын, эсвэл иргэний зохион байгуулалттай, нийтлэг хэрэгцээ, ашиг сонирхол, үнэт болон эрхэмлэдэг зүйлээрээ нэгдсэн байдаг бөгөөд олон төрлийн үйл ажиллагаанд дайчлан оруулах боломжтой. Хүчтэй, идэвхитэй иргэний нийгэм нь засаглалын дөрвөн тулгуур багана ил тод, хариуцлагатай байдал, оролцоо, эрх зүйт ёсны үндэс суурь болдог.

Иргэний нийгэм бол дур зоргоор авирлагч засгийн газар, төгс бус зах зээл хоёрыг засч залруулах хүчин мөн гэсэн санаа анх 19 дүгээр зууны үеэс бий болжээ. Засаглалыг сайжруулах түлхэц гол төлөв хот, хөдөө дэх иргэдийн анхан шатны үүсгэл санаачилгын хөдөлгөөнүүдээс

үүдэлтэй байв. Сүүлийн үеийн жишээ гэвэл, 1960-аад онд АНУ, Европт гарсан оюутны эсэргүүцлийн хөдөлгөөн, Азийн зарим оронд (БНСУ зэрэг) гарсан иргэд, залуучуудын эсэргүүцлийн цуглаан, байгаль орчин, дэлхий нийтийн асуудлуудыг тойрсон хөдөлгөөн зэргийг дурдаж болно. Ийм хөдөлгөөн, зохион байгуулалтын үндэс нь иргэдийн амьжиргаанд нөлөөтэй томоохон шийдвэрүүдийг гаргах явцад эс зөвлөлдөх, гадуурхах явдал гарсан гэж үзсэнтэй холбоотой байлаа.

Хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засагтай олон орон нэг намын тогтолцооноос олон намын тогтолцоонд шилжсэнээр хуучин колонийн, эсвэл захиргаадалтын дэглэмийн оронд төлөөллийн засаглалын шинэ хэлбэрүүд бий болсон боловч тэр нь гол төлөв хэврэг, иргэдийн дунд хараахан үндэс сууриа олоогүй байна. Эдгээр улс үндэстэнд дур зоргоор авирлах явдалтай тэмцэх, сайн засаглалын үндэс суурийг бэхжүүлэхэд иргэний нийгмийн байгууллагууд шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэдэг.

Түүнчлэн сүүлийн жилүүдэд гарч байгаа нийгмийн ялгаварлан гадуурхалт, ардчиллын хомсдолын асуудлыг шийдвэрлэхэд чиглэсэн хүчин чармайлтууд иргэний нийгмийн үүрэг, сайн дурынхан, түншлэлд голлон анхаарч байна. Ардчиллын хомсдол гэдэг нь сонгуулийн санал өгөх эрх, ээлжит сонгуулиас хойш иргэдийн дуу хоолой дутагдах явдлыг хэлдэг. Харин нийгмийн ялгаварлан гадуурхалт гэдэг нь үндэсний цөөнх, эмэгтэйчүүд, нийгмийн сул дорой хэсгийг бодлого боловсруулах үйл явц, орон нутгийн захиргаа, төрийн үйлчилгээний гадна орхигдуулахыг хэлнэ. Иргэний нийгмийн байгууллагуудыг хөхиүлэн дэмжих нь иргэдийн санааг зовоож буй үйл ажиллагаанд тэднийг татан оролцуулах замаар дээрх хоёр асуудлыг шийдвэрлэхэд тусалдаг бөгөөд оролцооны шинэ дадал зуршил, өөртөө итгэлтэй байдал бий болгодог.

Иргэний нийгмийг ямагт нэг төрлийн, сайн санаат хүмүүсийн нэгдэл гэж үзэж болохгүй. Иргэний нийгмийн дотор гэмт үйлдэл, шунахайрал, бүлэглэлийн сонирхол, угсаатны дайсагнал, нийгмийн дарангуйллаар нэгдсэн холбоод, мөн иргэдийн нийтлэг ашиг сонирхлыг төлөөлдөггүй тамхи зэрэг янз бүрийн бизнесийн лобби бүлэг байж болно. Өмнөх бүлэгт онцлон тэмдэглэсэнээр, нийгмийн капитал ч бас ийм сул талтай байдаг. Гэхдээ энэ бүлэгт иргэний нийгмийн эерэг хэлбэрүүдийг голлон авч үзнэ.

ИРГЭНИЙ НИЙГМИЙН БАЙГУУЛЛАГЫН ТӨРЛҮҮД

Үйлдвэрчний эвлэл гэх мэт албан ёсны байгууллагууд үйл ажиллагааныхаа хэм хэмжээг тодорхойлсон дотоод дүрэм журмыг мөрдлөг болгодог. Албан бус байгууллагууд гишүүдийнхээ тусын тулд, хамтын үйл ажиллагаа, санхүүжилтийн төлөө, мөн усжуулалт, хадгаламж, зээл гэх мэт бараа, үйлчилгээний хангамжийн төлөө нэгдсэн хөршийн холбоод, хэрэглэгчдийн бүлгүүд зэрэг янз бүрийн байдлаар хамтран ажилладаг хувь хүмүүсийн нэгдлээс бүрддэг. Албан бус байгууллага дахь хамтын ажиллагаа богино хугацааны, тохиолдлын чанартай, эсвэл урт хугацааны байдаг. Иргэдийн төрөл бүрийн бүлгүүд, иргэдийн үүсгэл санаачилгын байгууллагууд албан ба албан бус аль аль хэлбэрээр оршин тогтнодог.

Мөн албан бус байгууллагад ядуусын хороолол, шилжин суурьшигчдын холбоод, албан бус сургуулиуд, орон нутгийн аюулгүй байдлын хороод, хог хаягдал цуглуулагчид, албан бус тээвэрчид ордог. Эдгээр албан бус үйл ажиллагаа ба бүлэг нь хөгжиж байгаа орнуудын хотууд дахь орон сууц, тээвэр, ус суваг, эрчим хүчний хангамж, эрүүл мэндийн үйлчилгээний ихээхэн хувийг үзүүлдэг (жишээлбэл, Перугийн Лима хотод 60 орчим хувийг). Тэд ядуус, гадуурхагдсан бүлгүүдийн хэрэгцээг хангах талаар албан ёсны тогтолцооны хийж чадаагүй үлдээсэн хоосон орон зайг нөхөж ажилладаг (МакКарний, 1999).

Иргэний нийгмийн байгууллагуудыг анхан шатны ба “толгой” байгууллага гэж ялгаж болно. Анхан шатны байгууллагууд хүчээ нэгтгэх, туршлагаа солилцох, дэмжих үйлчилгээ авах, тусгаарлагдмал байдлыг даван туулах, хандивлагч байгууллагууд ба үндэсний засгийн газартай харьцах, нэр хүндээ дээшлүүлэх үүднээс бие биетэйгээ хамтран бүс нутгийн, эсвэл үндэсний хэмжээний дээвэр байгууллага, сүлжээ, эсвэл эвсэлд нэгдэж болдог.

Үйлдвэрчний эвлэлүүд

Улсын салбарт ажиллагсдын үйлдвэрчний эвлэлүүдийг төрийн албаны ажиллагааг тасалдуулж болох сөрөг хүч гэж үздэг уламжлалт үзлийн оронд тэднийг бодлого, хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд эерэг

нөлөө үзүүлэх чадвартай иргэний нийгмийн холбоод гэж үзэх нь зүйтэй (Тэндлер, 1997). Үүнийг Ази, Латин Америкийн нийгмийн салбарын олон хөтөлбөрийн жишээ харуулж байна. Румын гэх мэт Зүүн Европын шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын шинэтгэлийн хөтөлбөрт засгийн газрын бүтцийн өөрчлөлт хийх, хууль боловсруулах, цалин хөлсийг тогтооход үйлдвэрчний эвлэлүүд, мэргэжлийн холбоодыг оролцуулах стратеги баримталжээ (Яанечк, 1996). Ямар ч байсан, 13-р бүлэгт авч үзсэнчлэн, холбогдох талуудын зохистой оролцоо хангагдаагүй нөхцөлд хэрэгжилт зайлшгүй удааширч, үр нөлөөгөө алддаг.

Боловсролын байгууллагууд

Их, дээд сургууль, эрдэм шинжилгээний байгууллагууд дангаараа, эсвэл бусад байгууллагуудтай түншлэх замаар иргэний нийгэмд чухал үүрэг гүйцэтгэж чаддаг. Их, дээд сургуулиуд тухайн бүс нутгийн захиргааны шинэчлэлийн үйл явц, ядуурлыг бууруулах хөтөлбөрүүдийн суурь судалгаа, иргэдэд зөвлөгөө өгөх үйлчилгээг өргөжүүлэхэд (Филиппин Улсынх шиг) чухал үүрэг гүйцэтгэж чадна. Түүнчлэн их, дээд сургуулиуд мэдлэг чадварыг дээшлүүлэх, ялангуяа мэдээллийн технологийн асуудлыг шийдвэрлэхэд засгийн газар, бизнесийн байгууллагуудтай хамтран ажиллаж, төрийн албанаас чөлөөлөгдсөн ажилтнуудыг дахин сургахад тусалж болно. Тэд мөн төрийн бус байгууллагуудтай (ТББ-ууд) хамтран иргэдэд боловсрол олгоход туслахаас гадна төрийн үйлчилгээний бусад олон чиг үүргийг гүйцэтгэж чаддаг (жишээг Шигтгээ 15.1-ээс үзнэ үү). Харамсалтай нь, хөгжиж байгаа олон орны их, дээд сургуулиуд иргэний нийгмийн чиг үүргийг гүйцэтгэхгүй байгаа нь зарим талаар өөрсдөө дотоод асуудалтай, нийгмийн өргөн хүрээнээс тусгаарлагдсан байдагтай холбоотой. Хөгжиж байгаа ихэнх орны хувьд тэдний оруулах хувь нэмрийг илүү системтэйгээр судалж үзэх нь зүйтэй.

Шигтгээ 15.1

Зах зээл дэх улсын салбарын байгууллага

Английн Бирмингхэмийн Их сургуулийн Төрийн бодлогын сургууль бол улсаас ямар нэг санхүүжилт авч, улсад үйлчилгээгээ худалддаггүй боловч улсын салбартай хамтран ажилладаг цэвэр өөрөө өөрийгөө санхүүжүүлдэг байгууллага юм. Тус сургуулийн эрдэм шинжилгээний 90 ажилтны 20 нь хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад төгсөлтийн дараах зэрэг олгох хөтөлбөр, сургалт, судалгаа, зөвлөгөө өгөх үйлчилгээ үзүүлдэг Олон улсын хөгжлийн тэнхимийг (ОУХТ) бүрдүүлдэг.

Төрийн бодлогын сургууль анх 1964 онд насанд хүрсэн оюутнууд буюу төрийн албан хаагчдыг сургаж дадлагажуулах зорилгоор байгуулагджээ. Голдуу бакалаврын шатны сургалт явуулж мөнгө олдог ердийн их, дээд сургуулийн санхүүжилтийн схемийг энд ашиглах боломжгүй байсан тул санхүүжилтийн өөр эх үүсвэр олох хэрэгтэй болжээ. Иймээс тус сургууль, ОУХТ хоёр бүхэлдээ зах зээлийн болон мэргэжлийн гэсэн хоёр шалгуурт нийцэх хэрэгтэй болсон байна.

Юуны өмнө, ОУХТ зардлаа бүрэн нөхөх шаардлагатай болсон бөгөөд “бүрэн” гэдэг нь бүгдийг гэсэн үг. Тус сургуулийн тэнхим бүр орлого, зарлагаа тэнцүүлэн төсвийн төв болон ажиллаж байна. Барилгынхаа ам метр бүр, утасны ба халаалтын хөлс, сургуулийн сургалтын тоног хэрэгсэл, үйлчилгээний төлбөрийн дээр багш, ажилтнуудын цалин хөлс, нийгмийн зардлыг нөхөх шаардлагатай. Үүний тулд ажилтан бүр авч байгаа цалингаасаа 2.5 дахин их орлого олж байх ёстой.

Хоёрдугаарт, судалгааны ажил, сургалтын чанарын хувьд өндөр үнэлгээ авч эрдэм шинжилгээний хамтын нийгэмлэгийн дунд үнэ цэнэтэй гишүүн гэдгээ харуулах шаардлагатай. Тус тэнхимийн багш нар, зөвлөхүүд, судлаачдын үйлчилгээг үнэлсэн төр захиргааны болон төрийн бус байгууллагууд, хувь хүмүүс, хандивлагч байгууллагууд шууд төлбөр төлдөг. Өөр хэн төлж байна вэ? Багш, ажилтнууд ч бас төлөлдөг. Тэд тус сургуулийн ердийн тэнхимд ажиллаж байгаа мэргэжил нэгтнүүд нь илүү хялбар аргаар амьдарч, тогтмол зардал багатай хувийн хэвшлийн зөвлөх компаниуд ажилтнууддаа илүү их цалин хөлс өгч байгааг харж байна.

Үүнээс хэн хожиж байна вэ? Хэрэглэгчид хүссэн үйлчилгээгээ авч байна. ОУХТ үйлчлүүлэгчийн хэрэгцээнд нийцсэн үйлчилгээ үзүүлж чадахгүй бол цаашид оршин тогтнох боломжгүй. ОУХТ байгууллагын үр нөлөөтэй байдлын онолыг заагаад зогсохгүй түүнийг өөрийн практикт хэрэглэдэг, зөвлөх үйлчилгээ үзүүлдэг өрсөлдөгчдөөсөө ялгаатай нь ашгийн төлөө ажилладаг, мөн их сургуулийн нэг хэсэг болохын хувьд

мэдлэг оюуны баталгаагаар хангадаг гэдгийг үйлчлүүлэгчид нь мэддэг. Ажилтнууд нь ч бас байгууллагынхаа үйл ажиллагаанд тодорхой нөлөө үзүүлж, ирээдүйгээ удирдаж, ердийн багш нар, зөвлөхүүдээс илүү баялаг туршлага хуримтлуулж байгаагийнхаа үр шимийг хүртдэг.

Гол хүндрэл нь ийм байгууллагыг сургалтын байгууллагын болон хувь хүний эрдэм шинжилгээний ажлын онцлогийг хослуулан удирдах явдал юм. Цалингийн түвшин тогтоох, ажилд авах, ажлаас халах асуудлыг их сургуулийн нийтлэг журмаар зохицуулдаг учраас бизнесийн менежерээ урамшуулах, шийтгэх арга хэмжээ авч чаддаггүй. Иймд тус байгууллагын үр нөлөөтэй байдал нь ажилтнуудын сэтгэлтэй хандлага, эрч хүч, харилцан бие биеэ дэмжих дэмжлэгт төдийгүй олсон амжилт, үзүүлж буй нөлөөгөөрөө хамтдаа бахархах сэтгэлд үндэслэдэг байна.

Төрийн албаны хэмжээнд даган дуурайвал зохих үлгэр жишээ энэ мөн үү? Энэ нь үйлчилгээгээ зарж борлуулах өргөн хүрээтэй зах зээл байгаа эсэхээс шалтгаалахаас гадна байгууллага бүхэлдээ оршин тогтноход хувь хүний хүлээх хариуцлагаа ухамсарласан байдлыг хамт олонч уур амьсгалтай хослуулж болохуйц жижиг байгууллагад хэрэглэж болох загвар юм. Гэхдээ энэхүү туршлага зах зээлийн шахалтыг төрийн албанд хэрэглэж болно, энэ утгаараа иргэний нийгмийн үүргийг ч гүйцэтгэж болно гэдгийг харуулж байна.

Эх сурвалж: Ричард Батлий, Хөгжлийн удирдлагын профессор, Бирмингхэмийн Их сургуулийн Олон улсын хөгжлийн тэнхимийн захирал

Шүүх засаглал

Шүүх засаглал шууд бусаар иргэний нийгмийн нэг хэсэг болсон туршлага цөөнгүй улс оронд байна. Иргэний нийгмийн байгууллагууд иргэдийн өргөдөл гомдлыг үр нөлөөтэй шийдвэрлэх, эсвэл захиргааны зүй бус үйлдэл, эс үйлдэлд гүйцэтгэх засаглалын анхаарлыг хандуулахад шүүх механизмыг ашиглах шинэлэг арга хэлбэрүүд бий болжээ. Заримдаа нийгмийн шударга ёс алдагдах, ялгаварлан гадуурхах, авлига, гүйцэтгэх засаглалын зохисгүй үйл ажиллагаатай тэмцэхэд шүүх өөрөө идэвхи санаачилгатай оролцож болно. Нийтийн эрх ашгийн төлөө шүүхийн маргаан нь сургууль, эмнэлгийн нөхцөл байдал, байгаль орчны чанар, хэрэглэгчийн эрх, барилгын аюулгүй байдлын норм зөрчигдсөн зэрэг илүү өргөн хүрээний асуудлыг хамарч байна. Гэхдээ нийтийн эрх ашгийн төлөө шүүхийн маргаан нь засаглалын практик, хандлагад хийх үндсэн өөрчлөлтүүдийг орлож чадахгүй.

Анхан шатны байгууллагууд ба уламжлалт бүтэц

Иргэний нийгмийн дунд шатны ихэнх байгууллага жирийн иргэдээс нэг алхам холдсон байдаг. Харин Африк болон бусад бүс нутагт байдаг эргэлтийн зээлийн холбоод, фермерүүдийн холбоод, ажилчдын хоршоод, эцэх эхчүүд ба багш нарын холбоод, шашны бүлэглэлүүд зэрэг иргэдийн үүсгэл санаачилгын *анхан шатны байгууллагууд* иргэдтэй шууд харилцаж ажилладаг. Ийм байгууллагууд итгэлцэл бий болгох, үндэсний цөөнх ба нийгмээс гадуурхагдсан бүлгийн тусгаарлагдмал байдлыг багасгах, засгийн газрын байгууллагуудын элит чиг баримжааг эсэргүүцэх ажиллагаа явуулдаг. Гэхдээ эдгээр байгууллагын гишүүнчлэл явцуу, менежментийн чадавхи султайгаас гадна уламжлалт эрх баригчдад автагдах эрсдэлтэй. Энэтхэг, Филиппин гэх мэт олон оронд иргэдэд суурилсан байгууллагуудыг захиргааны шат давхарга, эсвэл заавал зөвлөлдөх тогтолцоогоор дамжуулан төвлөрсөн бус захиргааны бүтцэд оруулах алхам хийгджээ. Иргэдийн уламжлалт байгууллагуудын үүргийг ч бас хайхралгүй орхиж болохгүй.

Түүнчлэн бизнесийнхэнтэй сөрөг харилцаатайн улмаас захиргааны лобби хийхэд хүрсэн иргэдийн бүлгүүдийг ч зайлшгүй анхаарах хэрэгтэй. Бизнесийн лобби бүлгүүдийн асар их эрх мэдэл, нөлөөг (тухайлбал, АНУ дахь элсэн чихрийн лобби, Үндэсний бууны холбооны явуулдаг бууны лобби) тэнцвэржүүлэх шаардлага нь олон хотод иргэдийн оролцооны хөтөлбөрүүд бий болоход хүргэжээ. Хөгжингүй орнуудад зохицуулалтын болон хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах хуулиуд батлан гаргуулахад нийтийн эрх ашгийн төлөө лобби чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Энэтхэгт өрнөсөн мэдээллийн эрх чөлөөний төлөө кампанит ажлууд төрийн мэдээллийг ил тод болгоход хүчтэй шахалт үзүүлж байна. Иргэдийн нөлөөллийн үйл ажиллагааны үр дүнд байгаль орчин бохирдуулж буй үйлдвэр, аж ахуйн газруудыг хаах буюу нүүлгэн шилжүүлэхэд хүргэж байна. Иймэрхүү нөлөөллийн үйл ажиллагаа нүдэнд ил харагдах асуудлуудад голлон анхаарах хандлагатай байж маш олон иргэдийг нэгтгэж чаддаг. Гэхдээ энэ нь урт хугацаанд тогтвортой байж чаддаггүй, цаг зуурын эсэргүүцлийн шинжтэйгээс гадна мэдээж хэрэг хөрөнгө хүч, менежментийн ур чадвар дутагддагаас болж өргөн хүрээний асуудлыг хамарч чаддаггүй.

Хоршоод

Ихэнх оронд иргэний нийгмийн нэг чухал хэсэг нь хоршоод байдаг бөгөөд анхан шатны байгууллагууд ба зохион байгуулалттай томоохон бүлгүүдийн дундах байр суурийг эзэлдэг. Хоршоод хуулиар тогтоогдсон бүтэц, гишүүнчлэлтэй, гол төлөв бүс нутгийн ба үндэсний хэмжээний байгууллагууд болж нэгддэг. Олон орны хоршоод анх хөдөө орон нутагт үүсч бий болсноос хойш хот суурин газруудад дэлгэрсэн байдаг бөгөөд орон сууцны холбоод, газрын эзэд, түрээслэгчдийн хоршоо, аж үйлдвэрийн хоршоо, санхүүгийн хоршоо, үйлдвэрлэл, үйлчилгээний төрөл бүрийн хэлбэрээр хүрээгээ ихээхэн тэлжээ. Хөдөө орон нутгийн зээлийн хоршоод ч бас хөдөө аж ахуйн түүхий эдийн хангамж, маркетинг, боловсруулалт, агуулахын ажиллагаа явуулж байна. Энэтхэгийн хэд хэдэн мужид сүү үйлдвэрлэгчдийн хоршоо цагаан идээний хувьсгал өрнүүлж, хөдөөгийн хөгжилд жинтэй хувь нэмэр оруулжээ. Мөн элсэн чихэр, ургамлын тос гэх мэт газар тариалангийн үйлдвэрлэлд ч хоршоод түрэн орж ирээд байна.

Хөгжиж байгаа зарим орны хоршоод төр засгийн хяналтад ажиллаж, төсвийн санхүүжилтээс хараат байх нь олонтаа. Зарим улсад хоршоодын бие даасан, хараат бус байдлыг хамгаалахын оронд засгийн газрын бүтцийн өргөтгөл болгож ашиглах хандлага бий болж, улстөрийн нөлөө бүхий ашиг сонирхлын гар хөл болгох явдал ч гарч байна. Эсрэгээрээ, хөгжиж байгаа орнуудын олон хотод хоршоод орлого багатай иргэд, ядуусын хорооллынхонд хүрч ажиллан, орон сууцны хангамж ба бусад үйл ажиллагаанд хамтын өмчлөл, удирдлага бий болгох чиглэлээр албан ёсны санхүүгийн байгууллагуудын дэмжлэгтэйгээр ажиллаж байна. Засгийн газраас хоршоодод бүтээлч дэмжлэг үзүүлж болно, гэхдээ иргэний нийгмийн нэг хэсгийн хувьд хоршоодын гүйцэтгэх үүргийг нь алдагдуулахгүйн тулд тэдний хэрэгт хөндлөнгөөс оролцохгүй, хязгаарлагдмал хэмжээнд байлгах нь зүйтэй.

Төрийн бус байгууллагууд

Төрийн бус байгууллага (ТББ) хэмээх нэрийн дор янз бүрийн зорилготой, төрөл бүрийн байгууллагыг хамруулж ойлгодог учраас энэ нь өргөн хүрээтэй, бүдэг нэр томъёо юм. Гэхдээ ерөнхийдөө “ТББ” гэдэгт зөвхөн нийтийн эрх ашигт чиглэсэн үйл ажиллагаа явуулдаг (нөгөө талаас, үйлдвэрчний эвлэл, хоршоод зэрэг

зөвхөн гишүүдийнхээ эрх ашигт үйлчилдэг иргэний нийгмийн байгууллагаас ялгаатай) байгууллагуудыг хамруулж ойлгодог болжээ. Мэдээж хэрэг ТББ-ууд бол иргэний нийгмийн нэг хэсэг юм. Энэ утгаараа ТББ-ууд нь олон орны засгийн газар, олон улсын байгууллагуудын гол ярилцагч тал, түншлэгч байдаг учраас тэдний гүйцэтгэх үүрэг, чадавхийг тусгайлан авч үзэх нь зүй ёсны хэрэг мөн.

ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГУУДЫН МӨН ЧАНАР, ХУВЬСАЛ, ХӨГЖИЛ БА ҮҮРЭГ²

ТББ-ын хувьсал, хөгжил

ТББ-ыг хувийн сайн дурын байгууллага, ашгийн бус байгууллага, хөгжлийн сайн дурын байгууллага гэх мэтээр янз бүрээр тодорхойлдог. Хүмүүсийн ихэвчлэн ойлгодогчлон ТББ-ыг тодорхойлдог дөрвөн үндсэн шинж байдаг: тэд сайн дурын, хараат бус, ашгийн бус, мөн эмзэг ядуу иргэдийн нөхцөл байдлыг сайжруулах, байгаль орчныг хамгаалах зэрэг нийтийн эрх ашгийн асуудлыг шийдвэрлэхийг зорьдог. ТББ-ууд гишүүдийнхээ буюу хэсэг бүлгийн бус, олон нийтийн эрх ашигтай холбоотой асуудлаар ажилладаг. Өнгөрсөн 50 гаруй жилд ТББ-ууд дотоодын болон дэлхий нийтийн хэмжээний хөгжлийн ба нийгмийн асуудлаар хамтран тэмцэх, лобби хийх үндсэн хүч болон гарч ирсэн бөгөөд төрөл бүрийн чуулга уулзалтад иргэний нийгмийг төлөөлөх болов. Хүн ам, амьдрах орчин, байгаль орчин, эмэгтэйчүүдийн хөгжил, ДОХ зэрэг сэдвээр явагддаг дэлхийн хэмжээний чуулга уулзалтуудад ТББ-ууд чухал үүрэг гүйцэтгэх болсон бөгөөд Азийн Хөгжлийн Банк, Дэлхийн Банк болон бусад олон улсын байгууллага олон нийтэд хүрч ажиллах талаар сүүлийн жилүүдэд ихээхэн хүчин чармайлт гаргаж байна.

Ерөнхийдөө иргэний нийгмийн өсөлт хөгжилтөд нөлөөлж байгаа хүчин зүйлсээс гадна сүүлийн жилүүдэд ТББ-уудын тоо нэмэгдсэн нь засгийн газрын хэмжээ том байна гэсэн шүүмжлэл, үйлчилгээний өөр хувилбарууд бий болгох хэрэгтэй гэсэн үзэлтэй давхцаж байна. Ядуу дорой бүлгүүдийг хөгжлийн болон улстөрийн үйл явцаас тусгаарлах явдал нэмэгдэж байгаа нь олон орон ТББ-д анхаарлаа хандуулахад хүргээд байна. Гэхдээ бас ТББ-уудын үүрэг роль, ялангуяа олон улсын томоохон ТББ-д улстөрийн хувьд үл итгэх, зарим тохиолдолд зориуд

сөргөлдөх явдал гарсаар байна. Энэ нь зарим тохиолдолд ТББ-уудын улстөрийн идэвхитэй үйл ажиллагаа, тэднийг дэмжиж байгаа гадаадын хандивлагчдын зорилгод эргэлздэг, мөн ТББ-ын хариуцлагатай байдалд санаа зовдогтой холбоотой.

Олон оронд ТББ-ын салбар дан ганц тооны хувьд биш, үйл ажиллагааны төрөл, хэлбэрийн хувьд өргөжин тэлж байна. Үүнийг цөөн хэдэн тоогоор харуулж болно. Европ болон хуучин ЗХУ-д ТББ-ын тоо 1989 оноос хойш наанадаж 3 дахин нэмэгджээ (Дэлхийн Банк, 1997). Энэтхэг Улс дангаараа сая гаруй бүртгэлтэй ТББ-тай. Бангладешийн томоохон ТББ-ууд 50,000 гаруй ажилтантай байна. Зарим өндөр хөгжилтэй оронд ТББ-уудын зарцуулалт дотоодын нийт бүтээгдэхүүний дөрөв орчим хувийг эзэлдэг ажээ. Хөгжлийн албан ёсны тусламжийн 20 гаруй хувийг ТББ-уудаар дамжуулж олгодог бөгөөд ТББ-уудын эвслүүд НҮБ-ын бага хуралд ажиглагчийн статустай оролцож байна (Хэйлий, 1999).

ТББ-уудын үйл ажиллагаа хүний хэрэгцээ, амьдралын бүхий л хүрээ, түүний дотор эрүүл мэнд, боловсрол, хот, хөдөөгийн хөгжил, байгаль орчин, хүн ам, нийгмийн халамж, ажлын байр бий болгох, сургалт, жендэр, албан бус салбар, нутгийн уугуул иргэдийн эрх, энх тайван, хүний эрхийн асуудлыг хамарч байна. Тэдний үйл ажиллагаа халамжаас эхлээд үйлчилгээ үзүүлэх, нөөц дайчлах, судалгаа, шинийг санаачилах, олон нийтийн мэдээлэл, нөлөөллийн ажиллагаа хүртэл олон янз байдаг аж.

ТББ-ууд хэмжээ, ажилтны тоо, хөрөнгө хүч, үйл ажиллагааны төрлийн хувьд харилцан адилгүй байдаг. Гэтэл Энэтхэг гэх мэт оронд үндэсний хамгийн том ТББ-ууд ч засгийн газар, эсвэл томоохон бизнестэй харьцуулахад бага хэмжээтэй, цар хүрээ багатай хэвээр байна.

Заримдаа хөгжлийн ТББ-ууд ба бусад гэж ТББ-уудыг ялгаж авч үздэг. Хөгжлийн ТББ-уудад дотоодын дэд бүтэц, нийгмийн үйлчилгээний эрэлт хэрэгцээг хангахын тулд засгийн газарт шахалт үзүүлдэг байгууллагууд, бүлгийн үйл ажиллагаагаар дамжуулан газар эзэмших эрх, газрын шинэтгэл зэрэг иргэдэд эдийн засаг, нийгмийн үр шим хүртээх зорилготой бүлгүүд, нутгийн иргэдийн бүлгийн үйл ажиллагаа, үйлдвэрлэлд шууд оролцдог байгууллагууд багтдаг.

Мөн нөлөөллийн чиг баримжаатай ба үйлчилгээний чиг баримжаатай ТББ-уудын хооронд ч ялгаа бий. Нөлөөллийн бүлгүүд үндсэндээ төрийн бодлого, хөгжилд нөлөөлөх чиглэлээр ажилладаг. Тэд нийгмийг уриалан хөдөлгөх, өөрөө өөртөө туслах, нутгийн иргэдийг зохион байгуулахад гол анхаарлаа хандуулдаг. Үйлчилгээний баримжаатай ТББ-ууд бол үйлчилгээ хүргэх асуудлыг онцолдог. Ер нь нөлөөллийн ТББ-ууд тодорхой зорилгод хүрснийхээ дараа тарах хандлагатай байдаг бол үйлчилгээний ТББ-ууд илүү байнгын ажиллагаатай байдаг. Гэхдээ аливаа байгууллага өөрчлөгдөж, чиг үүрэг нь солигдож болно. Нөлөөллийн бүлгүүд заримдаа үйлчилгээ үзүүлэгч болж хувирдаг. Төрийн үйлчилгээ боломжийн сайн түвшинд байгаа хөгжингүй орнуудад нөлөөллийн ТББ-ууд зонхилдог. Шүгэл үлээгч ТББ-ууд орон нутгийн үйлчилгээ, хөрөнгө оруулалтын төслүүдийн үр ашигтай байдалд хяналт тавих, үргүй зардал, шамшигдуулалт, эрх мэдлээ урвуулан ашиглах явдлыг нийтэд ил болгох замаар нөлөөллийн ба үйлчилгээний чиг үүргийн аль алиныг гүйцэтгэдэг. Ийм байгууллагууд Филиппин зэрэг хөгжиж байгаа орнуудад үр нөлөөтэй ажиллаж байна.

ТББ-ууд нь төслийн, үндэсний, малгай, эсвэл сүлжээний, олон улсын төрийн бус байгууллага байж болно. Энэтхэгийн Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч эмэгтэйчүүдийн холбоо гэх мэт малгай байгууллагын үүрэгтэй ТББ-ууд уламжлалт анхан шатны байгууллагын үүргийг гүйцэтгэхээс гадна бусад сайн дурын байгууллагуудтай сүлжээ тогтоох, дэмжих үйлчилгээ үзүүлдэг. Зарим ТББ иргэдийн байгууллагуудад дэмжлэг, үйлчилгээ үзүүлэхийн тулд үндэсний ба бүс нутгийн түвшинд зуучлах, дэмжих үүрэг гүйцэтгэхийг эрмэлзэж байна.

Улаан загалмай, Хүүхдийг ивээх сан, Оксфам, CARE гэх мэт олон улсын ТББ-ууд хөгжингүй орнуудаас хөрөнгө мөнгө, улстөрийн дэмжлэг авдаг төдийгүй өндөр зэрэглэлд багтдаг. Тэд эргээд ижил төстэй үйл ажиллагаа явуулдаг үндэсний ТББ-уудын сүлжээг дэмжихээс гадна хөгжиж байгаа орнуудын ТББ-уудтай санхүүжилт олгох, үйл ажиллагаагаа уялдуулах, тодорхой асуудлуудаар түншлэх, сүлжээ байгуулах замаар холбогдож ажилладаг.

ТББ-ууд эрх зүйн олон янзын хэлбэртэй байдаг. Жишээ нь, засгийн газраас санхүүжүүлдэг ТББ-ууд дээрээс тогтоосон бүтэц,

гишүүнчлэлтэй байдаг бөгөөд удирдах зөвлөлд нь засгийн газраас томилогдсон хүмүүс ордог байж болох юм. Иргэдийн үүсгэл санаачилгын байгуулага хүртэл хариуцлагатай байдал, аудитын хяналт талаасаа хууль ёсны тодорхой бүтцийг дагах шаардлагатай болдог. Энэ нь ялангуяа дотоод ба гадаад эх үүсвэрээс санхүүжилт авахыг зорьж байгаа байгууллагад зайлшгүй шаардлагатай байдаг. Зарим ТББ хууль ёсны тодорхой бүтэцтэй толгой ТББ-д нэгдэхийн хажуугаар орон нутгийн түвшинд ард иргэдийн байгуулага хэвээр үлддэг.

ТББ-ын гишүүнчлэл нь фермер, сүү үйлдвэрлэгч, барилгын ажилчид гэх мэт тодорхой бүлгээс бүрдсэн, эсвэл орон нутаг, бүс нутагтаа илүү өргөн хүрээтэй бааз суурьтай байж болно. Гишүүнчлэлийн журам нь элсэн орох тодорхой шалгууртай, гишүүнчлэлийн хэмжээг хязгаарласан албан ёсны, эсвэл албан бус байна. Ихэнх тохиолдолд гишүүнчлэл нь байгууллагын зардлыг нөхөх гишүүнчлэлийн хураамжтай байдаг.

ТББ-уудын боломж ба хязгаарлалтууд

Дээр дүрсэлснээр ТББ-ууд асар олон янз байдаг учраас ерөнхийлөхөд хүндрэлтэй. Гэхдээ хөгжингүй ба хөгжиж байгаа орнуудын аль алинд ТББ-уудын хариуцлагатай, ил тод байдал, төлөөлөлтэй холбоотой асуудлуудыг шийдвэрлэх сорилт тулгардаг. ТББ-ууд засгийн газраас шударга ёс, хариуцлагатай байдал шаарддаг хэрнээ тогтсон үйл ажиллагаатай нэр хүндтэй ТББ-ууд хөрөнгө мөнгө зүй бусаар ашигласан тохиолдол олон оронд гарч байснаас үүдсэн маргаан гарах болжээ. Төрийн байгууллагад бүртгүүлэх, тайлагнах замаар хариуцлага тооцох явдал сайн хэрэгжихгүй байх нь олонтаа. Хувийн ТББ-ууд өөрсдөөсөө өөр хэний ч өмнө хариуцлага хүлээдэггүй бол, оролцоот ТББ-ууд хүртэл заримдаа хувь хүний хяналтад орох (эсвэл төр засгийн гар хөл болох) боломжтой байдаг. Хариуцлагатай байдал, төлөөллөөс гадна ТББ-уудад нийтлэг байдаг дараах асуудлыг ажиглагчид тогтоожээ. Үүнд: хүнд суртал, үргүй давхардал гаргах, хэт явцуу асуудлаар нөлөөлөл хийх, хаалттай шийдвэр гаргах, төвлөрсөн удирдлагатай байх, эцгийн эрхт ёсны хандлага гаргах зэргийг дурдаж болно.

Эдгээр эргэлзээг тайлахын тулд олон орны ТББ-ууд удирдлага, үйл ажиллагаагаа сайжруулах янз бүрийн арга хэмжээ авч хэрэгжүүлж

байна (Шигтгээ 15.2). Эдгээрт зорилгоо илүү ойлгомжтой тодорхойлох, удирдлага, санхүүгийн үйл ажиллагаагаа чангатгах, байгууллагынхаа бүх шатанд эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүст адил тэгш боломж олгох, хүний нөөцийг хөгжүүлэх журам, байгууллагын үйл ажиллагаанд хийх хяналт шинжилгээ, үнэлгээг сайжруулах, мэдээлэл авах боломжийг нэмэгдүүлэх, ТББ-уудтай нягт хэлхээ холбоотой ажиллах зэрэг арга хэмжээ орж байна.

Шигтгээ 15.2

ТББ-уудад ёс зүйн дүрэм хэрэгтэй юу?

Их Британийн Гадаад бодлогын төвөөс нөлөөллийн чиглэлээр ажилладаг төрийн бус байгууллагууд итгэл хүлээхүйц байхын тулд олон нийтийн хяналтад нээлттэй байх ёстойг анхааруулжээ. Сүүлийн үед болсон янз бүрийн үйл явдлууд, ялангуяа Сиэтл хотод болсон Дэлхийн худалдааны байгууллагын эсрэг эсэргүүцлийн жагсаал нь ТББ-ууд өөрсдөө илүү их хариуцлагатай байх шинэ шаардлагыг бий болгоод байна. Тус төв ТББ-ын ёс зүйн дүрэм, хөндлөнгийн хяналт шалгалт бүхий өөрөө өөрийгөө зохицуулах хөтөлбөр боловсруулж гаргахын төлөө ажиллаж байна. Эндээс санал болгож буй төслөөр бол ТББ-ууд ямар нэг зохицуулах байгууллагаас магадлан итгэмжлэгдсэн, хариуцлагатай, ил тод байдал, дотоод ардчиллын тодорхой стандартууд мөрддөг байх шаардлагатай.

Үүнтэй төстэй систем Филиппин Улсад тодорхой амжилттай ажиллаж байна. Филиппинд ТББ-ын магадлан итгэмжлэх зөвлөл хэмээх малгай байгууллага байдаг бөгөөд хариуцлагатай ажиллагааны болон ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн байгууллагуудыг магадлан итгэмжлэхээс татгалзах санал гаргах боломжтой байдаг.

Иймэрхүү магадлан итгэмжлэл бий болгосноор төрийн байгууллагатай (дотооддоо) харилцах боломж дээшилж, олон улсын ТББ-уудын хувьд ОУВС, Дэлхийн банк, ДХБ, АХБ зэрэг олон улсын байгууллагатай зөвлөлдөх ажиллагаанд зохих хэмжээгээр оролцох боломжтой болдог ажээ.

Эх сурвалж: Файнанишал Таймс, 2000 оны 6 дугаар сарын 19.

ТББ-ууд зорилтот бүлгүүдээ бодитой, ил тодоор тодорхойлох, тэдний үйлчилгээ авах боломжид дэмжлэг үзүүлэх, үйлчилгээнд хувь нэмрээ оруулдаг байгууллагуудыг уялдуулан зохицуулах зэргээр төрийн үйлчилгээг үр нөлөөтэй болгоход туслах боломжтой. Тэд үйл ажиллагаагаа хүлээгдэж буй үр дүнтэй болон оролцоо шаардсан

нийгмийн шахалттай холбох замаар орон нутгийн иргэдээс хөрөнгө хүч дайчлахад тусалж болно. Эцэст нь ТББ-ууд бүх шатанд эрх мэдлээ урвуулан ашиглах явдалд хяналт тавих, олон нийтийн хэлэлцүүлэг явуулах боломжийг бүрдүүлэх үүрэгтэй. Сайн засаглалтай байхын тулд төр, иргэний хооронд холбож ажиллах хүчтэй байгууллагууд хэрэгтэй байдаг бол ядуу, гадуурхагдсан хүмүүст ч нэмэлт нөлөөлөл, дэмжлэг хэрэгтэй байдаг. Үүнийг зөвхөн чин сэтгэлтэй, үр нөлөөтэй ТББ-ууд үзүүлж чадна.

Нөгөө талаас, засгийн газрын болон хандивлагч байгууллагуудаас ТББ-уудад бодитой дэмжлэг туслалцаа үзүүлж байгааг зөвтгөх хангалттай шалгаан бий. Энэ нь ТББ-ууд идэвхитэй, олон ургальч иргэний нийгэм байгуулах гол хүч, тэд ядуурлыг бууруулах, тогтвортой хөгжлийг хангах, төрийн үйлчилгээний үр ашгийг дээшлүүлэх боломжийг нээдэг гэсэн өргөн ойлголтод тулгуурладаг. ТББ-ууд засгийн газар ба иргэний нийгмийн хооронд түншлэлийн шинэ загварууд бий болгон хэрэгжүүлж байна.

Хөгжиж байгаа орнуудын дүр зураг

Дээр дурдсан ТББ-уудын нөөц бололцоо хөгжиж байгаа олон оронд бүрэн гүйцэд биелэлээ олоогүй байна. Ихэнх хөгжиж байгаа орнуудад, ТББ-уудын цар хүрээ бага, зөвхөн улсын ба хувийн хэвшлийнхэн бараг оролцдоггүй чиглэлүүдээр ажилладаг. Шигтгээ 15.3-т ихэнх ТББ нь гишүүнчлэлгүй байдаг Ази тивийн нөхцөл байдлыг жишээ болгон үзүүлэв.

Хөгжиж байгаа зарим орон ТББ-ын гишүүнчлэлийн өргөн хүрээг онцолж, оролцоот бүтцийг дэмжих бодлого баримталдаг. Энэ үүднээсээ эдгээр орны ТББ-ууд сургалт явуулах, төсөл хэрэгжүүлэх ажилд туслах (Шри Ланкийн Кандид байдаг шиг), иргэдийг дайчлан оролцуулах, төлөвлөх ажиллагаанд техникийн туслалцаа үзүүлэх (тухайлбал, Индонезийн Кампунг сайжруулалтын төсөл), ард иргэдийн оролцоо бодитойгоор шаардсан нийгмийн салбарын хөтөлбөрүүдийг бүс нутгийн юмуу үндэсний түвшинд хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулах (Энэтхэгийн Керала дахь бүх нийтээр бичиг үсэг тайлагдах хөдөлгөөн) зэрэг үйл ажиллагаа явуулдаг байна.

Шигтгээ 15.3

Ази дахь ТББ-ууд ба зарим жишээ

Энэтхэгт зөвхөн нэг мужид, цөөн хэдэн дүүрэгт, эсвэл хэдхэн тосгоны хүрээнд үйл ажиллагаа явуулдаг үндэсний томоохон ТББ-ууд байдаг. Гадаадын ТББ-ууд ч янз бүрийн үүрэг гүйцэтгэдгийн дотор үндэсний ТББ-уудыг дэмжих, санхүүжүүлэх, үндэсний ТББ-уудтай сүлжээ бий болгох, эсвэл цөөн хэдэн газар шууд үйл ажиллагаа явуулдаг.

Филиппиний ТББ-ууд ерөнхийдөө хөгжлийн үйл ажиллагаагаар дамжуулан нийгмийн эмзэг дорой бүлгүүдийн хэрэгцээг хангах зорилготой ажилладаг. Ойд оршин суугчид, фермерүүд гэх мэт иргэдийн байгууллагуудыг гишүүд нь өөрсдөө үүсгэн байгуулж, зарим тохиолдолд ТББ-уудын дэмжлэгтэйгээр үйл ажиллагаа явуулдаг. Мөн эрүүл мэнд, газрын шинэтгэл гэх мэт чиглэлээр ажилладаг өргөн хүрээний эвслүүдийн сүлжээ, малгай бүлгүүд байдаг. ТББ-ууд Маркосын дэглэмийг түлхэн унагаахад ихээхэн дэмжлэг үзүүлсэн бөгөөд шүгэл үлээх буюу хөгжлийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих онцгой үүргийг гүйцэтгэж байна.

Үүний эсрэгээр, Бангладеш Улсын ТББ-уудын салбар маш том боловч ТББ-ууд олон төрөн гарснаар тэдний хооронд хамтын ажиллагааны үр дүнтэй механизм бий болгож чадаагүй байна.

Тайландад соёл, шашны уламжлалууд ТББ-ын хөдөлгөөнийг тодорхойлж иржээ.

Азийн ТББ-уудын үйл ажиллагаа явуулдаг улстөрийн орон зайг гурван өргөн хүрээнд авч үзэж болно. Зарим нь Филиппинд цэргийн дэглэмтэй байсан үе, Индонезийн 1998 хүртэлх үе шиг улстөрийн дарангуйллын орчинд ажилладаг. Бусад нь сөргөлдөөнгүй боловч засгийн газрын хүнд суртал, тогтвортой боловч төлөөлөлгүй нөхцөлд ажиллаж байна. Харин зарим ТББ Бангладеш, Энэтхэг, Непал, Филиппин шиг харьцангуй ардчилсан нөхцөлд ажиллаж байна. Энэ бүх тохиолдолд ТББ-уудын хариуцлагыг дээшлүүлж, тэднийг ядуу иргэдийн эрэлт хэрэгцээнд илүү үйлчилдэг болгох сорилт тулгарч байна.

Эх сурвалж: Фэррингтон, Левайс, Сатиш нар (1993); Дэлхийн Банк (1997).

Идэвхитэн ТББ-ууд засгийн газрын санхүүжилтээр үйлчилгээ үзүүлэх, засгийн газрын байгууллагын төлөөлөгчийн үүрэг гүйцэтгэх, эсвэл ажиллагсдын цалин, үйл ажиллагааны зардалдаа дэмжлэг авах дургүй байх нь олонтаа. Ийм оролцоог тэд засгийн газарт гаднаас шахалт үзүүлэх иргэний нийгэмд олгосон хууль ёсны үүргээ гүйцэтгэх чадварыг нь сулруулна гэж үздэг. Энэ бол зүй ёсны болгоомжлол юм. Гэхдээ засгийн газар-ТББ, эсвэл хандивлагч-ТББ-ын хоорондын хамтын ажиллагаанаас ихээхэн бүтээлч боломжууд гарч болно. Энд онцлон авч үзвэл зохих нэг механизм бол ТББ-уудыг тендер шалгаруулалтад оролцуулахгүйгээр ил тод шалгуурын дагуу болзолт бус дэмжлэг өгдөг Дани, Нидерландын ТББ-ын санхүүжилтийн систем юм. Энэ нь ТББ-ууд хараат бус байдлаа хадгалж үлдэхийн зэрэгцээ өөрийн гэсэн тодорхой давуу талтай чиглэлүүдээр төр засагт туслалцаа үзүүлэх нэг арга болдог. Эсвэл Филиппиний эрүүл мэндийн хөтөлбөр шиг ТББ-ууд засгийн газраас тоног төхөөрөмж, тээврийн хэрэгслийн хэлбэрээр туслалцаа авч байгаа нөхцөлд иргэдэд үнэ төлбөргүй дэмжлэг үзүүлж, тэднийг татан оролцуулахад тусалж болно.

Зарим ТББ нийгэм, эдийн засгийн үйлчилгээ үзүүлэх зуураа бизнес эрхлэгч болж хувирдаг. Жишээлбэл, Бангладешийн Грамийн Банк, Энэтхэгийн Сулабх Интернэйшнл (хямд төсөр ариун цэврийн байгууламж, нийтийн бие засах газар ажиллуулдаг) болон Латин Америкийн хэд хэдэн оронд байдаг өртөг багатай орон сууцаар хангах сангуудыг дурдаж болно. Латин Америкийн олон хотод төсвийн хөрөнгө оруулалтын ажлыг гүйцэтгэх үүрэг хүлээсэн ашгийн бус бие даасан корпорациуд ажилладаг. ТББ-ууд нийгмийн үйлчилгээ үзүүлэх, зорилтот бүлгүүдэд зээл олгох, сургалт явуулахын тулд үндэсний ба орон нутгийн засгийн газруудтай гэрээ байгуулан ажиллаж байна. Хөгжиж байгаа олон оронд эмэгтэйчүүдийн хөгжил, хоол тэжээл, бичиг үсэг, гачигдалтай хүүхдүүд гэх мэт чиглэлээр зээл олгох үндэсний хэмжээний нийгмийн халамжийн сангуудтай холбоотой ажилладаг. ТББ-ууд бизнесийн үүрэг гүйцэтгэж байгаа болон сонгон шалгаруулалтгүйгээр хандивлагчдаас санхүүжилт авч байгаа талаар бизнесийнхэн гомдоллож, зарим бизнесийн байгууллага ТББ-ын нэрээр үйл ажиллагаа явуулж байж болзошгүйг анхаарах хэрэгтэй.

ЗАСГИЙН ГАЗАР, ХАНДИВЛАГЧ БАЙГУУЛЛАГА БА ТББ-ЫН ХАРИЛЦАА³

Харилцааны мөн чанар

Засгийн газар ба ТББ-ын хамтын ажиллагааны ерөнхий чиг хандлага бол хэлэлцэн тохирсон харилцааны загвар бөгөөд хоёр талаас харилцан буулт хийхийг шаарддаг. Эдгээр харилцаа нь үйлчилгээ үзүүлэх, хөрөнгө хүч дайчлах, нийгэм, эдийн засгийн өргөн хүрээтэй өөрчлөлт гаргахад чиглэсэн үйл ажиллагааг хамардаг. Энэхүү сүүлд дурдсан засгийн газар ба ТББ-ын харилцааны төрлийг гол төлөв буцалтгүй тусламжаар санхүүжүүлдэг байна.

Засгийн газар-ТББ-ын харилцааны үйлчилгээг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх ба хөрөнгө хүч дайчлах ажиллагаа түншлэлийн таван хэлбэрийг агуулдаг. Нэгд, ТББ-ууд иргэдийн хүчийг дайчлах, оролцоот аргууд нэвтрүүлэх, иргэдийн байгууллагууд бий болгож дэмжлэг үзүүлэх, хэрэглэгчдийн сүлжээ бий болгоход тусалдаг. Хоёрт, ТББ-ууд засгийн газрын томоохон хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэхэд хувь нэмрээ оруулдаг. Тухайлбал, Филиппиний иргэдэд орон сууцны зээл олгох хөтөлбөр, Колумбийн Дахин нийгэмшүүлэх хөтөлбөр, Мозамбикийн Хамтран барьж байгуулах төсөл зэргийг дурдаж болно. Ийм туслалцаа нь төслийн үр шим хүртэгчдийн судалгаа, сургалт, үнэлгээ хийх гэх мэт олон янзын чиг үүргийг хамардаг. Гуравт, үйлчилгээний өөр хувилбар бий болгоход чиглэсэн Бразилийн орон нутгийн хөтөлбөр, Тайландын хотын иргэдийн хөгжлийн байгууллага, Аддис Абиба дахь эрүүл мэндийн төсөл зэргийг дурдаж болно. Дөрөвдэх хэлбэр нь Өмнөд Африк Улсын Иргэдийн хэлэлцүүлэг шиг бодлого, хөтөлбөр боловсруулах түншлэл байдаг. Эцэст нь бодлого, хөтөлбөрийн асуудлаар засгийн газар, ТББ-ын хооронд байнга яриа хэлцэл хийдэг байх нь чухал.

Засгийн газрын байгууллагууд олон талт хөтөлбөрийн хүрээнд ТББ-уудад ихээхэн үүрэг хариуцлага ногдуулсан нөхцөлд зарим асуудал гарах нь олонтаа. Нэгдүгээрт, тухайн санхүүжилт олгож буй үйлчилгээг удирдах, иргэдийн оролцоог бүрэн хангах мэдлэг туршлага, цаг зав бүх ТББ-д байдаггүй. Заримдаа төр засгийн талаас ч асуудалтай буюу ТББ-уудтай харилцахыг хичээсэн хэт олон төрийн байгууллага гарч ирэх, олон янзын заавар удирдамж өгөх, мэдээлэл харилцаа хангалтгүй байх нь олонтаа. Алслагдмал хөдөө орон

нутгийн төрийн албан хаагчид засгийн газрын бодлого хөтөлбөр, шинээр гаргасан заавар удирдамжийн талаар мэдлэг дутмаг байх нь элбэг. Иймээс засгийн газар- ТББ-ын харилцаа төвийн яамдын түвшинд сайн, орон нутгийн түвшинд сул, зөрчилтэй байж болно. Мөн эсрэгээр буюу орон нутгийн түвшинд сайн харилцаатай мөртлөө төвдөө үйл ойлголцдог байж болно. Аль ч тохиолдолд үйл ойлголцол үүсч, зохицуулалт дутагдсанаас засгийн газар ба ТББ-ын хамтын ажиллагаа сулардаг.

ТББ-уудын чадавхийг бэхжүүлэх чиглэлээр хандивлагчид, засгийн газраас үзүүлэх дэмжлэг маш бага байна. Засгийн газрууд ТББ-уудын амьдрах чадвар, үйлчилгээ үзүүлэх үүргийн тухай зохицуулалтуудын урт хугацааны нөлөөг тэр бүр авч үздэггүй. Засгийн газрын оролцоо нь тухайн төслийн шинэлэг, иргэдийн хэрэгцээнд чиглэсэн элементүүдийг алдагдуулна хэмээн ТББ-ууд үзэж болно. Талууд аль аль нь нөгөө талаа нууцлаг, эсвэл хамтач бус гэж үзэж болно. Засгийн газар ба ТББ-ууд нийтийн форумын хэлбэрээр яриа хэлэлцүүлгийг тогтмолжуулах нь харилцан хардах, болгоомжлох явдлыг шийдвэрлэхэд тусална.

ТББ-уудыг дэмжихдээ болгоомжлох шаардлага

Хөгжиж байгаа орнуудын ТББ-уудын санаачилга, түншлэлийг гадаадын санхүүжүүлэгч байгууллагууд, түүний дотор олон улсын томоохон сангууд дэмжиж ирсэн нь нэг талаас ТББ-ууд ядууст үйлчлэхдээ төрийн байгууллагуудаас илүү үр ашигтай байдаг гэсэн итгэл үнэмшилтэй холбоотой. Харин зарим тохиолдолд хандивлагч байгууллагуудын оролцоо нь ТББ-уудын үйл ажиллагааг гажуудуулж, иргэдийн хэрэгцээ шаардлага гэхээсээ илүү хандивлагчдын сонголтоор үйл ажиллагаа явуулахад хүргэдэг. Түүнчлэн зарим хандивлагч ТББ-ын хариуцлагатай ажиллагаа, ил тод байдлыг хангуулах найдвартай систем байтал ТББ-уудаар дамжуулж тусламж олгох шахалтыг засгийн газарт үзүүлдэг. Мөн хандивлагчдын санхүүжилт нь үндэсний нөхцөл байдалд хийсэн шинжилгээндээ үндэслэн тэргүүлэх чиглэл, хөтөлбөрүүдээ боловсруулахад ТББ-ууд саад болж, худал хуурмаг ажиллагаатай ТББ-ууд олшрохын хэрээр жижиг ТББ-уудыг хохироох, хооронд нь өрсөлдүүлж, сүлжээ бий болоход саад учруулж болно.

Жинхэнэ идэвхи зүтгэлтэй ТББ-уудыг мөнгө салгах зорилготой хуурамч байгууллагуудаас ялгаж салгахад засгийн газар, хандивлагч байгууллагууд онцгой анхаарах хэрэгтэй. Энэ нь ТББ-уудын хөдөлгөөнийг дэмжих хүсэлтэй хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын засгийн газарт байнга тохиолддог асуудал юм. Мөн зарим ТББ засгийн газрын өөрийнх нь, эсвэл авлигач албан хаагчдын гар хөл төдий байж болно. Харамсалтай нь, зарим ТББ-ын хөрөнгө мөнгө зүй бусаар ашигласан тохиолдлыг хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр дэвэргэн мэдээлснээр нийт ТББ-ын хөдөлгөөнд үл итгэх хандлага бий болгодог.

ТББ-ууд олноор төрөн гарч байгаа орнуудад ТББ-уудын судалгааг цаг алдалгүй хийж, чадварлаг хүмүүсээс бүрдсэн сонгуульт удирдах зөвлөлтэй, санхүүгийн зөв зохистой удирдлагатай, бүртгэл тооцоондоо аудит хийлгэж, нийтэлдэг, ТББ-уудын эвслийн гишүүн эсэх, анхан шатны байгууллагууд ба бусад ТББ-уудын дунд нэр хүндтэй эсэх зэрэг шалгуур ашиглан ил тод удирдлагатай байгууллагыг олж тогтоох хэрэгтэй (Мөн энэ судалгаанд ТББ-ын олон хэлбэр, үндэсний ба орон нутгийн түвшний оролцоог гаргаж болно.).

Хөгжиж байгаа орнуудад хэрэгжиж байгаа олон төслийн жишээнээс харахад төрийн байгууллагууд ба ТББ-ууд тодорхой нэг цэг хүртэл харилцан бие биеэсээ суралцаж, бие биеэ дэмждэг ажээ (Фэррингтон, Левайс нар, 1993). Гэхдээ энэ харилцаа байнга өөрчлөгдөн хувьсдаг бөгөөд нарийн түвэгтэй байдаг. Харилцан эргэлзээг тайлах, харилцан итгэлцлийг бий болгоход цөөнгүй жил шаардах бөгөөд энэ нь албан ёсны хамтын ажиллагааны нэг урьдач нөхцөл юм. Засгийн газрын макро түвшний үзэл санаа, ТББ-уудын микро түвшний хандлагыг харилцан тайлбарлаж, бүтээлч яриа хэлэлцүүлэг өрнүүлэх замаар нэгтгэж болно.

Засгийн газар, ТББ-ын хамтын ажиллагааны чиглэлүүд

Дээрх болгоомжлолыг эс тооцвол хөгжиж байгаа орны засгийн газрууд ТББ-уудтай нягт хэлхээ холбоо тогтоож, харилцан итгэлцэл бий болгох хэд хэдэн арга зам бий. Засгийн газар өөрөө ил тод, ойлгомжтой шалгуурын дагуу хөгжлийн төлөө ажилладаг ТББ-уудыг олж тогтоох чадавхиа бэхжүүлж болно. Засгийн газрын бүх

шатанд ТББ-уудад тулгарч буй эрх зүй, зохицуулалтын саад тогторыг арилгах, төрийн албаны хязгаарлалттай, дур зоргоороо авирладаг хүнд суртлыг багасгах, салбарын яамдаас ТББ-уудад зориулж гаргасан заавар удирдамжуудын нийтлэг байдлыг хангах арга хэмжээ авч болно. Мөн ТББ-уудын мэдээллийн сан ажиллуулахад ТББ-ын эвслүүдэд туслалцаа үзүүлэх, Мексикийн туршлага шиг жижиг байгууллагуудад санхүүжилт олж авахад туслах зорилготой тогтолцоо бий болгож болно. ТББ-уудыг тендер шалгаруулалт, гэрээнээс чөлөөлөхийн тулд Нидерландын жишээ шиг ТББ-уудын үйл ажиллагаанд зориулсан тусгай зориулалтын санг бий болгож ч болно. Эцэст нь хэлэхэд, үйлчилгээ үзүүлэх, жижиг бизнесийг дэмжих гэх мэт төрөл бүрийн төсөл хэрэгжүүлэх замаар ТББ-уудын чадавхийг бэхжүүлэхэд туслалцаа үзүүлж болох юм. Гэхдээ энэ бүх хүчин чармайлтыг гаргахдаа төрийн үйлчилгээний үндсэн үүргээр ТББ-уудыг хэт дарахгүй байх, өөрсдөө бие даан хөрөнгө мөнгө босгох чадавхийг нь алдагдуулахгүй байхад анхаарах хэрэгтэй.

ТББ-ууд иргэдэд туслах чадавхиа бэхжүүлэх, засгийн газар болон бусад оролцогч талтай үр дүнтэй түншилж ажиллахын тулд өөрсдөө хийх шаардлагатай зүйл их байна:

- Төрийн бүх байгууллага бол ТББ-уудын хараат бус байдалд аюул учруулагч гэж автоматаар төсөөлж болохгүй;
- Иргэдийн ашиг сонирхлыг нэн тэргүүнд тавих нь засгийн газартай түншлэл бий болгох, хамтран ажиллах үндэс гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй;
- Өөр хоорондоо хэлхээ холбоо, харилцаа муутай байдал, засгийн газрын байгууллагуудтай харилцан бие биеэ хардах, үл итгэх хандлага, хөрөнгө мөнгөний ил тод бус ашиглалт, хариуцлагагүй байдлын тухай олон нийтийн ойлголтыг залруулах асуудлыг шийдвэрлэх хэрэгтэй;
- Архитекторчдын болон мэргэжлийн бусад холбооны адилаар ТББ-ын өөрийгөө удирдах зохицуулалт хэрэглэхийг дэмжих ёстой (Филиппинд ТББ-ын ёс зүйн дүрэмтэй байдаг шиг);
- Үйлчилгээний үүрэгтээ хэт анхаарч, түүнээс ч дутахгүй чухал ач холбогдолтой нөлөөлөл, иргэдийг эрх мэдэлжүүлэх үүргээ умартах ёсгүй.

ТББ-ууд нь засгийн газрыг орлох хувилбар биш боловч засгийн газрыг шударга, нээлттэй, хариуцлагатай байлгахад шахалт үзүүлэх үүрэгтэй. Мөн ТББ-ууд бие биеэсээ суралцах боломж их байгаа бөгөөд Зүүн ба Өмнөд Азид байдаг шиг эвсэл, малгай байгууллагын хэлбэрээр жижиг ТББ-уудад дэмжлэг үзүүлэх хэрэгтэй.

ГОЛ АСУУДЛУУД БА САЙЖРУУЛАХ ЧИГЛЭЛҮҮД

Гол асуудлууд

“Иргэний нийгэм” нь хувь хүн ба төр засгийн хоорондох орон зайг нөхөж байдаг бөгөөд мэргэжлийн, шашны, соёлын гэх мэт бүх төрлийн сайн дурын бүлэг, холбоодоос бүрддэг. Хүчтэй, идэвхитэй иргэний нийгэм нь төр засгийн өрсөлдөх чадварыг дээшлүүлэх, хүмүүсийн дунд бүтээлч харилцаа бий болгох, бодлогод нөлөөлөх боломж бүрдүүлэх, ядуусын төлөө нөлөөллийн ажил хийх, оролцооны механизм бий болгох замаар сайн засаглалын үндсийг тавьж өгдөг. Харин иргэний нийгмийн байгууллага бүр нийтийн эрх ашгийн төлөө үйлчлэх албагүй бөгөөд тэдний дотор шашны, эсвэл бизнесийн явцуу эрх ашгийн төлөө ажилладаг эвлэл холбоод, лобби бүлгүүд ч байдаг.

Иргэний нийгмийн байгууллагууд нь албан ёсны (үйлдвэрчний эвлэл гэх мэт) буюу тогтсон дүрэм журамтай, эсвэл албан бус (шилжин суурьшигчдын холбоо гэх мэт) байж болно. *Албан ёсны байгууллагууд* дотроос төрийн албан хаагчдын үйлдвэрчний эвлэлүүд заримдаа шинэтгэлийг эсэргүүцэгчид хэмээн үзэгддэг ч заримдаа захиргааны үр нөлөөтэй байдлыг дээшлүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Боловсролын байгууллагууд ч мөн адил төрийн албаны илүүдэл ажилтнуудыг давтан сургах зэргээр иргэний нийгмийн чухал үүргийг гүйцэтгэж болно. Зарим хөгжингүй оронд нийтийн эрх ашгийг хамгаалах стратегийн өмгөөлөл хийхэд шүүх систем ч иргэний нийгэмд татагдан ордог бөгөөд бизнесийн лобби бүлгүүдийн нөлөөг тэнцвэржүүлэх иргэдийн бүлгүүд ч төрөн гараад байна. Түүнчлэн төрийн байгууллагаас хараат бусаар ажиллаж байгаа хоршоод ч иргэний нийгэмд үр бүтээлтэй үүрэг гүйцэтгэж болно. Орон нутгийн түвшинд итгэлцэл бий болгох, нийгмийн эмзэг бүлгийн иргэдийг чадваржуулахад *албан бус байгууллагууд* онцгой чухал үүрэгтэй. Харамсалтай нь

тэд менежментийн хувьд сул, оролцоог тогтвортой хангах чиглэлд байнгын асуудалтай тулгардаг бөгөөд амжилттай ажилласан тохиолдолд нөлөө бүхий элитүүдийн сонирхолд автах байнгын эрсдэлтэй байдаг.

ТББ-уудыг иргэний нийгмийн байгууллага гэж үзэх нь элбэг байдаг бөгөөд тэд иргэний нийгмийн бусад байгууллагын нэг адилаар сайн дурын бөгөөд төрөөс хараат бус байдаг. Гэхдээ гишүүдийнхээ эрх ашгийг хамгаалахын төлөө ажилладаг бусад байгууллагаас ялгаатай нь ТББ-ууд нийгмийн эмзэг хэсэгт туслах, эсвэл нийтийн өргөн хүрээний асуудлуудыг шийдвэрлэх, аль эсвэл хоёуланг нь хийх зорилготой байдаг. Сүүлийн арван жилд ТББ-ууд хүрээгээ ихээхэн тэлж байна (нийт албан ёсны тусламжийн 20 гаруй хувийг тэднээр дамжуулан олгож байна). Энэ нь засгийн газар хэт нүсэр байгаа талаар гарч буй шүүмжлэл, үйлчилгээний өөр сувгууд эрж хайх оролдлого, олон улсын тусламжийн гол зорилго ядуурлыг бууруулахад шилжсэн явдал, мөн цөөнхийн болон сул дорой бүлгүүд гадуурхаж байгааг шийдвэрлэх хэрэгцээ шаардлага зэргээс гол төлөв урган гарсан болно.

ТББ-ууд зорилго, хэмжээ, хөрөнгө хүчний хувьд маш харилцан адилгүй байдаг. Тэднийг гол төлөв нөлөөллийн (төрийн бодлогод нөлөөлөх чиглэлээр ажилладаг) ба үйлчилгээний (нийгмийн үйлчилгээ үзүүлэхэд анхаардаг, ерөнхийдөө илүү тогтвортой ажиллагаатай), мөн ихээхэн хөрөнгө мөнгө, улстөрийн нөлөө бүхий олон улсын (тухайлбал, Хүүхдийг ивээх сан) ба үндэсний, эсвэл орон нутгийн ТББ-ууд гэж ангилдаг. Хөгжиж байгаа орнууд дахь хамгийн том ТББ ч гэсэн хөрөнгө хүч, үйл ажиллагааны цар хүрээний хувьд засгийн газар, томоохон бизнесүүдийн хэмжээнд хүрч чаддаггүй. Харин олон улсын ТББ-ууд санхүүжилт, түншлэлийн аргаар үндэсний ТББ-уудтай уялдаатай ажилладаг.

ТББ-ууд төрийн үйлчилгээний үр нөлөөг дээшлүүлэх, дотоод нөөц бололцоог дайчлах, төр засгийн эрх мэдлийн хэрэгжилтэд хяналт тавих, ядуус, эмзэг бүлгийнхний эрх ашгийг хамгаалахад шаардлагатай өмгөөлөл, нөлөөллөөр хангахад тусалж чаддаг. Нөгөө талаас, ТББ-ууд хариуцлагын тогтолцоо сул, явцуу зорилготой, шийдвэр гаргах ажиллагаа нь ил тод бус, дээрээс доош чиглэсэн

төвлөрсөн удирдлагатай зэрэг сул тал бий. Түүнчлэн төр засаг, хандивлагчдаас ТББ-уудыг дэмжих шаардлагатай нь ойлгомжтой ч эдгээр сул талыг арилгах арга хэмжээг нэн даруй аваагүй тохиолдолд (өнөөдөр олон ТББ-ын хийж байгаа шиг) ТББ-ын нэр хүнд унахад хүрнэ.

ТББ-аас засгийн газар болон хандивлагчидтай явуулах *хамтын ажиллагаа* аль аль талдаа тустай боловч хэд хэдэн асуудалд анхаарал хандуулах шаардлагатай. ТББ-ын хувьд удирдлагын чадавхи сул байх, олон зүйлд зэрэг анхаарал хандуулах нь тэдний үзүүлэх үйлчилгээний үр нөлөөг бууруулдаг. Засгийн газрын зүгээс оролцох талуудын тоо хэт олон болж, төв яамд ба орон нутгийн захиргаад хоорондын уялдаа зохицуулалт сулрах явдал гардаг. Хандивлагч байгууллагуудын зүгээс үзүүлдэг санхүүгийн дэмжлэг чухал үүрэг гүйцэтгэж ирсэн ч зарим тохиолдолд ТББ-ын анхаарал, тэргүүлэх чиглэлийг өөр зүйлд хандуулахад хүргэдэг байна. Мөн зарим тохиолдолд зөвхөн мөнгө авах зорилгоор ТББ байгуулах, эсвэл хүлээн авагч засгийн газрын гар хөл болсон ТББ-ууд үүсэхэд хүргэж болно. Гэсэн хэдий ч эдгээр практик асуудлыг сайтар шийдвэрлэж чадсан тохиолдолд ТББ-уудын хамтын ажиллагаа үр дүнгээ өгсөөр ирсэн бөгөөд цаашид ч хүрээгээ тэлэх боломжтой юм.

Сайжруулах чиглэлүүд

Иргэний нийгмийн идэвхитэй байгууллагууд иргэд ба тэдний төр засгийн хоорондын харилцааг бэхжүүлж, энэ утгаараа засаглалын чанарыг дээшлүүлэх, төрийн албыг сайжруулахад аль алинд нь чухал ач холбогдолтой байдаг. Ялангуяа төрийн захиргаатай холбоотой шинэтгэлийн ерөнхий чиглэлүүд бол:

- албан ёсны иргэний нийгмийн байгууллагуудын үүргийг бэхжүүлэх, тухайлбал, давтан сургалт болон захиргааны шинэтгэлийн бусад асуудалд боловсролын байгууллагуудыг татан оролцуулах, төрийн албан хаагчдын үйлдвэрчний эвлэлийг сөрөг хүчин биш, өөрчлөлтийн бүтээлч хүч хэмээн авч үзэх,
- фермерүүдийн бүлэг, хөршийн холбоод зэрэг анхан шатны үүсгэл санаачилгын байгууллагуудыг дэмжих, тэдний менежментийн чадавхийг бэхжүүлэх, орон нутгийн явцуу

- эрх ашигт автагдахаас хамгаалах,
- ялангуяа ядуус, эмзэг бүлгийнхэнд чухал ач холбогдолтой албан бус, сайн дурын бүлгүүдийн өсөлт хөгжил, хүчин чармайлтыг хөхиүлэн дэмжих,
- уламжлалт зан заншлын байгууллагуудын үүргийг хүлээн зөвшөөрөх,
- зохион байгуулалттай бизнесийн лобби бүлгүүдийн эсрэг нийтийн эрх ашгийн төлөө иргэдийн тэнцвэржүүлэх бүлгүүд төрөн гарахад тус дэм үзүүлэх явдал болно.

Нэн ялангуяа, ихэнх хөгжиж байгаа орнуудын засгийн газрууд ТББ-уудтай харилцах харилцаагаа сайжруулж, тэр дундаа бусад иргэний нийгмийн байгууллага шиг сайн дурын, хараат бус төдийгүй ашгийн бус, олон нийтийн эрх ашгийн төлөө ажилладаг байгууллагуудтай хамтарч ажиллах хэрэгтэй. Хөгжиж байгаа ихэнх орон төрийн захиргааны үр нөлөөг дээшлүүлэх, дотоодын нөөц бололцоог дайчлах, төр засгийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд хяналт тавих, ядуус, нийгмийн эмзэг бүлгийнхнийг шаардлагатай өмгөөлөл, нөлөөллөөр хангахад ТББ-ын нөөц бололцоо, чадамжийг дутуу ашиглаж байна.

Нөлөөллийн ТББ-уудтай харилцаагаа сайжруулахад харилцааны сувгуудыг нээлттэй болгох, олон янзын санаа бодлыг сонсоход бэлэн байх шаардлага тавигддаг. Мөн засгийн газрын хөтөлбөр боловсруулах, төрийн үйлчилгээ үзүүлэхэд үйлчилгээний ТББ-ууд багагүй хувь нэмэр оруулж болно. Энд орон нутгийн үйлчилгээ, хөрөнгө оруулалтын төслүүдийн шударга, үр ашигтай байдалд хяналт тавьж мэдээлэх үүрэгтэй шүтэл үлээгч ТББ-уудыг дэмжиж, тэднийг сонсдог байх нь онцгой чухал.

ТББ-ууд ч бас өөрсдийгөө тодорхой чиглэлээр сайжруулах шаардлагатай. Тэд:

- хөрөнгө мөнгөний ашиглалт, үйл ажиллагааны үр нөлөөний талаар хариуцлага хүлээдэг,
- илүү уян хатан дүрэм журамтай, өртөг зардал бага гаргадаг,
- олон янзын үзэл бодлыг хүлээн зөвшөөрдөг,
- оролцоот, дороос дээш чиглэсэн менежментийн арга барилтай,

- бусад ТББ-тай сүлжээ үүсгэж ажиллах хүсэл сонирхолтой байх шаардлагатай.

ТББ-ууд нь дараах үүрэг гүйцэтгэснээр засгийн газартай, ялангуяа ядуу дорой, гадуурхагдсан бүлгүүдтэй холбоотой асуудлаар, харилцахад онц сайн түнш байж чаддаг. Үүнд:

- иргэдийг дайчлан оролцуулах, оролцооны аргууд нэвтрүүлэх,
- засгийн газрын томоохон хөтөлбөрүүдэд туслах,
- үйлчилгээ үзүүлэх боломжит хувилбарыг хэрэгжүүлэх,
- засгийн газрын төсөл, хөтөлбөр боловсруулахад хувь нэмрээ оруулах,
- бодлогын яриа хэлэлцүүлэгт оролцох.

Төр засгаас үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэгтэй эн чацуу чухал ач холбогдолтой зүйл бол ТББ-ын менежмент, үйл ажиллагааны чадавхийг бэхжүүлэхэд үзүүлэх туслалцаа бөгөөд энэ нь тэдний хараат бус байдал, шүүмжлэлт хандлага, төр засагт шахалт үзүүлэх чадварыг алдагдуулахгүй байхад анхаарах хэрэгтэй. Үүний нэг адилаар хандивлагчдын дэмжлэг нь ТББ-ын эрхэм зорилго, бүрэн эрхийг гажуудуулах ёсгүй бөгөөд олон улсын томоохон ТББ-ын түншлэл үндэсний ТББ-ыг түүнээс хамааралтай бус, илүү хүчирхэг болж хөгжихөд анхаарах шаардлагатай. Иймээс хөгжиж байгаа орнууд Дани, Нидерландынх шиг төвийг сахисан санхүүжилтийн механизмыг эрэлхийлэх хэрэгтэй бөгөөд ТББ-ууд тендер шалгаруулалтад оролцолгүйгээр, ил тод шалгуурт үндэслэсэн болзолт бус нөхцлөөр санхүүгийн дэмжлэг олгодог байна (Хандивлагчид ч ийм санхүүжилтэд гаднаас нь туслалцаа үзүүлэх боломжийг судалж үзэх хэрэгтэй.).

Нөгөө талаас, засгийн газар ба хандивлагчдын хувьд ТББ-уудтай харилцахдаа анхаарал болгоомжтой байж, зөвхөн төсвөөс санхүүжилт авах зорилготой, эсвэл явцуу эрх ашигт үйлчилдэг ТББ-уудыг дэмжихээс татгалзах хэрэгтэй. Түүнчлэн гадаадын хандивлагчдын хувьд тусламж хүлээн авагч нь цаагуураа засгийн газрын, эсвэл төрийн байгууллагын гар хөл байж болзошгүй гэдгийг анхаарах хэрэгтэй. Үүний тулд ТББ-уудын дунд судалгаа явуулж, судалгаагаа байнга шинэчилж байх нь зүйтэй бөгөөд ингэснээрээ:

- ил тод удирдлагатай,
- санхүүгийн зохистой менежменттэй,
- бүртгэл тооцоондоо аудит хийлгэж, үр дүнг нийтэлдэг,
- анхан шатны байгууллагууд болон бусад байгууллагын дунд нэр хүндтэй ТББ-уудыг олж түншлэх боломжтой болно.

Зүүлт, тэмдэглэл

- 1 Энэ хэсгийг НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр (UNDP, 1997), иргэний нийгмийн тухай Дэлхийн Банкны вэбсайт, иргэний нийгмийн тухай Британийн Консулаас гаргасан тоо баримт, Төрийн хэргийн төв (1999), Мехта (1997), Дэлхийн Банк (1997), Пап нар (1996), Робинсон, Уайт нарын бүтээл (1997) зэргээс иш татав.
- 2 Энэ хэсгийг Фэррингтон нарын бүтээл (1993), Хамтын нөхөрлөлийн сан (1996) зэргээс иш татав.
- 3 Энэ хэсгийг АХБ, Дэлхийн Банкны төслийн танилцуулгууд, АХБ-ны дотоод санамж бичгууд, орны тайлангууд, Фэррингтон нарын бүтээл (1993), НҮБХХ-ийн *Хүний хөгжлийн тайлан* (1997) зэргээс голлон иш татав.

Арван зургадугаар бүлэг

Ил тод байдал, мэдээлэл, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн үүрэг

Нарны туяа нянг устгадаг.

ТӨРИЙН ЗАХИРГААНЫ ИЛ ТОД БАЙДАЛ

Иргэд мэдээлэлгүй бол дуу хоолой, гарцын механизмын аль аль нь үйлчлэхгүй. Иргэд захиргааны шийдвэрийг хэн, яаж гаргадгийг мэдэхгүй бол зөвхөн олон нийтийн үймээн, эсэргүүцлийн жагсаалаар дуу хоолойгоо илэрхийлэх болно. Мөн иргэд төрийн үйлчилгээний талаар мэдээлэл авч чадахгүй бол төр засгаас үзүүлж байгаа үйлчилгээнээс татгалзана. Энэ номын турш онцлон тэмдэглэсэнээр ил тод байдал нь сайн засаглалын дөрвөн гол тулгуур баганын нэг бөгөөд мэдээлэл бол эдийн засгийн үр ашигтай ажиллагаа болон иргэд, төр засгийн хоорондын сайн харилцааны амин судас мөн.

Төрийн захиргааны ил тод байдал гэдэг нь холбогдох мэдээлэл хэрэглэж болохуйц хэлбэрээр иргэдийн гар дээр байх, төр засгийн зохицуулалт, шийдвэрийг иргэдэд ойлгомжтой, хүртээмжтэй түгээн дэлгэрүүлдэг байхыг хэлдэг. Ил тод байдал нь хариуцлагын тогтолцоог жинхэнэ утгаар хэрэгжүүлэх урьдач нөхцөл байж, урьдаас тодорхой байдлыг бататгаж өгдөг. Авлига, үр ашиггүй байдал харанхуйд хамгийн сайн цэцэглэн хөгждөг бөгөөд олон нийт засгийн газраас өөрчлөлт хийхийг шахаж шаардах чадвартай байхын тулд төрийн албаны үйл ажиллагаа, үр дүнг үнэлэх стандартуудын талаар хангалттай мэдээлэлтэй байхыг шаарддаг.

Төрийн захиргаа нь мэдээллийг нууцлах, нууцыг хадгалах уламжлалтай. Улсын ба хувийн хэвшлийн томоохон байгууллагууд мэдээллийг нууцлах хандлагатай бөгөөд захиргааны дүрэм журмууд нь ихэвчлэн энэ хандлагыг бэхжүүлж өгдөг. Тэр ч байтугай төрийн байгууллагуудын дотоодод болон тэдний хоорондын мэдээлэл харилцааны шугамууд хаалттай байх нь элбэг. Нууцалсан мэдээлэл нь хүнд суртлын нөлөө үзүүлэх арга хэрэгсэл болж, улмаар мэдээлэл үйлдвэрлэж байгаа, эзэмшиж байгаа хувь хүн, эсвэл жижиг бүлгийн хагас хувийн өмч мэт болдог. Энэ нь ялангуяа гадаад хариуцлагын тогтолцоо султай, захиран тушаах босоо тогтолцоотой нөхцөлд илүү тохиолддог. Ямар ч гарал үүсэл, үндэслэлтэй байлаа гэсэн мэдээллийг нууцлах зуршил нь яваандаа эрх мэдлийг дур зоргоор урвуулан ашиглах, шударга бус гүйлгээ, худалдан авалтын буруу шийдвэрийн халхавч болдог. Лорд Актоны “эрх мэдэл авлигад идэгддэг, үнэмлэхүй эрх мэдэл бүрмөсөн идэгддэг” хэмээх оноч мэргэн үгийг давтах нь элбэг болжээ. Мэдээллийг өмчлөх эрх мэдэл ч ард түмнийг захирах эрх мэдлийн адил ялзардаг. Эсрэгээр ил тод байдал нь засгийн газрыг нээлттэй, хариуцлагатай болгох, төрийн албан хаагчдын дунд авлигыг таслан зогсооход тусалдаг. Төрийн захиргааны ил тод байдал нь олон нийтийн харилцаа ба иргэд төр засгаас мэдээлэл авах эрх гэсэн хоёр үндсэн хэсэгтэй.

ОЛОН НИЙТИЙН ХАРИЛЦАА¹

Төр засгаас гаргаж байгаа мэдээлэл, баталсан дүрэм журам нь иргэн хүний хувьд асар их, нөгөө талаас иргэн бүрийн олж мэдэх гэсэн мэдээллийн хэмжээ харилцан адилгүй байна. Төр засаг ч хувь хүмүүс болон бизнесийн талаар асар их мэдээлэл эзэмшдэг нь статистикийн чухал тоо баримтаас эхлээд татвар, боловсрол, эрүүл мэнд гэх мэт олон янзын мэдээлэл байдаг. Төрийн байгууллагууд хүн амын тооллого, цагдаагийн болон газрын бүртгэл, эрх зүйн гэх мэт тодорхой мэдээлэл эзэмших монополь эрхтэй байдаг. Иймээс ил тод байдал гэдэг нь энэ их мэдээллийг зүгээр нэг ил болгохоос ч илүү утга санаа агуулж, төр засгаас мэдээллээр харилцах жинхэнэ хүсэл сонирхолтой байж, түүнийгээ үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх хүчин чармайлт гаргахыг шаарддаг.

Олон нийтийн харилцаа бол нээлттэй засгийн газрын практик илэрхийлэл юм. Энэ нь бүх байгууллагын үйл ажиллагааг нүдэнд

ил харагдахуйц болгохын зэрэгцээ хүн амын янз бүрийн хэсгийн мэдээлэл авах тэгш бус боломжийн асуудлыг шийдвэрлэдэг. Ард олны бодит хүлээлт, төр засагтаа итгэх итгэл нь төрд хэрэглэгддэг, төрөөс өгч байгаа мэдээллийн үнэн зөвд хэр итгэхээс хамаардаг. Олон улс оронд нийтэд ил болгох ёстой мэдээллийн төрлүүдийг хуулиар баталгаажуулсан байдгийн дотор хувь хүмүүс ба бүлэглэлүүдэд нөлөөлөх шийдвэр, дүрэм журам, яам газруудын үйл ажиллагаа ордог. Олон нийтэд нээлттэй байх ёстой олон янзын мэдээлэл байдгийн дотор:

- Мэдээ, тоо баримтыг эзэмшигчийн хувьд засгийн газраас өгөх мэдээлэл- ямар бүртгэлүүд хийгддэг, тэдгээрийн үнэн зөв гэдгийг хэрхэн хангадаг вэ?
- Бизнес эрхлэгчийн хувьд засгийн газраас өгөх мэдээлэл- Хэр их мөнгийг, юунд, яагаад, ямар үр дүнтэйгээр зарцуулж байна вэ?
- Үйлчилгээ үзүүлэгчийн хувьд засгийн газраас өгөх мэдээлэл- Ямар үйлчилгээг, ямар үнэ, чанартайгаар үзүүлж, тэдгээрийн баталгааг хэрхэн хангаж байна вэ?²² гэсэн асуудлууд багтана.

Олон нийтийн харилцааг нээлттэй болгохын тулд дээр дурдсанаар урт хугацааны турш тогтсон хүнд суртал, эрх зүйн хязгаарлалтуудыг даван туулах шаардлагатай болдог. Мэдээллийг гаднын хүнд зөвшөөрөлгүй өгсний төлөө тухайн мэдээллийг дамжуулагч, эзэмшигч хоёрт “албаны нууц хадгалах журам”, эсвэл түүнтэй төстэй хуулийн дагуу ноцтой шийтгэл ногдуулах нь олонтаа. Мэдээллийг нууцлалын түвшний дагуу ангилахад гол төлөв захиргааны шийдвэрүүд нөлөөлдөг. Африкийн нэгэн улсад төрийн албан хаагчдынхаа жагсаалтыг хүртэл нууцалдаг байна. Үүний зэрэгцээ төрийн захиргааны удирдах ажилтнуудынхаа нэр, утасны дугаарыг интернэтэд тавьдаг улс орны тоо өсөн нэмэгдсээр байна.

Хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын олон нийтийн харилцааны шийдвэрлэвэл зохих асуудал бол төсвийн үйл явцын ил тод бус байдал юм. Төсвийн танилцуулга нарийн түвэгтэй, нууцлаг байдгаас хууль тогтоох байгууллага, эсвэл хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр мэдээлэлтэй хэлэлцүүлэг өрнүүлэх, үр нөлөөтэй хяналт тавихад бэрхшээлтэй байдаг. Эсрэгээр Их Британид орон нутгийн

төсвийг нээлттэй хэлэлцэхийг дэмждэг, Бразилийн зарим хотод орон нутгийн төсвийг иргэдийн эрэлт хэрэгцээнд үндэслэн доороос дээш чиглэсэн байдлаар боловсруулдаг. АНУ, Энэтхэг, Өмнөд Африк зэрэг улсуудад төсвийг ядуус, эмзэг дорой бүлгийнхний эрх ашгийг хөндсөн чиглэлүүдэд хэрхэн хуваарилж байгаад ТББ-ууд шинжилгээ хийж, дүгнэлтээ олон нийтэд мэдээлдэг байна. Гэхдээ төсвийн ил тод бус байдлыг арилгах хамгийн шилдэг хариулт бол учир битүүлэг томъёоллоор илэрхийлсэн төсвийн баримт бичгийг тайлж уншихад иргэд, бүлгүүдэд туслах бус, харин засгийн газраас төсөв санхүүгийн мэдээллээ жирийн иргэдэд ойлгомжтой, хүртээмжтэй байдлаар танилцуулахыг шаардах явдал юм. Энэ төрлийн төсвийн ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх алхмууд нь 1990-ээд оны эхээр Шинэ Зеландад нэвтрүүлсэн захиргааны шинэтгэлийн цорын ганц хүчтэй тал байсан байж магадгүй³.

Гэхдээ 1 дүгээр бүлэгт тэмдэглэсэнээр ил тод байдал бол үнэмлэхүй бус, харьцангуй ойлголт билээ. Хувийн нууцаа хамгаалах эрх ба төрийн мэдээллийг нууцлах хууль ёсны үүрэг хоёр байнга зөрчилдөж байдаг. Жишээлбэл, бодлогын дээд хэмжээний чуулга уулзалт дээр хийсэн чөлөөт, чин сэтгэлийн хэлэлцүүлэг, эсвэл эмзэг асуудлуудаар өгсөн хараат бус зөвлөгөөг нууцад тооцох ёстой (2 дугаар бүлэг). Мэдээллийн ил тод байдал нь иймэрхүү хэлэлцүүлгийг нууц байдалд оруулж, улмаар эрүүл засаглалыг ноцтой эрсдэлд оруулах бөгөөд албан ёсны тэмдэглэлд олон нийтэд хамаатай, эсвэл ач холбогдолтой ямар ч мэдээлэл ороогүй байдаг. Гэхдээ нууцад хамаарах зүйлийг тодорхойлох хатуу шалгуур тогтоож болно. Ямар ч байсан мэдээллийг ил тод болгох нь онцгой тохиолдол гэхээсээ илүү тогтсон журам байх нь зохистой буюу тодорхой үндэслэлийг зааж, шалгуураар тогтоосноос бусад бүх төрийн мэдээлэл олон нийтэд нээлттэй байх ёстой. Иймээс тухайн мэдээлэл өөрөө нууц байсан ч гэсэн нууцлах *шалгуур* нь олон нийтэд нээлттэй, ил тод байх шаардлагатай.

Интернэтээр дамжуулан олон нийттэй харилцах явдал өргөн дэлгэрч, иргэд асар их мэдээллийг гарын дор олж авах боломжтой болжээ. Гэвч хөгжиж байгаа орнуудад компьютер эзэмших боломж, асар их мэдээллээс хэрэгтэйгээ шүүж авах чадвар хязгаарлагдмал байна. Ерөнхийдөө мэдээллийн технологийн ашиглалт нэмэгдэж байгаа нь хөгжингүй ба хөгжиж байгаа орнуудын хооронд төдийгүй

улс орны дотоодод мэдээлэл хүлээн авах тэгш боломжийг нэмэгдүүлж байна. Энд бас засгийн газар чухал үүрэгтэй: шуудангийн үйлчилгээний сүлжээ, дүүргийн салбарууд, телефон утасны компаниар дамжуулан иргэдэд онлайнаар үйлчилгээ үзүүлж болох юм. Нэг цонхны үйлчилгээ (мэдээллийн ТҮЦ) нь янз бүрийн байгууллагын эх сурвалжаас мэдээлэл авч хэрэглэгчдийн бүлгүүдийг мэдээллээр хангах үйлчилгээ үзүүлдэг. Мөн жижиглэнгийн сүлжээгээр дамжуулан бага зардлаар онлайн үйлчилгээ үзүүлдэг орон нутгийн мэдээллийн төвүүд ч ядуу иргэдэд хүрч үйлчлэх хэлбэр болдог. Үүнийг хөгжиж байгаа хэд хэдэн оронд туршсан бөгөөд засгийн газар, хандивлагчдын идэвхитэй дэмжлэг хүлээж байна (Мэдээллийн технологи ба төрийн захиргааны тухай хэсгийг 18-р бүлгээс үзнэ үү).

Мэдээллийн бэлэн байдал нэмэгдсэн юмуу мэдээллийн технологи сайжирсан нь түүнийг ашиглана гэсэн баталгаа болохгүй. Ялангуяа иргэдийн боловсролын түвшин доогуур, суурь үйлчилгээ авч, эдийн засгийн үйл ажиллагаанд оролцож чаддагүй бол бүр ч бэрхшээлтэй. Мөн хүмүүс өөрсдийгөө улстөрийн үйл явцаас гадуурхагдсан, хэчнээн оролцоод ч нэмэргүй гэж үзсэн тохиолдолд мэдээлэл авах сонирхолгүй байж болно⁴. Иймээс төрөл бүрийн сэдвийн ямар мэдээлэл байгаа талаар иргэдэд мэдээлж, ашиг тусыг нь тайлбарлаж ойлгуулах хэрэгтэй. Мэдээжийн хэрэг, мэдээлэл нь ашигтай, хэрэглэхэд хялбар байх ёстой. Олон тохиолдолд тухайн мэдээлэл иргэдэд холбогдолгүй, эсвэл уг боломжийг ашиглах нөхцөл байхгүй үед тэд сонирхохгүй байх нь зүйн хэрэг.

Хөгжингүй олон орон, хөгжиж байгаа ба шилжилтийн эдийн засагтай ихэнх оронд албан хэрэг хөтлөлтийг үндсээр нь сайжруулах шаардлагатай байна. Төрийн байгууллагуудын албан хэрэг хөтлөх, ангилах, хадгалах үүрэг, мөн иргэдийн мэдээлэл авах шаардлагыг хүлээн авснаас хойш хариу өгөх хугацааг хуульчлах хэрэгтэй. Үүнээс дутахгүй чухал ач холбогдолтой нэг зүйл бол баримт бичгийг олон нийтэд ойлгомжтой, техникийн бус хэлээр боловсруулах явдал юм. Энэ бүх үйл ажиллагаа ихээхэн зардал, хугацаа, байнга дагалдах арга хэмжээ авч байхыг шаарддаг. Иймээс 13 дугаар бүлэгт авч үзсэн үйлчлүүлэгчийн баримжаатай санаачилгуудын нэг адил сонголттой хандах хэрэгтэй. Ялангуяа хөгжиж байгаа орнуудад албан хэрэг хөтлөлт, бүртгэл мэдээллийг сайжруулах, ил тод болгох ажиллагааг уг мэдээллийг түгээн

дэлгэрүүлсний үр ашиг нь түүнд гарах зардлаас илт их байгаа салбарт голлон чиглүүлэх хэрэгтэй. Эдгээр үр ашиг, өртөг зардал улс орон бүрт харилцан адилгүй байдаг боловч хаана ч гэсэн бүртгэл мэдээллийг сайжруулж, ил тод болгох хэрэгцээ хамгийн их байдаг хоёр чиглэл бол төсөв, худалдан авалт хоёр юм.

Засгийн газрын олон нийтийн харилцааны чиг үүрэг нь түүний үйл ажиллагааны талаар ухуулга сурталчилгаа хийх, түүний гаргасан шийдвэрийн талаар шүүлтүүртэй мэдээллээр хангаж ирсэн уламжлалтай билээ. Зарим засгийн газар олон нийтийн мэдээллийн албыг иргэдийг зориуд төөрөгдүүлэхэд ашиглаж ирсэн бөгөөд бүрэн хараат бус, чадварлаг хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлгүй хөгжиж байгаа орнуудад энэ байдал үргэлжилсээр байна. Сайн засаглал ба технологийн чиг хандлага нь төрийн мэдээллийн газрын уламжлалт үүргийг өөрчлөн шинэчилж, ил тод байдалд чиглэсэн илүү өргөн хүрээтэй авч үзэхийг шаардаж байгаа нь тодорхой.

Төв засгийн газар ба орон нутгийн захиргааны түвшинд дараах дөрвөн чиг үүрэг бүхий олон нийттэй харилцах мэргэжлийн алба ажиллах шаардлагатай байна:

- Олон нийтэд баттай мэдээлэл түгээх,
- Бүхий л мэдээлэл харилцаанд нээлттэй, шударга байж, бүх иргэдтэй эелдэг боловсон харьцах замаар засгийн газар, иргэдийн хооронд итгэлцлийн уур амьсгал бий болгож хөгжүүлэх,
- Төр засгийн бүх албан тушаалтан, сонгогдсон төлөөлөгчдийг мэдээлэл харилцааны ур чадварт сургаж, зааварчилгаа өгөх,
- Олон нийтийн үзэл бодлыг тогтмол судалж, үр дүнг засгийн газрын дотоодод түгээн дэлгэрүүлэх.

Эдгээр чиг үүрэг нь иргэд, иргэний нийгэмтэй хоёр урсгалаар мэдээлэл солилцох, бодлогын гол асуудлуудаарх яриа хэлэлцүүлэгт иргэдийг татан оролцуулахад мэдээллийн ажилтнууд идэвхитэй оролцохыг шаарддаг. Төрөөс хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд тавих хяналт суларсан, бүх нийтээр хэвлэмэл болон цахим мэдээллийн хэрэгсэл ашиглах болсон өнөөгийн нөхцөлд олон нийтийн мэдээллийн чиг үүргээ илүү үр дүнтэй болгох сонирхолтой байгаа засгийн газрууд хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй харилцах харилцаагаа

сайжруулах хэрэгтэй. Уламжлалт байдлаар цензур тогтоох, зохицуулах арга хэрэглэх нь албан ёсны мэдээлэлд итгэх итгэлийг улам алдагдуулахаас цаашгүй. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдтэй харилцаагаа сайжруулах аргуудын дотор сэтгүүлчидтэй илүү сайн холбоо тогтоож, мэдээллээ сайтар багцалж түгээх, ялангуяа хямралын үед үнэн зөв, тодорхой мэдээлэл өгөх, бодлогын зөвлөгөө ба хэвлэл мэдээлэлтэй харилцах ажиллагаагаа нягт уялдуулах, олон нийтэд мэдээлэл түгээх бусад боломжит арга замыг эрэлхийлэх явдал ордог. Засгийн газрууд төв, орон нутгийн түвшинд нэгдмэл цул биш болох тусам мэдээлэл тодорхойгүй, уялдаагүй болох эрсдэл төдийчинээ нэмэгдэж, түүнийг дагаж төв засгийн газрын мэдээллийн албаны (чиглэлийн яамдтай зөвлөлдөн) зохицуулах үүрэг улам чухал болдог байна.

Иргэд төрийн байгууллагаас шаардах эрх бүхий мэдээлэлд:

- өөрсдийнх нь тухай хувийн мэдээлэл,
- үндэсний аюулгүй байдал, хууль сахиулалт, чөлөөт худалдаа, эсвэл бусдын хувийн нууцын эрхэд харшлахгүй, төрийн мэдэлд байгаа, хувийн бус мэдээлэл,
- засгийн газрын санаачилгаар түгээн дэлгэрүүлж байгаа мэдээлэл хамаарна.

Иргэдийн мэдээлэл авах эрх ба засгийн газрын олон нийтийн харилцааны үүрэг хоорондоо чухал ялгаатай. Мэдээлэл авах хүсэлт гаргасан хувь хүмүүс ямар баримт бичиг хэрэгтэй байгаагаа сонгож, тодорхой зааж өгөх ёстой. Мэдээлэл авах эрх нь засгийн газар бүрэн эрхээ хэрхэн хэрэгжүүлж байгаад хяналт тавихад туслах боловч ихэнх иргэдийн хувьд хүнд сорилт юм. Иймд мэдээлэл авах эрх үр нөлөөтэй хэрэгждэггүй газарт холбогдох мэдээллийг иргэдэд дамжуулах талаар идэвхитэй ажилладаг мэдээлэл харилцааны алба шаардлагатай. Энэ нь ядуу, бичиг үсэг тайлагдаагүй хүн ам олонтой хөгжиж байгаа орнуудын хувьд бодит үнэн юм. Ийм учраас мэдээлэл авах эрх ба олон нийтийн мэдээлэл харилцаа хоёр харилцан бие биеэ нөхөж байдаг: мэдээлэл авах эрхтэй үед төр засаг зөвхөн хүссэн мэдээллийг нь гаргаж өгөх идэвхигүй үүрэг гүйцэтгэдэг бол ийм эрхгүй үед олон нийтийн мэдээлэл харилцаа илүү идэвхитэй ажиллах хэрэгтэй болдог.

Ихэнх хөгжингүй орон (Австрали, Канад, Франц, Ирланд, Нидерланд, Шинэ Зеланд, АНУ, Скандинавын орнууд ба бусад) сүүлийн

20-30 жилд гаргасан мэдээллийн эрх чөлөөний хуульд тусгайлан зааснаас бусад төрлийн төрийн мэдээлэл авах эрхийг иргэд, албан байгууллагуудад олгодог. Ийм хуулийг Энэтхэг, АНУ гэх мэт зарим оронд муж, орон нутгийн хэмжээнд ч мөрдөж байна. Их Британи зэрэг улсад Албаны нууцын тухай хууль үйлчилсээр байгааг эс тооцвол мэдээлэл авах практикийн тухай хууль журамтай болжээ. Албаны нууцын тухай хуультай олон орон мэдээллийн хүртээмжийг өргөжүүлэх зорилгоор эдгээр хуульдаа нэмэлт өөрчлөлт оруулахаар төлөвлөж байна. Олон орны шүүхийн шийдвэрт иргэдийн мэдээлэл авах эрхийг дэмжиж ирсэн байдаг бөгөөд гүйцэтгэх засаглалын мэдээллийг үндэслэлгүйгээр нууцлах хандлагыг таслан зогсооход туслаж ирэв.

Мэдээллийн эрх чөлөөний хууль (МЭЧХ) нь албаны нууцлалыг илүүд үздэг уламжлалт ойлголтын эсрэг байдаг. Ийм хууль нь ямар ч хүн (заримдаа иргэн биш байж болно) засгийн газар, төрийн байгууллагууд, яам бус төрийн эрх бүхий байгууллагаас мэдээлэл шаардах эрх олгодог. МЭЧХ нь гол төлөв төрөөс бодитойгоор санхүүжилт авдаг, эсвэл төрийн хяналтад байдаг бүх байгууллагад (орон нутгийн захиргаа, шүүх, хууль тогтоох байгууллага, төрийн өмчит боловсролын байгууллагууд, хууль ёсны чиг үүрэг гүйцэтгэдэг хувийн байгууллагууд) үйлчилдэг бөгөөд цаасан, цахим гэх мэт аль ч хэлбэрээр хадгалагдаж байгаа өнгөрсөн ба одоо үеийн бүртгэл мэдээллүүдэд хамаардаг.

МЭЧХ хууль нь мэдээлэл авах хүсэлтийн дагуу мэдээлэл өгөх, эсвэл татгалзах хугацааны хязгаарыг тогтоож, татгалзсан шийдвэрээ зохих үндэслэлийн хамт бичгээр мэдэгдэхийг шаарддаг. Хэрэглэгчээс төрийн үйлчилгээний хураамж авдаг зарчмын нэг адил, ямар нэг хүн мэдээлэл авах хүсэлт гаргасны төлөө бүх татвар төлөгчид мөнгө төлөх ёсгүй учраас тухайн мэдээллийг цуглуулах, дамжуулахад гарах зардлыг хүсэлт гаргагчаас гаргуулах нь шударга, зохистой механизм юм. Төрийн байгууллагууд тухайн хүсэлт гаргагч хэн болох, эсвэл тухайн мэдээллийг юунд ашиглахыг үл харгалзан зөвхөн тухайн мэдээллийн мөн чанар, агуулгаас хамаарч зөвшөөрсөн, эсвэл татгалзсан хариу өгөх ёстой.

Мэдээлэл авах хүсэлтдээ татгалзсан хариу авсан иргэдийн гомдлыг шийдвэрлэх захиргааны болон шүүхийн механизмууд байдаг. Захиргааны шугамаар эцсийн татгалзсан шийдвэр гарсны дараа

хүсэлт гаргагч нэг бол шүүхэд, эсвэл омбудсмэн, мэдээллийн комиссар гэх мэт эрх бүхий хараат бус этгээдэд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй. Ингэснээр шүүх, эсвэл хараат бус эрх бүхий байгууллага нэхэмжлэлийг хянаж үзээд захиргааны шийдвэрийг хэвээр үлдээх юмуу мэдээлэл гаргаж өгөхийг тухайн төрийн байгууллагаас шаардсан тушаал шийдвэр гаргана. МЭЧХ-ийн үндсэн зарчмыг хадгалахын тулд тухайн мэдээллийг нууцлах шалтгааныг нотлох үүрэг нь хүсэлт гаргагчид биш, холбогдох төрийн байгууллагад үлдэх ёстой.

Дээр дурдсанчлан, бүх улс орны хууль эрх зүйн хүрээ нь тодорхой ангиллын мэдээллийг ил гаргахаас чөлөөлдөг. Эдгээр нь ихэвчлэн үндэсний батлан хамгаалах, гадаад бодлого, засгийн газрын танхимын дотоод баримт бичиг, боловсон хүчний болон эрүүл мэндийн хувийн хэрэг, санхүүгийн, эсвэл худалдааны онцгой эрхтэй юмуу нууц мэдээлэл, хууль сахиулах ажиллагаа, төрийн үйлчилгээний менежментэд хохирол учруулах мэдээлэл, шүүхийн шийдвэр, эсвэл парламентын халдашгүй байдлыг зөрчих болон хувийн нууцтай холбоотой мэдээлэл байдаг.

Туршлагаас үзэхэд МЭЧХ-иудыг хэрэгжүүлэхэд ихээхэн зардал гардаг бөгөөд энэ нь жирийн иргэдэд очих үр өгөөжөөс давсан байж болно. Иймээс МЭЧХ-ийн дагуу тавьсан хүсэлтүүд нь жирийн иргэн гэхээсээ илүү өрсөлдөөний зорилгоор мэдээлэл олж авах гэсэн сонирхлын бүлгүүд, зохион байгуулалттай бизнесийн бүлгүүдээс ирэх хандлагатай байдаг. Хааяа энэ хуулийн хэрэгжилт, тэр ч бүү хэл төрийн сайдын хувийн захидал ч олон нийтийн хяналт шалгалтад ордог. Нөгөө талаас, албан тушаалтнууд МЭЧХ-ийн чөлөөлөх заалтаар түрий барьж гэм хоргүй мэдээллийг хүртэл иргэдэд өгөхөөс татгалзсан тохиолдол гарч байжээ. Харин хөгжингүй орнуудын хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд МЭЧХ-ийг ашиглан төр засгийн шийдвэр, үйл ажиллагааны талаар мэдээлэл авч нийтлэх замаар засгийн газрын хариуцлагыг дээшлүүлэх хэрэгсэл болгон ашиглаж байна.

Ямар ч тохиолдолд хуулийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх, хүсэлтэд шуурхай хариу өгөхөд нэлээдгүй бэлтгэл ажил шаарддаг байна. Энэ нь ядуу дорой, хөгжиж байгаа орнуудын захиргааны чадавхи, албан хэрэг хөтлөх чадварыг дээшлүүлж, төсвийн дарамтыг нэмэгдүүлж болно. Үүний учрыг өрөө дүүрэн хувийн хэрэг, бичиг баримтад

дарагдсан байдаг буурай орнуудын төрийн байгууллагын бодит байдлыг сайн мэддэг хүмүүс шууд ойлгох болно. Бэлтгэл хангалттай хийгээгүй, шаардагдах зохицуулалтын болон зохион байгуулалтын хүрээг бий болгож чадаагүй бол мэдээллийг ил тод болгох шаардлагын үнэ цэнэ алдагддаг. Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын (ЭЗХАХБ) гишүүн орнуудад иргэд төрийн мэдээлэл авах боломж харилцан адилгүй байдаг бөгөөд энэ нь зарим талаар илүү хязгаарлагдмал мэдээллийн хуультай бусад оронтой харьцангуйгаар төр засгийнхаа өрсөлдөх чадварыг бууруулахгүй байхад анхаарсантай холбоотой. Энэ бүх асуудал төрийн мэдээлэл авах эрхийг хуульчлах хөдөлгөөн өрнүүлж эхэлсэн орнууд хүртэл дахин эргэцүүлж бодоход хүргэж байна. Үүний зэрэгцээ хэт их нууцлах нь иргэд төр засагтаа итгэх итгэл буурч байгаа гол шалтгаан болж байна.

Иймээс энэ нь маш нарийн түвэгтэй бөгөөд нийтлэг дүгнэлт хийх боломжгүй асуудал юм. Аз болоход МЭЧХ бол цорын ганц боломжит хувилбар биш, мэдээллийн урсгалыг сайжруулах бусад арга зам бий. Жишээлбэл, засгийн газар олон нийтэд тайлагнах, мэдээллээр хангах журам гаргаж, хэрэгжилтэд нь иргэдийн хараат бус байгууллагууд хяналт тавих; мэдээллийг нууцлах хууль тогтоомж, дүрэм журамд өөрчлөлт оруулж мэдээллийг ил тод болгох явдлыг онцгой тохиолдол биш, нийтлэг хэм хэмжээ болгох; мэдээлэл өгсөн төрийн албан хаагчдыг урамшуулж, үндэслэлгүйгээр нууцлах сонирхолгүй болгох; үйлчилгээнийхээ стандарт тогтоож, энэ мэдээллийг олон нийт хялбар авах боломжтой болгох зэрэг арга хэмжээ авч болно. МЭЧХ-ийг бүрэн хэмжээгээр хэрэглэх боломжгүй нөхцөлд эдгээр арга хэмжээний аль нь ч төрийн захиргааны ил тод байдлыг сайжруулж чадна.

Төр засгийн мэдэлд байгаа чухал хэрэгцээтэй мэдээллийн дийлэнх нь ямар нэг байдлаар ангилагдаагүй бөгөөд нууцлагдаагүй байдаг. Иймд нууц мэдээллийг ил болгохоос илүү чухлаар тавигддаг практик асуудал бол байгаа мэдээллийг авах боломжоо хэрхэн илүү үр дүнтэй ашиглах асуудал юм. Албан хэрэг хөтлөлтийг сайжруулж мэдээллийн технологийг өргөнөөр ашигласнаар холбогдох мэдээллийг хялбар түгээх механизм бий болгож, түүний дотор тархмал суурьшилтай, бичиг үсэггүйн түвшин өндөртэй, компьютерийн хангамж муутай улс орнуудад төрийн байгууллагын орон нутгийн салбаруудаар дамжуулан түгээж болно. Мөн өмнөх хэсэгт дурдсанчлан, олон нийтийн мэдээллийн

ажилтнуудын зөвхөн төр засгийн ололт амжилтыг нийтэлж, өндөр албан тушаалтны гэрэл зургийг тавьдаг уламжлалт үүргийг халж засгийн газрын нээлттэй мэдээллийн бодлогод эерэг дэмжлэг үзүүлдэг болгож өөрчлөх хэрэгтэй. Мэдээлэл авах боломжийг тосгоны зөвлөл, хотын захиргаад болон бусад сонгуульг байгууллага, нээлттэй уулзалт, сонин бичиг, ханын сонин, нээлтэй сонсгол болон орон нутгийн бусад үр нөлөөтэй сувгаар дамжуулан хөхиүлэн дэмжиж болно. Гэхдээ засгийн газрын олон нийттэй харилцах ажиллагаа нь эрч хүчтэй, мэргэжлийн, хараат бус хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг орлож чадахгүй. Энэ тухай дор авч үзэцгээе.

ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ХЭРЭГСЛИЙН ҮҮРЭГ, ХАРИУЦЛАГА⁵

Засгийн газар ардчилсан аргаар сонгогдсон, хэчнээн гэм зэмгүй байсан ч эрх мэдэлд нь хараат бус хэвлэлийн хяналт тавиагүй цагт авлигад амархан идэгдэж ялзрах болно. -Хенри Грунвальд

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн мөн чанар ба үүрэг

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн үүрэг

Эргэх холбоо тогтоох, ил гаргах, дэмжуулах механизм гэдэг утгаараа хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл бүх улс оронд чухал. Ихэнх иргэн төр засгийн газарт юу болж байгаа, тэдэнд хэрхэн нөлөөлж байгаа тухай мэдээллийг хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн шүүлтүүрээр дамжуулан авдаг. Орчин үеийн нийгэмд мэдээллийн асар их урсгал түрэн орсон учраас хамгийн хичээнгүй иргэд хүртэл бүх үйл явдлын талаар мэдлэгтэй байх, эсвэл засгийн газрын бүх байгууллагаас мэдээлэл авах боломжийг бүрэн дүүрэн ашиглахад хүндрэлтэй болоод байна. Сонор сэрэмжтэй, мэргэжлийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд төр засгийн үйл ажиллагаа, түүний иргэдэд үзүүлж болох нөлөөний тухай мэдээллийг шударга, хариуцлагатай, ойлгомжтой хэлбэрээр мэдээлдэг байх нь чухал. Нөгөө талаас, засгийн газар бодлого, хөтөлбөрийнхээ талаар эргэх холбооны мэдээлэл авах, олон нийтийн санаа бодлыг үнэлэхийн тулд хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдэд ихээхэн найдлага тавьдаг. Эцэст нь, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд улстөрчид, албан тушаалтнууд, хувийн бизнесүүдийн зүй бус үйлдлийг эрэн сурвалжилж уламжлалт “хоточ нохой”, “хөх түрүү”-

ний үүрэг гүйцэтгэж ирсэн байдаг бөгөөд үүнийг “зовсныг тайтгаруулж, жаргасныг зовоох” хэмээн хэлж заншжээ. Иймээс хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь мэдээлэл харилцаанд төдийгүй хариуцлагатай байдалд шийдвэрлэх үүрэгтэй хэрэгсэл юм. Чөлөөт хэвлэл, чөлөөт хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл бол төрийн ба хувийн хүрээнд авлигатай тэмцэж чадах хамгийн хүчирхэг хоёр институцийн нэг гэдэг утгаараа хараат бус шүүхтэй ижил түвшинд тавигддаг.

“Хуучин” ба “шинэ” хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл

Хуучин хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл бол уламжлалт сонин, сэтгүүл, радио гурав юм. Эдгээр нь телевизийн мэдээний хамтаар хөгжиж байгаа олон оронд зонхилсон хэвээр байна. Ялангуяа радио иргэдэд мэдээлэл түгээх, боловсрол олгоход чухал үүрэгтэй хэвээр байна. Энэ нь телевизийн нэвтрүүлэг хараахан хүрээгүй хөдөө нутаг, алслагдмал бүс нутгийн иргэдэд мэдээлэл хүргэх хямд төсөр бөгөөд түгээмэл хэрэгсэл юм. Радиог шинэлгээр ашигласан жишээнд арилжааны бус олон нийтийн нэвтрүүлгүүд, орон нутгийн олон нийттэй харилцах радио сувгууд, нээлттэй их сургууль, радио хичээл болон ур чадвар олгох бусад хөтөлбөр орж болно. Хөгжиж байгаа олон оронд радио бол онцгой байдлын үед нийт ард иргэдэд хүрэх үндсэн хэрэгсэл байдаг. Энэтхэг зэрэг оронд дүүргийн болон орон нутгийн иргэдийн радио станц, дүүргийн байгууллагуудтай холбогдсон хувийн радио долгион дамжуулагч станц зэрэг радиогийн шинэлэг хэлбэрийг ашиглах болжээ.

Хэвлэл мэдээллийн шинэ хэрэгсэл гэдэг нэр томъёогоор радио, телевизийн шууд ярилцлага, дуулиант мэдээний зурагт сэтгүүл, хэвлэмэл болон цахим сонин бичиг, интернэт, компьютерийн сүлжээ зэрэг олон нийтийн мэдээллийн шинэ төрлийг нэрлэж байна (Дэвис, Өвен нар, 1998). Мөн хэвлэл мэдээллийн шинэ хэрэгслийг шинэ, эсвэл хуучин технологи ашиглаж байгаагаар нь ангилж болно. Мэдээлэл харилцааны хуучин технологи ашиглаж байгаа хэвлэл мэдээллийн шинэ хэрэгслийн тоонд радио ярилцлага, телевизийн ток шоу, мэдээний сэтгүүл зэргийг оруулж болно. Харин шинэ технологид тулгуурласан хэвлэл мэдээллийн шинэ хэрэгсэлд хотын цахим хурал, цахим сэтгүүл, кабелийн нэвтрүүлэг, мөн мэдээжийн хэрэг интернэт орно. Мэдээлэл харилцаанд шинэ технологи маш хурдтайгаар нэвтэрч байна. Ингэснээр хүмүүс мэдээллийн зурвасыг маш хялбархан, хэдхэн

жилийн өмнө төсөөлөхөөргүй хурдтайгаар хүлээн авч, дамжуулах болжээ. Дөнгөж өнгөрсөн зууны төгсгөл гэхэд ийм боломжууд эхлэл төдий байсан гэж зарим хүмүүс үздэг. Мэдээжийн хэрэг хөгжиж байгаа оронд хэвлэл мэдээллийн шинэ хэрэгслийн хамрах хүрээ хот суурин газруудаар болон хүн амын баян чинээлэг, бичиг үсэгтэй хэсгүүдээр хязгаарлагдаж байна.

Хэвлэл мэдээллийн шинэ хэрэгсэл, түүний дотор интернэт нь олон нийттэй харилцах илүү өргөн боломж олгодог бөгөөд олон нийтэд боловсрол олгох, тэдний дунд хэлэлцүүлэг өрнүүлэх, оролцоог нэмэгдүүлэх ихээхэн чадамжтай нь хэвлэл мэдээллийн уламжлалт хэрэгслүүдийн цаг хугацаа, орон зайн хязгаарлалтаас хол давж байна. Түүнчлэн хэвлэл мэдээллийн шинэ технологиуд үндэсний болон олон улсын хил хязгаарыг хялбархан давж, улмаар иргэдийг олон үндэстний соёл, алс холын үйл явдалтай урьд өмнө төсөөлж байгаагүйгээр холбож өгч байгаа нь даяаршлын нэг гол онцлог хэмжээс юм (1-р бүлэг).

Үүний зэрэгцээ, хэвлэл мэдээллийн шинэ хэрэгслийн соён гэгээрүүлэх үүрэг бүрэн бус, тогтвортой биш бөгөөд түүний хурд өөрөө өнгөцхөн хандахад хүргэж байна. Аливаа өрсөлдөөнт салбар өндөр зэрэглэл, ашгийн төлөө хөөцөлдөх нь мэдээллийн үнэн зөвөөс илүү хурдыг чухалчлахад хүргэдэг. Хэрэгтэй, хэрэггүй холилдсон асар их мэдээллийн урсгалаас жирийн иргэд төдийгүй төрийн байгууллагууд хүртэл хэрэгтэй мэдээллээ ялгаж авах ур чадвар, шинэ технологи шаардагдах болжээ. Энэ нь өндөр хөгжилтэй оронд ч гэсэн хэвлэл мэдээллийн шинэ хэрэгсэл хэрэглэх боломжийг хязгаарлаж байна. Мөн уламжлалт ба шинэ хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн аль алиныг арилжааны сонирхол хөтөлдөг ч уламжлалт хэвлэл нь сэтгүүл зүйн мэргэжлийн хэм хэмжээнд тулгуурласан төрийн албаны ёс зүйн түүхэн онцлогийг хадгалсан байдаг. Хэвлэл мэдээллийн шинэ хэрэгслийг улстөр, бизнесийн зорилгод урвуулан ашиглаж байгаа олон жишээг харгалзан үзэх юм бол уламжлалт сонин хэвлэл, радио нэвтрүүлгийн ёс зүй шинэ хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд ч нэвтрэх эсэх нь эргэлзээтэй. Энэ нь нийт улс орнуудын иргэний нийгэмд төдийгүй дэлхий нийтийн хэмжээний байгууллагуудын хувьд чухал сорилт болж байна. Ялангуяа, мэдээлэл харилцааны шинэ технологи төлөөллийн бус, дарангуйллын дэглэмийн гарт орох эрсдэл дагуулж байна.

Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн бодит хараат бус байдал төрийн албан тушаалтнуудын үйлдэлд үр нөлөөтэй хяналт тавьж, олон нийтэд мэдээллийг ямар нэг цензургүй хүргэх түвшнээр тодорхойлогддог. Хөгжиж байгаа олон оронд олон нийтийн мэдээллийн байгууллагууд (хэвлэл, радио, телевиз) сул байх хандлагатай байна. Ихэнх улс оронд радио, телевиз анх байгуулагдсан цагаасаа эхлээд улсын монополь хэлбэртэй байж, төрийн хяналт дор ажилласан хэвээр байна. Зөвхөн сүүлийн хэдэн жилд л радио, телевизийн салбарт хувийн хэвшил нэвтрэх боломжтой болсон боловч засгийн газрын ноёрхол хэвээр байна. Эсрэгээр ихэнх улс орны сонин хэвлэл хувийн эзэмшилд байсан боловч зарим сонинг төрийн өмчит, эсвэл төрөөс санхүүжилттэй байгууллагууд гаргадаг. Хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засагтай олон оронд тулгарч байгаа гол бэрхшээл нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн өмчлөлийн асуудал бус, гаднаас ил харагдахуйцаар, эсвэл дотроосоо цензур тавьж ирсэн уламжлал юм.

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг зохицуулалтаар хязгаарлах нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд мэргэжлийн хандлага бий болгох талаасаа зөв зүйтэй арга биш юм. Засгийн газрууд хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн ашиг сонирхол эрх баригч нам, эсвэл төрийн захиргааны ашиг сонирхолтой нийцэх ёстой гэж үзэх нь буруу. Үнэн хэрэгтээ, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл улстөрийн бодлогын чиглэлийг өөрчлөх оролдлого хийнэ гэдэг бол засгийн газар бодлого чиглэлээ зөв таниулан сурталчилж чадаагүй, эсвэл хэвлэл мэдээллийнхэнд үнэн зөв мэдээлэл өгч чадаагүйн илрэл юм.

Ил тод засаглалыг дэмжигчид хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эрх чөлөөт, хараат бус байдлыг удирдах үндсэн зарчмуудыг тогтоохыг засгийн газраас шаардсаар байна (Транспэрэнси Интернэйшнл, 1996). Үүнд:

- Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн мэдээ цуглуулах, мэдээлэл түгээх эрхийг хязгаарласан хууль тогтоомж, практикуудыг аль болох багасгах,
- Сонин хэвлэл, нэвтрүүлгээр цацаж байгаа мэдээний агуулга, эсвэл мэдээллийн шинэ эх сурвалжид төв, орон нутгийн засгийн газрын байгууллагууд хөндлөнгөөс оролцохгүй байх,

- Бүх улс оронд мэдээ, мэдээллийн хараат бус хэрэгсэл чөлөөтэй төрөн гарч үйл ажиллагаа явуулах боломжтой байх,
- Улсын ба хувийн мэдээ, мэдээллийн хэрэгсэлд эдийн засгийн болон бусад байдлаар ялгаваргүй хандах,
- Хараат бус хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь албан ёсны хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн нэг адилаар хэвлэн нийтлэх, нэвтрүүлэх ажиллагаанд шаардагдах бүхий л материал, тоног төхөрөмж, түүний дотор хэвлэлийн цаас, тоног төхөөрөмж, түгээх систем, нэвтрүүлгийн долгион, хиймэл дагуулын дамжуулах төхөөрөмж ашиглахыг хязгаарлахгүй байх,
- Төсөв, санхүүгийн практикууд нь мэдээллийн чөлөөт урсгалд саад учруулахгүй байх,
- Мэргэжлийн магадлан итгэмжлэлээс бусад тохиолдолд сэтгүүл зүйн салбар, эсвэл үйл ажиллагаанд чөлөөтэй орох боломжтой, ямар нэг хязгаарлалтгүй байх,
- Сэтгүүлчдийн аюулгүй байдлыг хангаж, хуулиар бүрэн хамгаалсан байх ёстой.

Эдгээр зарчмыг хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад, ялангуяа үндэстэн угсаатны зөрчилтэй, эсвэл төвөөс зугтаах хүч үйлчилдэг орнуудад тодорхой хэмжээгээр өөрчилж, тохируулан авч хэрэглэх шаардлагатай байж болно. Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөнд тавигдах хууль ёсны хязгаарлалтууд нь гол төлөв хувь хүмүүс ба бүлгүүдийн эрх, нэр төрийг хамгаалах, хэсэг бүлгийн болон шашны үзлийг өдөөн гал нэмж болзошгүй үйлдлээс урьдчилан сэргийлэх, үндэсний аюулгүй байдлыг сахин хамгаалах үүднээс урган гардаг (Жишээлбэл, 1994 онд Руандад гарсан эмгэнэлт явдлыг өдөөн хатгахад сонин хэвлэл, радио гол үүрэг гүйцэтгэсэн).

Мөн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр хувь хүмүүсийг гүтгэх, гутаан доромжлохоос хамгаалах зорилгоор бүх улс орон гүтгэлгийн эсрэг хуультай. Заримдаа хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл хувийн ашиг хонжоо олох үүднээс албан тушаалтнуудыг эрх мэдлээ урвуулан ашигласан хэмээн айлган сүрдүүлдэг бөгөөд энэ тохиолдолд шүүхэд хандах боломжтой байх хэрэгтэй. Гэхдээ хувь хүний нууцыг хамагаалах стандартыг хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөтэй харьцуулж шүүх эрх захиргааны байгууллагад бус, шүүх тогтолцоонд байдаг.

Дээр дурдсан зарчмуудын нэгэнд дурдсанчлан, засгийн газар илт цензур тавихгүй хэрнээ хэвлэлийн цаас, зээл, дэд бүтэц, газар гэх мэт хязгаарлагдмал нөөцийн хуваарилалтад төрийн эрх мэдлийг хэрэглэх замаар хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн хараат бус байдалд заналхийлж болно. Ийм байдал нь хүрээгээ тэлж тааламжтай мэдээ мэдээлэл гаргахын тулд зар сурталчилгаа хуваарилах зэргээр шинээр нээгдсэн суваг, сэтгүүлчдэд нөлөөлж болно. Заримдаа, засгийн газрын ажилтнууд янз бүрийн сэдэлтэйгээр нууц мэдээллийг “задруулахын” тулд хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдийг сонгон ашигладаг байна.

Төр засгийн нөлөөллөөс гадна цөөн тооны том компани, эсвэл хувь хүмүүс сонин хэвлэл ба цахим мэдээллийн хэрэгсэлд ноёрхол тогтоох нь улс орнуудын мэдээллийн чөлөөт урсгалд төдийгүй жижиг операторууд төрөн гарахад бодит аюул занал учруулдаг. Бүс нутгийн ба үндэсний хэмжээний сонин газруудын санхүүгийн хүндрэлтэй байдал нь тэдний эзэд, сэтгүүлчдийг зар сурталчилгаа, бусад дэмжлэг авахын тулд томоохон корпорациудаас хамааралтай болгож хараат бус байдлыг нь алдагдуулахад хүргэдэг. Иймд хэвлэл мэдээллийн салбарт хараат бус хэрэгсэл шинээр нэвтрэх саад тотгорыг арилгаж, монополийн эсрэг зарчмууд нэвтрүүлэх хэрэгтэй.

Хариуцлагатай хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн хариуцлагатай байдал ба өөрийн зохицуулалт

Хэвлэл мэдээллийн хариуцлагатай байдал бол бүх улс орны хувьд чухал асуудал бөгөөд хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл ч өөрөө идэвхитэй, идэвхигүй авлигын эх үүсвэр байж болно. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн хяналт шалгалтын үүргийг засгийн газар бий болгохгүй, харин өөрөө өөрийгөө зохицуулах, олон нийтийн шүүмжлэлтэй хандлагыг хөгжүүлэх гэсэн хоёр үндсэн хэлбэртэй байна. Хувийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл арилжааны зорилгод хөтлөгдөх боловч олон нийтийн эрх ашиг, мэргэжлийн ба ёс зүйн зарчмуудыг хүндэтгэн үзэх хэрэгтэй. Хэрэв мэдээ мэдээллийн хэрэгсэл зах зээлд байр суурь эзлэхийн тулд зугаа цэнгээний хэрэгсэлтэй өрсөлдөж эхэлбэл “инфотайнмент”-ийн үзэгдэл үүсч яваандаа иргэдийн дунд мэдээ, мэдээллийн хэрэгсэлд итгэх итгэл алдагддаг. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл хов жив, дуулиант хэрэг, зохиомол хямрал, садар самууны

сэдэвт төвлөрснөөр төрийн байгууллагууд, тэдгээрийн удирдлагад итгэх итгэлийг улам бууруулж, олон нийтийг мэдээллээр хангах, төр засгийн бодлого, шийдвэрт хариуцлага тооцох амин чухал үүргээ гүйцэтгэж чадахгүйд хүрнэ. Эргээд цуу яриа хүчтэй дэгдэж засгийн газар хариу арга хэмжээ авахдаа чухлыг нь бус яаралтайг нь шийдвэрлэхэд хүрч, нухацтай боловсруулсан бодлого баримтлахын оронд яаралтай шийдвэр зонхилон гаргахад хүргэдэг байна.

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдээс хариуцлагатай байдал шаардахын хажуугаар хараат бус байдлыг нь баталгаажуулах нэг арга зам бол хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд өөрсдөө хамтын дүгнэлт хийж, гишүүдийнхээ үйл ажиллагааг үр нөлөөтэй зохицуулдаг болгох, үүнд гаднаас хяналт тавих явдал юм. Энэ логигоор хэд хэдэн орон хэвлэлийн бие даасан зөвлөл байгуулжээ. Шударга, хараат бус хүмүүсээс бүрдсэн эдгээр зөвлөл нь олон нийтээс хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эсрэг гаргасан гомдлыг нээлттэй хэлэлцэж, сонин хэвлэл болон хэвлэл мэдээллийн бусад хэрэгсэл хариуцлага алдсан, дуулиан шуугиан хөөсөн, садар самуун руу хэт хэлбийсэн, хүний хувийн нууцад эрээ цээргүйгээр халдсан тохиолдолд шийтгэл хүлээлгэдэг байж болно. Хэвлэлийн зөвлөлүүд дүгнэлтээ ёс суртахууны өндөр түвшинд гаргах, хэвлэл мэдээллийн стандартыг төлөвшүүлэн хөгжүүлэхэд шаардлагатай нэр хүнд, итгэл хүлээх чадвартай байх хэрэгтэй. Мөн эдгээр зөвлөл харилцан тохиролцсон ёс зүйн болон мэргэжлийн стандартад нийцүүлэн хараат бусаар мэдээлэх нийтлэг хандлагыг хөгжүүлэх талаар төр засагтай хамтран ажиллаж болох юм. Дүгнэж хэлэхэд “хэвлэн нийтэлбэл зохих бүх мэдээг” хэмээх Нью Йорк Таймс сонинны хуучин уриа өнөөг хүртэл эрүүл саруул удирдамж хэвээр байна. Илүү дэлгэрэнгүй багц зарчмуудыг Их Британийн хэвлэлийн гомдол шийдвэрлэх комиссоос боловруулж гаргажээ (Шигтгээ 16.1).

Шигтгээ 16.1

Их Британийн хэвлэлийн гомдол шийдвэрлэх комиссоос мөрдүүлдэг үйл ажиллагааны дүрэм

Их Британийн хэвлэлийн гомдол шийдвэрлэх комисс нь тус улсын сонины газрууд, тогтмол хэвлэлийн салбараас хамтран боловсруулсан Үйл ажиллагааны дүрэм хэмээх хуулиас гадуур дагаж мөрдөх журмын биелэлтийг хангуулах үүрэгтэй ажилладаг. Үйл ажиллагааны дүрэм нь дараах заалтуудтай:

Үнэн зөв байдал

Сонин, тогтмол хэвлэлүүд нь худал, эсвэл мушгин гуйвуулсан материал нийтлэхгүй байхад анхаарч, буруу мэдээлсэн тохиолдолд яаралтай залруулах, боломжтой бол холбогдох талуудаас уучлал хүсэх.

Хариу бичих боломж

Хувь хүн ба байгууллагуудыг буруу ташаа мэдээллийн эсрэг хариу гомдол бичих тэгш эрхээр хангах.

Санал шүүмжлэл, таамаглал ба бодит баримт

Сонин хэвлэлүүд аливаа улстөрийн намыг дэмжих эсэх нь чөлөөтэй боловч санал шүүмжлэл, таамаглал, бодит баримт гурвын ялгааг сайтар заагладаг байх.

Хувийн нууц

Хүмүүсийн хувийн амьдралд зөвшөөрөлгүйгээр халдах, эсвэл асууж байцаахыг (ялангуяа эмнэлэгт болон түүнтэй төстэй нөхцөлд байгаа хүмүүсийн амьдралд) ерөнхийдөө хориглох. Зөвхөн нийтийн эрх ашигт нийцсэн буюу гэмт хэрэг илрүүлэх, нийгмийн эсрэг ноцтой үйлдлийг илчлэх, нийтийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдлыг хамгаалах, аливаа хүн үйлдэл, эсвэл мэдэгдлээрээ олон нийтийг төөрөгдүүлэхээс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор хувийн мэдээллийг нийтэлж болно. Мөн энэхүү хязгаарлалтад бэлгийн хүчирхийлэлд буруутгагдсан, эсвэл бэлгийн халдлагын хохирогч болсон 16-аас доош насны хүүхэдтэй ярилцлага хийх, зургийг нь авах, нэр хаягийг тодруулах, хувийн уй гашууд нэвтрэхийг хориглох явдал хамаарна.

Гуйвуулалт

Сэтгүүлчид дээр дурдсан нийтийн эрх ашигт харшлахаас бусад тохиолдолд арга заль хэрэглэх, гуйвуулах замаар мэдээлэх, зураг авахгүй байх.

Дарамт

Сэтгүүлчид айлган сүрдүүлэх, эсвэл дарамтлах замаар мэдээлэх, эсвэл зураг авах ёсгүй.

Ялгаварлан гадуурхалт

Хэвлэл нь аливаа хүний арьс өнгө, гарал үүсэл, шашин, хүйс, эсвэл бэлгийн баримжаа, мөн биеийн болон сэтгэл мэдрэлийн өвчин, тахир дутуу байдлаар ялгаварласан, эсвэл доромжилсон утгатай мэдээлэл гаргахгүй байх.

Санхүүгийн сэтгүүл зүй

Сэтгүүлчид хэвлэн нийтлэхээс өмнө олж авсан санхүүгийн мэдээллээ хувийн ашиг хонжоонд ашиглахгүй байх.

Нууц эх сурвалжууд

Сэтгүүлчид мэдээллийн нууц эх сурвалжийг хамгаалах ёс суртахууны үүрэгтэй.

Эх сурвалж: Хатан хааны тамгын газар, Их Британи (1994).

Хэвлэл мэдээллийн хараат бус байдал гэдэг нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэд байгууллагынхаа *хэмжээнд* хараат бус зарчим баримтлахыг шаарддаг. Сэтгүүлч, редакторууд мэргэжлийн ажлаа гүйцэтгэхдээ төр засгийн төдийгүй ажил олгогчийн үзүүлэх хөндлөнгийн оролцооны аливаа хэлбэрээс ангид байх ёстой. Ийм нөхцөлд иргэний нийгмийн эвлэл холбоод хүчтэй үүрэг гүйцэтгэж болно.

Иргэний сэтгүүл зүй

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг илүү хариуцлагатай болгох үүднээс иргэний сэтгүүл зүй хэмээх шинэ хөдөлгөөн үүсэн хөгжиж байна. Иргэний сэтгүүл зүй нь хөгжингүй орнуудад хүртэл цахим ба хэвлэмэл мэдээллийн хэрэгслүүд чинээлэг бүлгүүдийн сонирхолд үйлчилж, ядуу иргэдэд мэдээлэл хүргэхгүй байх, тэдний хэрэгцээг дэмжихгүй байх эрсдэлийн хариулт болж гарч ирсэн юм. Орон нутгийн сонин хэвлэл, нутгийн иргэдийн радио суваг, орон нутгийн сонин бичиг, зурагт хуудсууд өсөн нэмэгдэж байгаа нь энэ хөдөлгөөний илрэл болж байна. Иргэний сэтгүүл зүйг сэтгүүлчдэд итгэх олон нийтийн итгэлийг бий болгох, засаглалын ардчиллыг сэргээхэд чиглэсэн шинэчлэлийн хөдөлгөөн гэж тодорхойлжээ. Энэ нь уг үйл явц дахь иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх, сайн засаглалыг хөхиүлэн дэмжихэд чиглэсэн иргэд, сэтгүүлчдийн түншлэл бий болгох, иргэдэд холбоотой асуудлаар хэвлэл мэдээллийн ажиллагааг

иргэдээр үнэлүүлэх боломж олгож байна. Уг хөдөлгөөний өөр нэг онцлог бол хэвлэлээр өгч байгаа мэдээллийг үнэлж дүгнэх ур чадварыг бий болгохын тулд хэвлэл мэдээллийн тухай иргэдийн ойлголт мэдлэгийг хөгжүүлэх явдал юм.

Хөгжиж байгаа орнуудад иргэдийг соён гэгээрүүлэх, тэргүүн туршлагыг үндэсний ба орон нутгийн түвшинд түгээн дэлгэрүүлэхэд иргэний сэтгүүл зүй гол үүрэг гүйцэтгэж чадна. Иргэдэд холбоотой асуудлыг хөндөж тавих талаар иргэдийн бүлгүүдтэй хүчээ нэгтгэж, үйлчилгээг илүү эелдэг боловсон болгож сайжруулахын төлөө иргэдтэй түншилж ажилласан сонин хэвлэлийн жишээ олон байдаг. Олон оронд ядуусын хорооллын нөхцлийг сайжруулах, эмзэг бүлгүүд болон хүүхдүүдийн эсрэг мөлжлөг, төслөөр нүүлгэн шилжүүлсэн иргэдийг дахин байршуулах гэх мэт асуудлыг тойрсон нөлөөлөл явуулахад хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл чухал үүрэг гүйцэтгэсээр иржээ. Энэ бүх үүргийг гүйцэтгэхийн тулд сэтгүүлчдийн ур чадвар, эрэн сурвалжлах чадавхийг бэхжүүлэхэд чиглэсэн туслалцаа шаардлагатай. Цөөнгүй улс орон энэ шаардлагыг хүлээн зөвшөөрч, төрийн байгууллагууд нь энэ чиглэлийн хүчин чармайлтуудыг хөхиүлэн дэмжиж байна.

ГОЛ САНААНУУД БА САЙЖРУУЛАХ ЧИГЛЭЛҮҮД

Гол санаанууд

Хангалттай мэдээлэлгүйгээр дуу хоолой болон гарцын механизм ажиллах боломжгүй юм. Төрийн захиргааны ил тод байдал нь төр засгаас олон нийттэй харилцах харилцаа, иргэдийн мэдээлэл олж авах эрх гэсэн хоёр үндсэн талтай байдаг. Эхлээд төр засаг албан хэргийн бүртгэл мэдээллийг сайжруулаагүй тохиолдолд дээрх хоёр зорилтыг хэрэгжүүлэх явдал аль аль нь хүндрэлтэй байх болно.

Олон нийтийн харилцаа нь төр засгийн зүгээс холбогдох мэдээлэл, үйл ажиллагааг ил болгох, түгээн дэлгэрүүлэхэд чиглэсэн тусгай хүчин чармайлт шаарддаг. Мэдээжийн хэрэг, ил тод байдлын зарчмыг дотоод маргаан хэлэлцүүлгийн нууцлалыг хадгалах шаардлага, хувийн мэдээллээ нууцлах хувь хүний эрхтэй зөрчилдөхгүйгээр тэнцвэртэй хэрэглэх нь зүйтэй. Гэхдээ мэдээллийг ил тод болгох нь нийтлэг зорилт, түүнийг нууцлах нь

онцгой тохиолдол байх ёстой. Мэдээж хэрэг төр засгийн газрууд асар их мэдээлэл үйлдвэрлэдэг учраас төр засгийн шийдвэрийг танилцуулахын зэрэгцээ иргэдэд илүү чухал ач холбогдолтой шийдвэрүүдийг түгээн дэлгэрүүлж, үндэслэлийг нь тайлбарлах үүрэгтэй олон нийтийн мэдээллийн мэргэжлийн ажилтнуудтай байх нь чухал.

Төр засгаас мэдээлэл авах иргэд олон нийтийн эрхийг гол төлөв МЭЧХ-иар зохицуулдаг. Хөгжингүй орнуудад нийтлэг мөрдөж байгаа МЭЧХ-иар нууцлалын тухай уламжлалт ойлголтыг үндсээр нь өөрчилж, мэдээлэл авах хүсэлтэд хариу өгөх хугацаа, маргаан гарсан тохиолдолд шийдвэрлэх журмыг тогтоожээ. Олон орны МЭЧХ-иуд олон нийтийн мэдээлэл авах боломжийг нээж өгөөд байна. Гэхдээ эдгээр хуулийг хэрэгжүүлэхэд өртөг зардал өндөр байдаг. Мөн энэ механизмыг жирийн иргэд, эсвэл нийгмийн эмзэг, дорой хэсгийнхэн гэхээсээ илүү гол төлөв зохион байгуулалттай бизнесүүд, сонирхлын хүчтэй бүлгүүд ашиглах хандлагатай байдаг.

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл бол холбогдох мэдээллийг олон нийтэд дамжуулж, тайлбарлах суваг төдийгүй төр засгийн үйл ажиллагаа, сонгуульг болон төрийн албан хаагчдын зүй бус үйлдэлд хяналт тавих хочот нохой гэдэг утгаараа төр засгийн ил тод байдалд чухал үүрэгтэй. Мэдээж хэрэг, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь эрх чөлөөгүй буюу төр засгийн хөндлөнгийн оролцооноос болон хэвлэл мэдээлэлд цөөн хэдэн томоохон эзэд ноёрхдог орны бизнесийн эрх ашгийн нөлөөллөөс ангид байж чадаагүй нөхцөлд энэ үүргээ гүйцэтгэх боломжгүй юм.

Түүнчлэн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд мэргэжлийн ба ёс зүйн өндөр хэм хэмжээтэй байж, түүнийхээ дагуу ажиллах нь чухал. Хэдийгээр хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг мэргэжлийн болгох, эсвэл алдаа дутагдлыг нь засч залруулах гэж төр засаг хөндлөнгөөс оролцох нь маш зохисгүй боловч хариуцлага хүлээлгэх ямар нэг механизм байх шаардлагатай. Харин ийм механизмыг хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл өөрөө, гэхдээ бусад байгууллага, олон нийтийн оролцоотойгоор бий болгосон нь дээр байдаг (Үүний дээр гүтгэлгийн эсрэг хууль гэх мэт хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн зүй бус ажиллагаанд зориулсан захиргааны болон шүүхийн механизм байдаг.).

Сүүлийн үед хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд шинэ, хуучны ялгаа бий болсон билээ. Хуучин хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь уламжлалт сонин хэвлэл, радио, телевизийн мэдээнээс бүрддэг. Шинэ хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд радио, телевизийн шууд ярилцлага, дуулиант мэдээний зурагт сэтгүүл, интернэт, цахим сэтгүүл зүй орж байна. Эдгээр шинэ хэрэгсэл нь мэдээллийн урсгалыг сайжруулах гайхамшигтай шинэ боломжийг нээснээр даяаршлын үр шимийг түгээхэд (эсвэл түүний эрсдэлээс хамгаалахад) онцгой ач холбогдолтой юм. Гэхдээ түүний хурд нь өөрөө асуудалд өнгөцхөн хандах, хуучин хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн шинж чанартай холбоотой мэргэжлийн ёс зүйг алдагдуулахад хүргэх болсон байна. Шинэ, хуучин хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн хооронд сайтар тэнцвэржүүлэх нэг шийдлийг иргэний сэтгүүл зүйн хөдөлгөөнөөс олж харж болно. Иргэний сэтгүүл зүй нь зохион байгуулалттай бүлгүүдийн нөлөөллийн улмаас анхаарлын гадна үлдсэн нийгмийн эмзэг, ядуу хэсэгт үйлчлэхэд чиглэдэг бөгөөд иргэдийн оролцоог улам хөгжүүлэх, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл ба иргэний нийгмийн хооронд шинэ түншлэл бий болгохын тулд хэвлэл мэдээллийн шинэ, хуучин технологийн аль алиныг ашиглаж болно.

Сайжруулах чиглэлүүд

Засаглалын чанар муудах тусам төр засгийн шийдвэр гаргах үйл явц, мэдээлэл ил тод бус болж, олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслүүд хязгаарлагдмал үйл ажиллагаатай, эсвэл зүрх зориггүй болдог. Ихэнх хөгжиж байгаа орнууд ил тод байдлыг сайжруулахын тулд энэ хоёр чиглэлд хүчин чармайлт гаргах шаардлагатай байна.

Аль ч чиглэлээр сайжруулалт хийх нэг урьдач нөхцөл бол төр засгийн албан хэрэг хөтлөлтийг сайжруулах явдал юм. Хэрэв мэдээлэл олдохгүй бол түүгээр харилцаж чадахгүй, зохион байгуулалт муутай бол мэдээлэл олдохгүй, мөн мэдээлэл хэт их, эсвэл хэт бага бол түүнийг зохион байгуулж чадахгүй.

Үүний нэг туйлд, Африкийн орнууд шиг бүртгэл мэдээлэл нь задгай, баримт бичгүүд байдаггүй орнууд орно. Харин нөгөө туйлд нь, Зүүн Азийн орнууд шиг хэт их мэдээлэл хадгалдаг орнууд орно. Гэтэл үр дүн нь яг адил буюу төр засгийн мэдэлд байгаа мэдээллийг шаардлагатай үед нь түргэн шуурхай олж авч чаддаггүй явдал юм.

Эхний нөхцөлд сайжруулах чиглэл нь тодорхой (хэдийгээр амаргүй ч) буюу төрийн мэдээллийг бүртгэж хадгалахтай холбоотой албан ёсны дүрэм журмыг мөрдүүлэх хэрэгтэй. Дараагийн нөхцөлд шаардлагагүй мэдээллийг, түүний дотор өчүүхэн жижиг гүйлгээг хүртэл бүртгэж хадгалдаг зуршлаасаа татгалзах хэрэгтэй. Энэ нь эргээд захиргааны дүрэм журмуудаа хялбаршуулахыг шаарддаг. Учир нь, хэт их дүрэм журам, хүнд суртал бол авлигын нэг гол эх сурвалж бөгөөд мэдээлэл авах боломжид саад учруулдаг гол зүйл мөн. Мөн хандлагын өөрчлөлт хийх шаардлагатай: баримт бичиг бүрийг (яагаад ийм олон хувь) хадгалах үндэслэлийг гаргаж, хэрэгцээгүй баримт бичиг хадгалсан тохиолдолд хариуцлага тооцох, мэдээлэл харилцааг чөлөөтэй болгосон албан хаагчдыг урамшуулах арга бодож олох хэрэгтэй. Эдгээр урамшуулах механизм нь засгийн газрын боловсон хүчний менежментийн бодлогын нэг хэсэг байх хэрэгтэй.

Үүний нэг адилаар мэдээлэл сурталчилгааны яамны ухуулга сурталчилгаа хийх, засгийн газрыг таагүй мэдээллээс хамгаалах уламжлалт үүргийг өөрчилж, мэдээлэл харилцааны сувгууд бий болгох, төр, иргэний хоорондын итгэлцлийг бэхжүүлэх үүрэгтэй болгох шаардлагатай. Ийнхүү өөрчлөхийн тулд олны итгэл даасан мэдээллийн сайд томилох, яамны удирдах ажилтнуудыг сонгож ажиллуулах зэрэг олон зүйл шаардагдах болно.

Иргэдийн эрх нь зөвхөн засгийн газраас өөрсдийнхөө тухай мэдээлэл авах эрхээр хязгаарлагдах ёсгүй. Иргэд засгийн газраас өөр бусад мэдээлэл авах эрх нь төсөв, сонгуулийн үйл явц, худалдан авах ажиллагаа, газар ашиглалт, суурь үйлчилгээ гэх мэт засаглалын хамгийн чухал асуудлуудад чиглэх ёстой. Мөн зөвхөн чинээлэг, зохион байгуулалт сайтай нь бус, бүх иргэд адил тэгш мэдээлэл авах боломжийг нэмэгдүүлэх арга замыг олох хэрэгтэй. Иймээс мэдээлэл авах эрх цаасан дээр адил тэгш боловч бодит байдал дээр ядуу иргэд, эмзэг бүлгийнхэнд үйлчилдэггүй бол засгийн газраас мэдээлэл харилцааны идэвхи санаачилгатай үйл ажиллагаа явуулах шаардлагатай.

Хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засагтай ихэнх оронд МЭЧХ-ийг хэрэгжүүлэхэд ихээхэн зардал гардаг боловч нэг

талаас албан хэрэг хөтлөлт хангалтгүйгээс мэдээллийг эрж олох зардал нэмэгддэг, тэрчлэн МЭЧХ-ийн өндөр шаардлагыг хангах захиргааны чадавхи дутагддаг учраас хүртэх үр шим нь зардлаасаа бага байдаг. Гэсэн хэдий ч төр засгийн холбогдох мэдээллийг олон нийтэд дамжуулах бусад олон янзын шинэлэг механизмыг бий болгож ашиглах нь чухал. Энэ үүднээсээ орон нутгийн сайн дурын байгууллагуудтай хамтран ажиллах явдал маш их ач холбогдолтой.

Сайн засаглал дахь хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн чухал үүргийг хамгаалж бэхжүүлэхийн тулд хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засагтай орнууд хэвлэл мэдээлэлд хандах боломж, үйл ажиллагаанд тавигдах албан ёсны хязгаарлалтуудыг багасгах, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн чадавхи, мэргэжлийн ур чадварыг бэхжүүлэхэд туслах гэсэн хоёр талт арга хэмжээ авах нь зүйтэй. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн чадавхи сул байдлыг төрөөс хяналт тавихаар зөвтгөх шалтгаан болгож хэзээ ч ашиглах ёсгүй төдийгүй ийм байх нь хэвийн зүйл гэдгийг ч хүлээн зөвшөөрч болохгүй. Хэвлэл мэдээллийн үйл ажиллагаанд гүтгэлэг, гутаан доромжлолтой тэмцэх, олон үндэстэн угсаатнаас бүрдсэн улс орнуудад зөрчил мөргөлдөөнөөс урьдчилан сэргийлэхийн тулд тодорхой хязгаарлалт тавих шаардлага гардаг. Гэхдээ энд онцгой байдлаас бусад тохиолдолд захиргааны үзэмжээр шийдвэрлэхийн оронд тодорхой хууль гаргах нь илүү тохиромжтой.

Хэвлэл мэдээллийн хариуцлагатай байдал бол бүхий л улс оронд чухал ач холбогдолтой асуудал юм. Цаашилбал хөгжиж байгаа орнуудад хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд сул дорой, өрсөлдөөнгүй байдгаас болж хэсэг бүлгийн явцуу ашиг сонирхолд хөтлөгдөх, олон нийтийг мэдээллээр хангаж, төр засгийн алдаа дутагдал, авлигын хэргийг илчлэх чухал үүргээ гүйцэтгэж чадахгүй болоход хялбархан хүргэж болно (Эдгээр тохиолдолд хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл өөрөө авлигын идэвхитэй, идэвхигүй эх сурвалж болж болно.). Албан ёсны хандивлагчид, олон улсын төрөлжсөн сангууд гэх мэт гадаадын байгууллагууд хөгжиж байгаа орнуудын сэтгүүлчдийг хөгжингүй орнуудын нэр хүндтэй хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудтай холбох, дадлага хийлгэх зэргээр хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн чадавхи, стандартыг бэхжүүлэхэд туслах шаардлагатай.

Зүүлт, тэмдэглэл

- 1 Энэ хэсгийг ЭЗХАХБ (1997d), Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын Нарийн бичгийн газар (1997d), Күүпер, Ньюлэнд нар (1997), Их Британийн Засгийн газар (1997), Гүхан, Пол нар (1997), Поуп (1997), Шахтер (1997), Энэтхэгийн Засгийн газар (1997a) зэрэг эх сурвалжийн материалаас голлон иш татав.
- 2 Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын Нарийн бичгийн газар (1996).
- 3 Төсвийн танилцуулга, ил тод байдлын асуудлаар Шиаво-Кэмпо, Томмаси (1999) нарын бүтээлээс үзнэ үү.
- 4 Шахтер (1997).
- 5 Энэ хэсэгт ЭЗХАХБ (1997d), Дэвис, Өвен нар (1998), Поуп (1996), Бёрнлунд, Бёмлунд нарын (1996) бүтээлээс ихээр авч оруулав.

IV ХЭСЭГ

ЗАХИРГААНЫ ШУДАРГА,
ХАРИУЦЛАГАТАЙ БАЙДАЛ,
ҮЙЛЧИЛГЭЭГ САЙЖРУУЛАХ НЬ

Арван долдугаар бүлэг

Төрийн албаны ёс зүйг хөхиүлэн дэмжиж, авлигаас урьдчилан сэргийлэх нь

Фредерик Боудэр, Янос Берток, Роберт Бешел нарын хамт

“Хэрэв [төрийн албан хаагч] үүргээ умартаж хувийн ашиг хонжооны төлөө ажиллаж, хээл хахууль авч эхэлбэл нийгмийн ёс суртахуун түргэн доройтно. Хүмүүс бие биеэ хууран мэхлэж, ядуу доройг ашиглаж..., улмаар шударга ёс хэнд ч үйлчлэхээ болино. — Будда

Төрийн захиргаа 21 дүгээр зуунд шинэ сорилт, дарамт шахалтуудтай тулгарч байгаа тухай 1-р бүлэгт авч үзсэн билээ. Төрийн үйлчилгээг сайжруулах шахалт шаардлага нэмэгдэж, төвлөрлийг сааруулах, удирдлагын бие даасан эрх мэдлийг дээшлүүлэх, зах зээлийн, эсвэл хагас зах зээлийн механизмууд нэвтрүүлэх зэрэг улсын хэвшлийн янз бүрийн шинэтгэл хийгдэж байна. Төрийн албан хаагчид эдгээр шинэ зорилтоос үүдсэн, ялангуяа менежерүүдийн бие дааж шийдвэр гаргах эрх мэдэл нэмэгдсэнтэй холбоотой ашиг сонирхлын зөрчлүүдтэй тулгарах боллоо. Түүнчлэн даяаршлаас үүдэн тодорхой бус байдал үүсч, ёс зүй, соёлын өөр өөр хэм хэмжээтэй орнуудтай харилцах болсон нь төрийн албан хаагчдаас хүлээх зан суртахууны талаарх нийгмийн ойлголтыг өөрчилж байна. Энэхүү нарийн түвэгтэй шинэ орчинд хөгжиж байгаа болон хөгжингүй орнуудын төрд итгэх итгэлийг дээшлүүлэхэд төрийн албаны шударга, ёс зүйтэй байдал улам бүр чухал болж байна.

УЛСЫН САЛБАР ДАХЬ ЁС ЗҮЙ

Ерөнхий тойм

Төрийн албаны ёс суртахууны онцлог шинж чанар

20 дугаар бүлэгт авч үзсэнчлэн хөгжингүй орнуудад хийгдсэн төрийн захиргааны шинэтгэлийн үзэл санаанд “төрийн албаны” үзэл баримтлалд эргэлзсэн, төрийн албан хаагчдад үл итгэсэн байдал ихээхэн нөлөөлсөн байна. Төрийн албаны статусыг эргэж харахгүйгээр улс орнуудын төр засагт тулгарч буй хүнд сорилтуудыг амжилттай даван туулж чадахгүй. Энэ нь эргээд төрийн албаны уламжлалт ёс суртахууныг бэхжүүлэхийг шаардаж байна. Төрийн албаны эрхэмлэх үнэт зүйлс нь улс орон бүрт харилцан адилгүй байдаг, энэ талаар цаашид дэлгэрэнгүй авч үзнэ. Гэхдээ аль ч улс оронд түгээмэл байдаг нийтлэг эрхэмлэх зүйлс бол төрийн албан хаагчид хүн бүрт хүндэтгэлтэй, шударга, ялгаваргүй хандах, үйл ажиллагаандаа хараат бус, тэгш байх, үйлчилгээ үзүүлэхдээ хариуцлагатай, үр нөлөөтэй байх явдал юм.

Улстөрч ба төрийн албан хаагч

Төлөөллийн засаглалд сонгуулыг ба сонгуулыг бус албан тушаалын аль нь байхаас үл хамааран улсын салбарын бүх албан хаагчид ажилдаа хариуцлагатай хандаж, хариуцлага хүлээдэг байх ёстой. Энэ нь улстөрч, төрийн албан хаагч *хоёулаа* иргэдийн өмнө хариуцлага хүлээж, шударга ажиллах ёстой гэсэн үг бөгөөд иргэдийн хувьд улстөрч, төрийн захиргааны албан хаагчийн хоорондох ялгааг ойлгоход ихэнхдээ хэцүү байдаг. Төрийн ихэнх шийдвэрт сонгуулыг ба сонгуулыг бус албан тушаалтнууд хоёулаа оролцдог учраас олон нийт энэ ялгааг сайн мэдэхгүй учир хариуцлагыг засгийн газарт тохдог нь зүйн хэрэг. Олон улсын ба үндэстэн дамнасан түвшинд ч байдал ийм байдаг. Жишээлбэл, Европын иргэд Европын парламентын сонгуулыг гишүүд, Европын Комиссын гишүүд ба ажилтнууд, эсвэл Европын Зөвлөл дэх үндэсний засгийн газрын төлөөлөгчдийг ялгахгүйгээр Европын Холбооны байгууллагуудыг Брюссельд ганц засгийн газар байдаг мэтээр ойлгох нь олонтаа. Олон улсын байгууллагуудыг ч бас нэг цул зүйл мэт ойлгодог. Иймээс шударга байдлын асуудал нь төр засгийн бүхий л бүрэлдэхүүн хэсгийг зайлшгүй хамарч, ёс зүйн зөрчлийг шийдвэрлэх оролдлогууд

нь төр засгийн бүх албан тушаалтанд чиглэх ёстой. Жишээлбэл, Их Британийн Төрийн үйл ажиллагааны стандартын хороо бүх шатны засгийн газрын үйл ажиллагааны стандартыг үнэлж дүгнэх үүрэг хүлээдэг.

Улстөрчид ба төрийн албан хаагчдад зориулсан хоёр өөр стандарттай байхыг иргэд олон нийт хүлээн зөвшөөрөхгүй нь ойлгомжтой. Гэхдээ улстөрийн хариуцлага тооцох механизм өөр байдаг учраас төрийн захиргааны асуудлыг тусгайлан авч үзэж байгаа нөхцөлд улстөрчдөд тусгайлан анхаарал хандуулахаас илүү тэднийг төрийн албан хаагчидтай харилцах харилцааны хүрээнд авч үзэх нь зүйтэй. Иймд энэ бүлэгт (болон энэ номонд) улстөрийн намын санхүүжилт, улстөрийн кампанит ажил гэх мэт асуудлыг хамруулаагүй болно. Эдгээр нь төрийн захиргааны албаны шударга байдал, үр нөлөөтэй ажиллагааны хүрээнээс хальсан ёс зүйн томоохон асуудлуудыг дэгдээдэг байна¹.

Төрийн албаны эрхэмлэх зүйлс түгээмэл байдаг уу?

Төрийн албаны ёс зүй нь нийгмийн үнэлэмжийн ерөнхий тогтолцоо, улс орны онцлог, соёлоос хамаардаг учраас ялангуяа Азид (1997 оны санхүүгийн хямралаас хойш хамаагүй багассан хэдий ч) улс орнуудыг төрийн албаны ёс зүйн байдлаар нь харьцуулан жиших нь зохимжгүй хэмээн маргах нь олон. Жишээлбэл, зарим оронд гарын бэлэг өгч, авах нь ажил хэрэг явуулахад шаардлагатай ердийн зүйл байхад бусад оронд ихээхэн асуудалтай болдог. Мөн тал тохой татах, эсвэл мэдлэг чадвараар үнэлэх зарчмыг зөрчих нь зарим нөхцөлд “өөрийнхөндөө туслах” зүй ёсны үйлдэл гэж үздэг тал бий. Үүнд эдийн засгийн нөхцөл байдал ч холбоотой. Өмнө хаа нэгтээ дурдсанчлан, төрийн албаны цалин хөлс хангалтгүй байдлыг авлигатай холбох нь бий. Ерөнхийдөө улс үндэстний үнэт зүйлсийн ялгаа нь түүхэн ба соёлын онцлог, эдийн засгийн хөгжлийн түвшин, иргэний нийгмийн хүчирхэг байдал, засаглалын хүлээн зөвшөөрөгдсөн хэм хэмжээ зэрэг олон хүчин зүйлийн харилцан үйлчлэлээс хамаардаг. Хэдийгээр ийм бодит ялгаа байдаг ч зөв зохистой зан суртахууны тухай үзэл бодол улам нэгдмэл болж байна. Сайн засаглал, зах зээлийн эдийн засаг, мэргэжлийн төрийн албатай нягт холбоотой суурь үнэлэмж, үнэт зүйлс байдаг нь: эрх чөлөө, шударга ёсыг эрхэмлэх улстөрийн үнэт зүйлс;

хууль ёсны байдал, хувийн шударга чанар, үр ашигтай, үр нөлөөтэй, эрх тэгш, хариуцлагатай байдлыг эрхэмлэх захиргааны үнэт зүйлс юм (Зураг 17.1).



Даяаршил ба нийгмийн хэм хэмжээний өөрчлөлт

Сүүлийн үед гарч байгаа нэг эерэг өөрчлөлт хөгжил бол даяаршлын ерөнхий үзэгдлийн үр дүнд улс орнууд өөр хаа нэгтэй болж байгаа үйл явдал, түүний дотор ёс зүйн хямралууд, тэдгээрийг шийдвэрлэх оролдлогуудын талаар илүү мэдээлэлтэй болж байна. Тухайлбал, бусад оронд гарч байгаа хүндрэл бэрхшээл, дуулиант хэргүүд Австралид ёс зүйн дүрэм баримтлах, хариуцлагыг дээшлүүлэх сонирхол бий болгожээ. Европын комиссыг бүрэн бүрэлдэхүүнээр огцроход хүргэсэн 1999 оны дуулианы дараа Европын орнуудад ч мөн адил арга хэмжээ авч байна.

Даяаршлын нөлөөгөөр ёс зүйн өөр өөр хэм хэмжээтэй төрийн албан хаагчид өөр хоорондоо холбогдох нь нэмэгдсэн төдийгүй огт өөр дүрмээр тоглодог бизнесийн байгууллагууд, түүний дотор гадаадын болон үндэстэн дамнасан компаниуд хүртэл холбогдох болжээ. Ийм нөхцөлд асуудлыг шийдэхгүй бол дэлхий даяар ёс зүйн доройтолд орж болно. Харин энэ асуудлыг ухаалгаар, бүтээлчээр шийдвэрлэвэл олон

улсын харилцаа өргөжихийн хэрээр ёс зүйн хэм хэмжээгээ сайжруулах шахалт шаардлага газар сайгүй бий болох юм. ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнууд олон улсын бизнесийн арилжаанд гадаадын төрийн албан хаагчдад хээл хахууль өгөхийг хуулиар хориглох талаар зөвшилцөлд хүрч авлигын эсрэг хамтын ажиллагаа явуулсан нь энэ чиглэлд хийсэн нэг том алхам юм.

Тухайн нийгмийн ёс суртахуунд гарч байгаа өөрчлөлтийг ёс зүйн стандартад тусгах нь улсын салбарт шударга байдлыг бэхжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой. Тодорхой салбарт нийгмийн эрэлт хэрэгцээ нэмэгдсэнээр тусгайлан шинэлэг арга хэмжээ авахыг шаардаж байна. Тухайлбал, хөгжингүй ихэнх орон, хөгжиж байгаа зарим оронд бэлгийн дарамт, арьс өнгөөр ялгаварлан гадуурхалтыг устгах чиглэлээр авч байгаа арга хэмжээг дурдаж болно. Энд бий болсон томоохон сорилт бол нийгмийн ёс суртахууны стандарт, хэм хэмжээ урьд өмнөхөөс илүү хурдацтай хувьсан өөрчлөгдөж байгаа явдал юм. Хэдхэн жилийн өмнө хэвийн асуудалд тооцогдож байсан зүйл өнөөдөр ёс зүйгүйд тооцогдож байна. Жишээлбэл, Японы төрийн албанд удаан хугацаагаар тогтож ирсэн бэлэг сэлт өгөх уламжлалыг 1999 оны 8 дугаар сард батлагдсан Төрийн албаны ёс зүйн хуулиар хязгаарлаж, албан тушаалтнууд 5,000 иенээс (50 ам.доллар хүрэхгүй хэмжээний) дээш үнэтэй бэлэг авсан тохиолдолд мэдүүлэх үүрэгтэй болжээ. Энэ хууль батлагдахаас өмнө Япон Улстөрийн албанд баримтлах ёс зүйн дүрэм боловсруулан гаргаж бэлэг сэлт авахыг аль хэдийн хориглоод байсан боловч тийм ч хүчтэй хэрэгсэл биш гэж үзсэн юм. Түүнчлэн, нийгмийн ёс суртахууны хэм хэмжээ маш олон янз болж, нэг улсын дотоодод хүртэл өөр өөр байх болжээ. Тухайлбал, Нидерландад нийгэм дэх ялгаатай байдал нэмэгдсэнээс төрөл бүрийн ёс зүйн стандарт, үнэт зүйлс бий болсон байна.

Төрийн албанд эрхэмлэх үнэт зүйлс

Төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагаанд баримтлах үндсэн зарчим, стандартууд, хүлээн зөвшөөрөгдөх зан суртахууны заагийг тогтоогоогүй хэрнээ тэднээс ёс зүйтэй ажиллахыг шаардах нь боломжгүй төдийгүй шударга бус хэрэг болно. Төр засгийн гол үүрэг бол ийм стандарт тогтоож, хэрэгжүүлэх механизмаар хангах явдал юм. Төрийн албан хаагчдын зан суртахууныг удирдан чиглүүлэх ёс зүйн үндсэн зарчим,

стандартыг товч тодорхойлж нийтийн хүртээл болгосноор төр засгийн бүх шатанд, цаашлаад олон нийтийн дунд нийтлэг ойлголт бий болгоход тусалдаг. Ёс зүйн дүрэм өөрөө бусад хууль тогтоомжийн нэг адил нийгмийн хэм хэмжээнд нийцэхгүй, амьдрал дээр хэрэгжихгүй бол ийм дүрэмтэй байгаад ч хэрэггүй билээ. Гэхдээ ийм дүрэм нь институцийн тааламжтай орчин нөхцөлд төрийн албаны шударга байдлыг хөхиүлэн дэмжихэд чухал хувь нэмэр оруулж чаддаг байна.

Төрийн албаны уламжлалт үнэт зүйлсийг бэхжүүлэх нь

ЭЗХАХБ-ын ихэнх оронд төрийн албан хаагчдын ёс зүйн дүрмийг Зураг 17.1-д үзүүлсэн улсын салбарт эрхэмлэн дээдлэх өргөн хүрээтэй үнэт зүйлсийн хүрээнд тодорхойлдог. Дараах үнэт зүйлсийг тухайн орны өвөрмөц онцлогт тохируулан янз бүрээр тодорхойлж болох бөгөөд хааяа өөр хоорондоо зөрчилдсөн (тухайлбал, байгууллагадаа үнэнч байх нь хувийн үнэнч шударга зан чанартай зөрчилдөж болно) тохиолдолд тэнцвэржүүлж байх шаардлагатай:

- *Үнэнч шударга байдал:* Энэ үнэт зүйл бол нийгмийн бүх хүрээнд хүсэн хүлээгдэж байдаг суурь чанар боловч төрийн албан хаагчдын хувьд олны итгэлийг хүлээх, тэдний нийтлэг эрх ашгийг хувийн чанартай асуудал буюу амин хувийн ашиг сонирхлоос дээгүүр тавих гэсэн тусгай утга агуулдаг. Улс орнууд төрийн албан хаагчдыг ажилд авахдаа урьд өмнө нь ял шийтгэл хүлээж байсан эсэхийг магадлах зэрэг тухайн хүний шударга чанарыг шалгах журам тогтоосон байдаг (тухайлбал, Франц, Польш, АНУ болон бусад олон оронд).
- *Хараат бус байдал:* Энэ үнэт зүйлийн үндсэн онцлог бол үндэс угсаа, шашин шүтлэг, хүйс, эсвэл эдийн засгийн байдлаар үл ялгаварлан гадуурхахын зэрэгцээ улстөрийн хувьд төвийг сахисан буюу нам бус байхыг эрхэмлэх явдал юм. Төрийн албан хаагчид улстөрийн удирдлагадаа үнэнчээр ажиллахын зэрэгцээ аливаа улстөрийн нам, бүлэгт тал засах, эсвэл хор хохирол учруулах ажиллагаа явуулахыг хориглодог. Үнэн хэрэгтээ, 11 дүгээр бүлэгт үзсэнчлэн, тэдний улстөрийн үзэл бодлоо илэрхийлэх боломж хувийн хэвшилд ажиллагсдаас харьцангуй хязгаарлагдмал байдаг.
- *Үнэнч байдал:* Ардчилсан тогтолцоонд улстөрийн удирдлагад

үнэнч байх нь төрийн албан хаагчдын үүрэг боловч энэ нь ёс зүйгүй зан байдал гаргах хэм хэмжээгээр хязгаарлагддаг. Мэдээж хэрэг, хууль бус тушаал өгөх нь ёс зүйгүй хэрэг. Харин түүнийг дуулгавартай биелүүлэх нь нийтийн ашиг сонирхолд илэрхий харшлах, эсвэл (албан ёсоор хууль зөрчөөгүй ч гэсэн) ёс зүйгүй зан байдал гаргахыг шаардаж байгаа тохиолдолд үнэнч байдлын зарчим үйлчлэхгүй. Төрийн албан хаагчид иргэдийн өмнө хариуцлага хүлээхийг шаардаж байгаа менежментийн нарийн түвэгтэй орчин нөхцөлд (төр засгийн үйл ажиллагаанд хэрэглэгчийн чиг баримжаа бий болгох талаар 13 ба 16-р бүлгээс үзнэ үү) үнэнч байдлын зарчимд бэрхшээл тулгардаг. Онолын хувьд, иргэд төр засгийн бодлогоор тодорхойлсны дагуу авах эрхтэй зүйлээ авч байгаа учраас төр засагт болон хэрэглэгчид үйлчлэх үүргийн хооронд зөрчилдөх ёсгүй. Гэвч практик дээр, төрийн албан хаагч иргэдэд хөнгөн шуурхай, хариуцлагатай үйлчлэхийн тулд өдөр тутмын үйл ажиллагаандаа уян хатан хандаж, бие даан шийдвэр гаргахыг шаарддаг бөгөөд энэ нь удирдлагадаа үнэнч байх зарчимтай нь нэлээд зөрчилдөж болно.

- *Тасралтгүй, залгамж чанар:* Төрийн албан хаагчид иргэдэд тогтвортой, тасралтгүй үйлчилгээ үзүүлэх шаардлагатай. Тасралтгүй ажиллах асуудалд тэд ажлын байрыг эзэнгүйдүүлэхгүй байх ёстой, зөвхөн үндсэн ажил үүрэгт нь харшлахгүй хязгаарлагдмал тохиолдолд өөр бусад мэргэжлийн ажил хийж болно гэж үздэг. Жишээлбэл, Японы Үндэсний төрийн албаны ёс зүйн тухай 1999 оны хуулийн 101 дүгээр зүйлд төрийн албан хаагчид ажил үүрэгтээ хоёргүй сэтгэлээр хандах үүрэгтэй гэж заасан байдаг. Тасралтгүй ажиллагааны өөр нэг асуудал бол төрийн албан хаагчид ажлаас чөлөөлөгдөхдөө албан ажилтайгаа холбоотой ямар нэг мэдээлэл нуун дарагдуулах, эсвэл устгахыг хориглодог явдал юм.
- *Ил тод байдал ба бие даан шийдвэр гаргах эрхийг тэнцвэржүүлэх.* 16-р бүлэгт дэлгэрэнгүй авч үзсэнчлэн төр засгийн байгууллагууд мэдээлэл ил гаргахаас цааргалсаар ирсэн уламжлалтай байдаг нь зарим талаар үндэслэлтэй юм. Гэхдээ нууцлал өөрөө зохисгүй зан байдлыг нуун дарагдуулах

хэрэгсэл болох нь бий. Ямар мэдээллийг нийтэд ил болгохыг ойлгомжтой тодорхойлж, түүнийг олж авах эрхийг баталгаажуулах нь төр засгийн үүрэг мөн. Жишээлбэл, Шведэд төрийн захиргааны ил тод, нээлттэй байдлын зарчмыг тус улсын Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуульд суулгаж өгсөн байдаг нь улсын хэвшлийн авлигыг бууруулахад ихээхэн хувь нэмэр оруулж байна. Италид ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх арга хэмжээ авсан нь шударга байдлыг бэхжүүлэх, авлигыг багасгах хамгийн үр дүнтэй арга хэрэгсэл болсон юм. Төв ба Зүүн Европын орнууд зэрэг ардчиллыг сэргээн тогтоосон орнуудад орчин үеийн хөгжлийг бий болгох гол хэрэгсэл нь ил тод байдал болохыг тогтоожээ. Олон улсын байгууллагуудад элсэх сонирхол ч бас нэг хөшүүрэг байж болно. Жишээлбэл, БНСУ захиргааны шийдвэрүүдийг иргэдэд мэдээлэх зорилготой Захиргааны журмын тухай хууль (1997) болон Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийг гаргаснаар эрх зүйн шинэ хүрээ бий болгожээ. Нээлттэй байдал нэмэгдсэнээр иргэд болон олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслүүдээс илүү өргөн хүрээтэй хяналт тавих боломжтой болдог. Иймээс нээлттэй байх үүрэг ба бие даан шийдвэр гаргах эрх хоёр тэнцвэртэй байх хэрэгтэй. Энэ нь төрийн албан хаагчид ямар мэдээллийг, хэнд гаргаж өгөх эрхийг тодорхойлсон тодорхой заавар журам шаардлагатай гэсэн үг. Энэ үүднээс Японы Үндэсний төрийн албаны ёс зүйн тухай хуулиар албан хаагчид ажил үүргээ гүйцэтгэх явцад олж мэдсэн аливаа нууцыг гадагш задруулахыг хориглодог. Бусад оронд ч бас үүнтэй төстэй хуулийн заалтууд байдаг.

- *Хариуцлага ба хариуцлага тооцох механизм.* Төрийн албан хаагчид гаргасан шийдвэр, хийсэн үйлдэлдээ хариуцлагатай хандаж, хариуцлага хүлээдэг байх ёстой. Тэдэнд нийтийн эрх ашгийн төлөө үйлчлэх сэтгэлгээ төлөвшүүлэх нь чухал. БНСУ-д төрийн албан хаагчдын албан тушаалыг байнга өөрчилж тэдний хариуцлагыг сулруулсан нь авлигын гол шалтгаан болсон гэж үзэж байв. Эдгээр үнэт зүйл нь олон нийтийн эрх ашгийн хүрээнд үйлчилж байна: хөгжингүй ба хөгжиж байгаа олон оронд эдгээр үнэт зүйлийг тодорхойлсон хуулийн тусгай заалтууд бий болгожээ. Тухайлбал, Канадын Төрийн

албан хаагчдын ашиг сонирхлын зөрчил ба ажил эрхлэлтийн дараах байдлын тухай хуульд “Төрийн албан хаагчид албан үүргээ гүйцэтгэх явцдаа аливаа шийдвэрийг нийтийн ашиг сонирхлын үүднээс тухайн асуудлын ач холбогдлыг харгалзан гаргах ёстой” гэжээ. Нийтийн ашиг сонирхлын тухай ойлголт улс орон бүрт харилцан адилгүй байдаг. Ямар ч тохиолдолд төрийн албан хаагчид хувийн ашиг сонирхлын үүднээс хандахыг хориглох нийтлэг зарчим тогтжээ. Канадын хуулийн жишээг эргэн харвал: “ашиг сонирхлын бодит, болзошгүй, эсвэл илт зөрчлөөс урьдчилан сэргийлнэ, хэрэв тухайн ажилтны хувийн ашиг сонирхол түүний албан үүрэг, хариуцлагатай зөрчилдсөн тохиолдолд уг зөрчлийг нийтийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн шийдвэрлэнэ” гэжээ.

Хувьсан өөрчлөгдөж буй орчин дахь улсын салбарын менежерүүд

Сүүлийн үед төрийн албаны ёс зүйд тулгарч байгаа томоохон сорилтын нэг бол энэ номд авч үзсэн төрийн удирдлагын олон өөрчлөлт шинэтгэл хийж байгаа явдал юм (ялангуяа 19 дүгээр бүлгийг үзнэ үү). Улсын салбарын томоохон шинэтгэлийг бодитойгоор нэвтрүүлж, хэрэгжүүлж байгаа орнуудад улсын салбарын менежерүүд цоо шинэ нөхцөлд үйл ажиллагаа явуулах шаардлагатай болсон бөгөөд энэхүү шинэтгэл 1980-аад оны дунд үеэс хойш идэвхижиж, ялангуяа улсын салбарт өрсөлдөөн нэвтрүүлэх, өмнө нь төрийн захиргааны гүйцэтгэж байсан олон чиг үүргийг арилжааны хэлбэрт оруулах, хувьчлах, эсвэл гаднын байгууллагаар гэрээгээр гүйцэтгүүлэх чиглэлд хөгжиж байна. Дараах ажиглалтын аль нь ч ийм шинэтгэлийг буруутгах, эсвэл төрийн албаны шударга ажиллагаанд зайлшгүй сөрөг нөлөө үзүүлнэ гэсэн утга агуулаагүй болохыг анхаарна уу. Харин эдгээр шинэтгэлийг ёс зүйн хүрээтэй нягт уялдуулах, төрийн албаны шударга байдлыг сулруулахгүйн тулд бодитой нэмэлт арга хэмжээ авах шаардлагатай болохыг онцлон тэмдэглэхийг зорьсон юм.

Эрх мэдлийг төлөөлөн гүйцэтгүүлэхийн нөлөө

Эдгээр шинэтгэл төрийн тодорхой үйлчилгээний үр ашиг, үр нөлөөг дээшлүүлээд зогсохгүй төрийн албаны нийтлэг соёл, стандарт, зан суртахуун задрахад хүргэж болно. Энэ нь институцийн шинэ орчин шаардах бөгөөд үүнд төрийн албан хаагчид илүү бие даан

шийдвэр гаргах эрх мэдлийнхээ хүрээнд хариуцлага хүлээж, үнэт зүйлсэд тулгуурласан ёс зүйн шинэчилсэн хүрээ баримталж ажиллахыг шаардаж байна. Эрх мэдлээ төлөөлүүлэх, хариуцлагын тогтолцоог тэнцвэржүүлэх нь шударга, сайн ажиллагаатай, мэргэжлийн төрийн албыг бэхжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой хүчин зүйл юм. Энэ тохиолдолд төвлөрсөн зохицуулалт, хяналт багасахын хэрээр төрийн албан хаагчдын зан суртахууныг чиглүүлэн залж, төрийн албанд нийтлэг мөрдөх журам болсон үнэт зүйлс, нийтийн ашиг сонирхлын тухай үзэл баримтлалын үүрэг улам бүр чухлаар тавигдаж байна. Үр ашигтай байдлыг дээшлүүлснээр шударга байдал, улмаар үр нөлөөтэй байдлыг бууруулалгүй, шинэ нөхцөл байдалд нийтийн эрх ашгийг хамгаалахад чиглэсэн үнэт зүйлсийн механизмуудыг шинэчлэн сайжруулах шаардлагатай байна.

Хөрөнгө мөнгөний хамсдалын нөлөө

1960, 1970-аад оны үед төрийн үүрэг хариуцлага асар их өргөжин тэлсний дараа ихэнх засгийн газар төсвийн зарлагаа бууруулах дарамт шахалттай тулгарсан юм. Хөрөнгө мөнгийг үр ашигтай ашиглах зорилгоор төсвийн зардлыг бууруулах, төрийн албан хаагчдын тоог цөөлөх зэрэг арга хэмжээ авч хэрэгжүүлж ирэв (10-р бүлэг). Боловсон хүчний илүүдэл бодитойгоор бий болсон, цомхотголыг үр бүтээл муутай ажиллагсад чиглүүлэн хийснээр үр ашигтай байдал нэмэгдэх, ажлын ачаалал буурах өөрчлөлт зарим оронд гараагүй байна. Бусад орны хувьд ижил хэмжээний ажлыг илүү цөөн тооны ажилтан, бага хөрөнгөөр хийх шаардлага тавигдав. Энэ нь төрийн албан хаагчдын ёс суртахуунд сөргөөр нөлөөлсөн төдийгүй хөдөлмөрийн бүтээмж дээшилсэн ч үйлчилгээний чанар муудахад, эсвэл богино хугацаанд үйлчилгээ сайжирсан ч, урт хугацаанд байдал дордоход хүргэж болно. Мөн ажиллах хөшүүрэг хангалтгүй байснаас төрийн албаны ёс суртахуун, нийтийн төлөө зүтгэх сэтгэлгээнд сөрөг нөлөө үзүүлж болно. Жишээлбэл, АНУ-д төсвийн хязгаарлалт хийхдээ удирдах ажилтнуудын цалинд дээд хязгаар тогтоосон нь удирдах албаны логик ач холбогдлыг үгүйсгэсэн байна. Дээр нь хөрөнгө мөнгө хязгаарлагдмал үед хялбар арга сүвэгчлэх, эсвэл зохих ёсны дагуу хийхгүй байх дарамт шахалт үүсч болно. Сургалтын үйл ажиллагаа, түүний дотор ажлын байрны танилцуулга, үйлчилгээний ёс зүйн тухай сургалтын төсөв хамгийн түрүүнд хасагдах нь элбэг. Цомхотголтой холбогдуулан ажлаас

чөлөөлөгдсөний дараа хориглох зүйлс, болзошгүй ашиг сонирхлын зөрчлийг зохицуулах асуудал үүсдэг. Түүнчлэн ёс зүйн хэм хэмжээг чанд сахиулах тусгай хүчин чармайлт гаргахыг шаардсан сөрөг нөлөөнүүд (ёс суртахууны доройтол, тодорхойгүй байдлаас болж шилдэг, чадварлаг ажилтнуудаа алдах гэх мэт) бий болдог.

Эцэст нь хэлэхэд төрийн албаны бүтцийн өөрчлөлт нь ёс зүй, биеэ авч явах хэм хэмжээний ерөнхий байдал, менежментэд нөлөөлөх эрсдэлтэй. Бүтцийн өөрчлөлт нь эрх мэдлийг бие даасан байгууллагуудад шилжүүлэх, корпорацижуулах, өмч хувьчлах замаар улсын хэвшлийн байгууллагуудын статусыг өөрчлөхөд чиглэгддэг (6-р бүлэг). Байгууллагын эрх зүйн байдал, захиргааны удирдлагын хэлбэрийг өөрчилснөөр шинээр бий болсон байгууллагад ямар үнэт зүйлс үйлчлэх, эдгээрийг шинэ орчинд хэрхэн зохицуулж өөрчлөхтэй холбоотой тодорхойгүй байдал үүсдэг. Зарим нөхцөлд байгууллагууд улсын хэвшлийн ёс зүйгээс хувийн хэвшлийн ёс зүйн хүрээнд шилжин хувьсах шаардлагатай болдог. Энэ нь үйлчилгээний сургалтын шинэ механизмыг удирдах, хувь хүмүүс ба байгууллагын ажлын гүйцэтгэлд хяналт тавих шинэ хүрээ бий болгохыг шаарддаг.

Удирдлагын эрх мэдлийг шилжүүлэх

Олон оронд төрийн албаны удирдлагыг менежерүүдэд шилжүүлж, тэдэнд нэмэлт эрх мэдэл олгосноор үр ашиг ихээхэн дээшилж байна. Бизнесийн тодорхой төлөвлөгөө, тогтсон үр дүнд нийцүүлж хүний болон санхүүгийн нөөцийг удирдах уян хатан байдлыг бий болгосноор төвлөрсөн зохицуулалт, хяналтуудыг багасгаж байна. Хөгжингүй олон орон, хөгжиж байгаа зарим орны төвлөрсөн яам газрууд, салбарын нэгж газрууд урьд өмнөхөөс илүү бие даасан эрх мэдэлтэй болов. Ийм нөхцөлд төрийн албыг мэргэшүүлэх, үнэт зүйлийг төлөвшүүлэх сайн тогтолцоо бий болгох хүчин чармайлт гаргахгүй бол улсын хэвшлийн ёс суртахуун, засгийн газрын оролцооны нэгдмэл байдал алдагдаж болох талаар санаа зовох болов. Гэхдээ уламжлалт нэгдмэл ёс суртахуунаас эхлэх нь зүйтэй эсэх тухай асуулт хамгийн түрүүнд тавигдаж байна. Нэг талаас, үнэт зүйлс, ёс зүйн хэм хэмжээ нь тухайн байгууллагын эрхэм зорилго, зорилтуудыг хэрхэн тодорхойлохоос хамаардаг. Жишээлбэл, батлан хамгаалах яам болон нийгмийн хамгааллын яаманд ажиллагсдад хэрэглэх ёс зүйн асуудал тэс өөр байж болно. Нөгөө

талаас, төрийн албаны ёс суртахууны хэм хэмжээ олон жижиг хэсэгт хуваагдаж, ерөнхий уялдаа холбоо нь алдагдахаас сэргийлэх хэрэгтэй. Иймээс төрийн байгууллага бүр өөрийн гэсэн ёс зүйн дүрэмтэй байхыг зөвшөөрөх боловч уг дүрмээ өргөн хүрээтэй төвлөрсөн удирдамжийн хүрээнд боловсруулах хэрэгтэй. Улсын салбарын удирдлагын өөрчлөлтөөр хамгийн хол яваа орнуудад ч мөн адил. Жишээлбэл, Шинэ Зеландад Төрийн албаны ёс зүйн ерөнхий дүрмээс гадна яам, газрын үйл ажиллагааны шаардлага, онцлогт тохирсон салбарын дүрэмтэй байна.

Удирдлагын бие даасан эрх мэдлийг нэмэгдүүлэхийн тулд нарийвчилсан дүрэм журмыг багасгах (АНУ-ын Засгийн газрын шинэтгэлийн хөтөлбөр шиг), эсвэл гол төлөв түр зуурын хууль тогтоомж болгон оруулсан байдаг процедурын шинжтэй журмуудыг үр дүнд илүү чиглэсэн томъёололтой болгож өөрчлөх шаардлагатай болж байна (Австрали, Шинэ Зеланд, Скандинавын орнуудынх шиг). Менежерүүдэд удирдах боломж олгох зарчмын дагуу тэдний үйл ажиллагаа явуулах эрх чөлөөг нэмэгдүүлэхийн хэрээр хэвийн бус байдал гарах магадлал ч нэмэгддэг. Гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлтүүдийг тодорхой, найдвартай тогтоолгүйгээр нарийвчилсан дүрэм журмыг цөөлөх нь зарим албан хаагчийг төөрөгдөлд оруулж болно. Түүнчлэн менежерүүдэд зөвхөн үр дүнгийн төлөө шахалт үзүүлснээр тэднийг ёс зүйн стандарт, дүрэм журмаас хазайхад хүргэдэг. Ийм учраас үнэт зүйлсээ дагаж мөрддөг болгох үүднээс олон улс орон ёс зүйн дүрэм боловсруулж гаргаад байна.

Улсын ба хувийн хэвшлийн шинэ харилцаа

Улсын салбарын үүрэг хувьсан хөгжсөнөөр хувийн хэвшилтэй харилцах харилцаа ихээхэн нэмэгдээд байна. Мэдээжийн хэрэг, хувийн хэвшилд ч ёс зүйн асуудал чухал байр суурь эзэлдэг. Гэхдээ ийм хэлхээ холбоо өргөжсөнөөр хэд хэдэн чиглэлд зүй бус үйлдэл гарах шинэ боломжууд бий болж байна. Жишээлбэл, Францад төвлөрлийг сааруулахдаа орон нутгийн захиргааны үйл ажиллагаанд хангалттай хяналт бий болголгүйгээр уламжлалт (бөгөөд үр ашиггүй) хязгаарлалтыг цуцалсан нь төр, хувийн хэвшлийн хооронд хуйвалдах хэд хэдэн хор хөнөөлтэй үр дагавар гарах үүдийг нээсэн бөгөөд төвлөрлийг сааруулах үйл явцын нэр хүндийг бууруулахад тодорхой хэмжээгээр нөлөөлсөн байна.

Ялангуяа, төрийн албан хаагчид хувийн салбартай хийх арилжааны үйл ажиллагаанд улам ихээр татагдан орох болсон нь барьж ажиллуулаад шилжүүлэх гэрээнүүд (гэрээгээр гүйцэтгүүлэх ажиллагааны тухай 13 дугаар бүлгээс үзнэ үү), өмч хувьчлалын менежмент гэх мэт эрсдэлтэй салбарууд бий болгож байна. Магадгүй гэрээгээр гүйцэтгүүлэх хэлбэрийг өргөнөөр ашигладаг мэдээллийн технологийн (МТ) салбараас хамгийн чухал сургамжийг авч болох юм. Норвегид хэд хэдэн томоохон байгууллагын МТ-ийн хөрөнгө оруулалтад хяналт дутагдсан, хариуцлага алдагдсан, засгийн газрын байгууллага хоорондын хяналтын чиг үүрэг тодорхой бус байсантай холбоотойгоор төсөв санхүүгийн болон менежментийн асуудлууд тулгарчээ. Германд гэрээ байгуулах эрх олгох, татаас хуваарилах, тусгай зөвшөөрөл олгох, татвар хураамж ногдуулах ажиллагаа, Польшид хувьчлал, хил дамнасан арилжаа, Грект татвар, гаалийн орлогын асуудал хамгийн эмзэгт тооцогддог. Улсын ба хувийн хэвшлийн өсөн нэмэгдэж буй харилцааг дэмжих хэрэгтэй боловч төрийн албаны үнэт зүйлсэд илүү анхаарал хандуулах, гаднын түншлэгчдээс эдгээр үнэт зүйлийг хүндэтгэж үзэхийг шаардах хэрэгтэй. Ингэж чадаагүйн улмаас улсын ба хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаа хуйвалдаан болон хувирч эрх мэдэл, нөлөө бүхий этгээдүүдийн хаалттай тойрог болон доройтсоны тод жишээ бол 1997-1999 оны Азийн санхүүгийн хямрал юм.

Улсын ба хувийн хэвшлийн шинэ харилцааны нэг чухал асуудал бол ажил эрхлэлтийн практик өөрчлөгдсөн явдал юм. Уламжлал ёсоор төрийн албан хаагчид баталгаатай ажлын байр, нийгэмд эзлэх байр сууриа хувийн хэвшлийн илүү өндөр цалин хөлстэй жишиж ирсэн байдаг. Олон оронд энэхүү харьцуулалтын ялгаа бүдгэрсээр байна. Тогтсон хугацаатай гэрээт ажлыг илүүтэй ашиглах болсон нь ажил эрхлэлтийн баталгаа буурч өмнө өгүүлснээр төрийн албаны нэр хүнд буурах хандлагатай байна. Мөн хувийн хэвшлээс төрийн албанд хөндлөнгөөс орж ирэх явдал урьд өмнөхөөс илүү нэмэгдсэн нь төрийн албыг үр нөлөөтэй байлгахын тулд цалин хөлсийг нэмэгдүүлэх шаардлагатай болгож байна. Эдгээр хөгжил нь менежментийг сайжруулах, эсвэл хувийн хэвшлийн практикийг нэвтрүүлэх талаасаа эерэг нөлөөтэй байж болно. Гэхдээ хувийн ба улсын хэвшлийн ажил эрхлэлтийн ялгаа ийнхүү арилснаар улсын салбарын ёс зүйн стандарт алдагдахад нөлөөлж болзошгүй гэж санаа зовох боллоо. Учир нь, хувийн хэвшлийн ашгийн төлөө чиг баримжаа, явцуу тоон хэмжүүрүүд нь

төрийн албаны үнэт зүйлс, хэм хэмжээнээс дээгүүрт тавигдахад хүрч болох талтай.

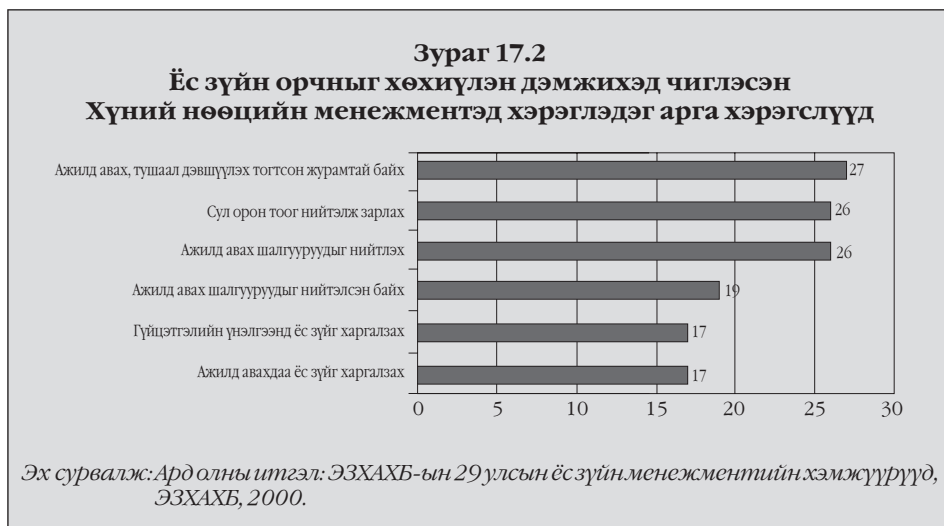
Эцэст нь тэмдэглэхэд төрийн албаны цалин хөлс, ажлын байрны баталгаа ба доогуур статусыг нь нөхөхүйц хэмжээнд хангалттай өсгөхгүй бол чадварлаг төрийн албан хаагчид хувийн хэвшилд ажиллах сонирхолтой болно. Засгийн газрын үр ашиг буурахаас гадна чадварлаг хүмүүс төрийн албыг орхин явах нь тодорхой учраас төрийн албан хаагчид албан үүргээ гүйцэтгэх явцад давуу эрхтэйгээр олж авсан мэдээллээ хувийн хэвшилд ажил хайх, эсвэл хувийн хэвшлийн үйл ажиллагаа явуулахад ашиглаж болзошгүй гэсэн асуудал үүсч байна. Энэ тал дээр онцгой эмзэг салбар бол татварын алба, улсын салбарын худалдан авах ажиллагаа юм. Энэ нь зөвхөн шилжилтийн чанартай асуудал бөгөөд яваандаа шинэ тэнцвэрийн цэгт хүрч тогтворжих болно. Гэхдээ энэ асуудалд үнэхээр анхаарал тавих шаардлагатай бөгөөд ихэнх хөгжингүй орон (тухайлбал, Франц, Герман, Ирланд, Итали, Япон, БНСУ, Норвеги, Польш, Испани, Швед, Швейцарь, АНУ) төрийн албанаас чөлөөлөгдсөний дараах ажил эрхлэлтийн журмаа чангатгах замаар (гол төлөв өндөр албан тушаалд ажиллагсдын түвшинд) асуудлыг шийдвэрлэх хариу арга хэмжээ аваад байна.

ЭЗХАХБ-ын орнууд дахь ёс зүйн дэд бүтцийн хөгжил

Жинхэнэ үр нөлөөтэй байя гэвэл авлигаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээгээ эрүүл саруул “ёс зүйн дэд бүтэц” бий болгож төлөвшүүлэх хүчин чармайлттай хослуулах хэрэгтэй. ЭЗХАХБ гишүүн орнуудынхаа туршлагад тулгуурлан улсын хэвшилд ёс зүйг хөхиүлэн дэмжихэд шаардлагатай байгууллага, тогтолцоо, арга хэрэгсэл, нөхцлүүдийг тодорхойлжээ. Энэхүү ёс зүйн дэд бүтцийг багц зарчмууд болгон боловсруулж ЭЗХАХБ-ын 1998 оны Төрийн албаны ёс зүйг сайжруулах зөвлөмжид тусгажээ. Тус зөвлөмж нь ёс зүйн дэд бүтцийн төрөл бүрийн элементүүдийн хоорондын уялдааг хангасан хүрээ бий болгох нийтлэг арга зүйгээр хангадаг бөгөөд ёс зүйн менежментийн тогтолцоогоо үнэлж дүгнэх заавар удирдамжийг менежерүүдэд санал болгожээ. Эдгээр зарчмыг ЭЗХАХБ-аас бусад оронд ч хялбархан шилжүүлэн хэрэглэж болно.

Ёс зүйн дэд бүтцийн гол асуудал бол улсын хэвшлийн хурдацтай өөрчлөгдөж байгаа орчин нөхцөлд үр ашиг, үр нөлөөтэй байдлыг

дээшлүүлэхэд чиглэсэн менежментийн шинэтгэлийн үндсэн утга санааг алдагдуулахгүйгээр төрийн албан хаагчид шударга байдлын өндөр хэм хэмжээ баримтлахад хэрхэн дэмжлэг үзүүлэх вэ гэдэгт оршино. Хэдийгээр төрийн албанд ёс зүйн дэд бүтэц бий болгох цорын ганц арга байхгүй боловч мэргэжлийн ёс зүйн стандартыг төлөвшүүлэхэд ашигладаг төрөл бүрийн арга хэмжээг Зураг 17.2-т, жагсаалтыг Шигтгээ 17.1-д үзүүлэв.



Шигтгээ 17.1

Ёс зүйн дэд бүтцийн үндсэн элементүүд

1. Улстөрийн хүсэл эрмэлзэл

Төрийн захиргааны ёс зүйтэй зан суртахууныг дэмжих улстөрийн хүсэл эрмэлзэлгүй бол ийм зан суртахуун төлөвшүүлэх хүчин чармайлт хий хоосон зүйл болно. Хамгийн сүүлийн үеийн жишээнээс үзэхэд ЭЗХАХБ-ын орнуудад улсын салбарын ёс зүйг сайжруулах оролдлогыг улстөрийн хамгийн дээд түвшинд дэмжиж иржээ. Тухайлбал, 1999 оны 8 дугаар сард БНСУ-ын Ерөнхийлөгч авлигатай тэмцэх өргөн хүрээтэй стратеги, хөтөлбөр боловсруулж хэрэгжүүлэхийг засгийн газартаа даалгажээ.

2. Хэрэгжихүйц ёс зүйн дүрэм

Ёс зүйн дүрэм нь зан байдлын хүлээгдэж буй хэм хэмжээг тодорхойлоход чухал үүрэг гүйцэтгэдэг бөгөөд ялангуяа төрийн албан хаагчдад хамааралтай дүрэм журмыг цөөлж, улсын салбарын удирдлагад менежментийн хандлага нэвтрүүлсэн орнуудад бүр ч чухал ач

холбогдолтой. Зарим улс (Австрали гэх мэт) төрийн албаны ёс зүйн нийтлэг дүрэм гаргаж, үүнийхээ үндсэн дээр тухайн байгууллагын зорилго зорилт, онцлогийг тусгасан тусгай дүрмүүд боловсруулсан байна. Бусад орны хувьд ийм ёс зүйн дүрмийг зөвхөн тухайн байгууллагын хэмжээнд боловсруулсан байдаг.

3. Мэргэжлийн нийгэмшүүлэх механизм

Гэхдээ ёс зүйн дүрэм, тэр ч байтугай хуулийн заалт ч байгаад хангалттай сурталчилж, төлөвшүүлэхгүй бол зүгээр нэг цаасан дээр бичигдсэн зүйл болж үлддэг. Ёс зүйн мэдлэгийг дээшлүүлэх, ёс зүйн асуудлыг шийдвэрлэх чадварыг хөгжүүлэхэд сургалт (танилцуулах ба байнгын сургалт), удирдлагын үлгэр дууриал чухал ач холбогдолтой. Жишээлбэл, Бельги Улсад ирээдүйн менежерүүдийг сургах сургалтын салшгүй нэг хэсэг нь ёс зүйн асуудал байдаг. Их Британийн төрийн албанд элсэж буй хувийн салбарын удирдах ажилтнуудын заавал хамрагдах сургалтад ёс зүйн асуудлууд ордог. БНЧУ-ын төрийн албанд элсэхийн өмнөх ба элссэний дараах сургалтад ёс зүйн хичээлийг нэг модуль болгож оруулдаг байна.

4. Ёс зүйн зохицуулалтын байгууллага

Эдгээр нь хууль тогтоох байгууллагын хороо, төв агентлаг, эсвэл тусгай байгууллага зэрэг янз бүрийн хэлбэртэй байдаг бөгөөд төрөл бүрийн чиг үүрэгтэй байдаг: тухайлбал, Норвегийн Хөдөлмөр, төрийн захиргааны яам, Шинэ Зеландын Төрийн албаны комисс шиг төрийн албаны ёс зүйг ерөнхийд нь хөхиүлэн дэмжих үүрэгтэй; АНУ-ын Төрийн ёс зүйн газар, Канадын засгийн газарт ажиллагсдын Ёс зүйн зөвлөхийн газар ба төрийн албаны Үнэт зүйлс ба ёс зүйн газар шиг зөвлөгөө өгөх үүрэгтэй; Их Британийн Төрийн үйл ажиллагааны стандартын хороо шиг хяналтын байнгын хорооны үүрэгтэй, эсвэл Францын авлигын хэргийг мөрдөн шалгах байнгын комисс, Австралийн Нью Саут Уэльс мужийн Авлигын эсрэг бие даасан комисс шиг хяналтын чиг үүрэгтэй байж болно. Гэхдээ ёс зүйн асуудал эрхэлсэн тусгай байгууллагатай байх нь төрийн байгууллагын менежерүүдийг өөрсдийн эрх мэдлийн хүрээнд ёс зүйн хэм хэмжээ сахиулах үүргээс чөлөөлөх учиргүй.

5. Төрийн албаны ёс зүйг дэмжих орчин нөхцөл

Төрийн албан хаагчдаас ёс зүйн өндөр хэм хэмжээ шаардах нь зоосны нэг тал юм. Нөгөө талд нь нийтэд үйлчлэгчдийн ажиллаж, амьдрах нөхцлийг сайжруулах, түүний дотор ажлын байрны баталгаа, албан тушаал дэвших боломжоор хангах, шударга цалин хөлс өгөх, нийгэмд эзлэх байр суурийг нь дээшлүүлэх явдал тавигддаг. Хэрэв төрийн албан хаагчид цалин багатай, ажлын ачаалал ихтэй, ажлын байрны баталгаагүй бол ажлын гүйцэтгэлийг сайжруулах, түүний дотор ёс зүйг дээшлүүлэх санаачилгыг дэмжих магадлал багатай.

6. Эрх зүйн үр нөлөөтэй хүрээ

Эрх зүйн хүрээ бол ёс зүйн дэд бүтцийн “шүд” юм. Төрийн албан хаагчдын зан суртахууны үндсэн хэм хэмжээг хууль тогтоомж, дүрэм журмаар тодорхойлж, тэдгээрийг мөрдөн шалгах, шийтгэл ногдуулах системээр дамжуулан сахиулдаг. Аливаа улсын эрх зүйн хүрээг үнэлэхдээ төрийн албан хаагчдад хамааралтай эрүүгийн хууль, төрийн албаны хууль, сонирхлын зөрчлийн хууль болон бусад дүрэм журмын тодорхой, уялдаатай байдлыг нягталж үзэх хэрэгтэй. Польш зэрэг орнууд бүх төрийн албан хаагчид хөрөнгө орлогоо мэдүүлж байхыг шаардсан хууль батлан гаргаад байна.

7. Хариуцлагын үр ашигтай механизм

Хариуцлагын механизм нь ёс зүйгүй үйлдэл гаргахад хэцүү илрүүлэхэд хялбар байдлаар ёс зүйтэй зан суртахууныг төлөвшүүлэхэд чиглэсэн байх хэрэгтэй. Хариуцлагын механизмд захиргааны дотоод журмууд (тухайлбал, хүсэлтийг бичгээр гаргах шаардлага), байгууллагын үйл ажиллагаанд хийх аудит ба үнэлгээ, шүтэл үлээлт (төрийн албан хаагчид бусдын буруутай үйлдлийг илчлэх, эсвэл зүй бус үйлдэл хийхийг шаардсан үед олон нийтэд хандахыг дэмждэг), хууль тогтоох байгууллагын болон бусад гаднын хяналт багтдаг.

8. Идэвхитэй иргэний нийгэм

Ёс зүйтэй байх нь иргэн бүрийн, түүний дотор хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн үүрэг бөгөөд тэд асуудлыг эрэн сурвалжилж нийтлэх замаар иргэд төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагаанд хяналт тавихад иргэдэд тусалдаг. Мэдээллийн эрх чөлөөний хууль (МЭЧХ) нь олон нийтийн мэдлэг мэдээллийг нэмэгдүүлэхэд дэмжлэг үзүүлж болно. АНУ 1967 онд МЭЧХ-иа баталсан бол Дани Улс 1970 онд, ЭЗХАХБ-ын бусад орон, тухайлбал, БНЧУ, Япон Улс 1999 онд баталсан бөгөөд ийм хуулийн төслийг Их Британи, Швейцарь улсуудад хэлэлцэж байна (дэлгэрэнгүйг 16 дугаар бүлгээс үзнэ үү).

АВЛИГААС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ НЬ²

Оршил

Авлига бол төр засгийн байгууллагуудын түүхэнд тулгарч буй хамгийн урт настай асуудлын нэг юм. Авлигын зан үйлдлийн мөн чанар, цар хүрээ, авлигын эсрэг арга хэмжээний үр нөлөөтэй байдлын хувьд ялгаатай байж болох боловч уг үзэгдэл улстөрийн аль ч тогтолцоонд ямагт илэрч иржээ. Хувийн салбарт ч бас авлига байдаг нь тодорхой. Үнэн хэрэгтээ улсын ба хувийн хэвшлийн хоорондох

авлигын харилцаа хөгжингүй болон хөгжиж байгаа орнуудын аль алины санааг онцгой зовоодог асуудал билээ.

Түүхээс харахад, авлигын асуудал тодорхой мөчлөгтэйгээр явагдах хандлагатай байдаг. Мөчлөгийн эхэнд албан тушаалын хэргүүдийг илрүүлсний дараа авлигын эсрэг кампанит ажил өрнөж, төрөөс авлигатай тэмцэх захиргааны арга хэмжээнүүд авч эхэлдэг бөгөөд улмаар шинэчлэл хийхийг шаардсан дараагийн дуулиант хэрэг гарах хүртэл нэг хэсэгтээ намждаг байна. Сайн засаглалд чиглэсэн олон шинэ санаачилгын төвд авлигыг бууруулах, эсвэл арилгах зорилт тавигдаж байв. 19 дүгээр зууны сүүл, 20 дугаар зууны эхээр авч хэрэгжүүлсэн төрийн захиргааны томоохон шинэтгэлүүд (тухайлбал, мэдлэг чадварт суурилсан төрийн албаны систем нэвтрүүлэх, засгийн газрын яам, газруудыг мэргэшсэн удирдлагаар хангах, төсөв, худалдан авах ажиллагаа, аудитын илүү албан ёсны үйл ажиллагаа, байгууллагууд бий болгох гэх мэт) нь улстөрийн хүрээний авлига, томилгоог зогсооход чиглэсэн байв.

Нэгдүгээр бүлэгт дурдсанчлан, авлигатай тэмцэх хүчин чармайлтууд саяхнаас сайн засаглал, эдийн засгийн өсөлтийн тухай маргаан мэтгэлцээний төвд тавигдах болов. Авлига, хээл хахуулийн эсрэг илүү идэвхитэй тэмцэх шахалт шаардлага улам нэгдмэл, байнгын шинжтэй болж байна. Үүний хариуд авлигатай тэмцэх илүү эрчимтэй арга хэмжээг олон улсын байгууллагууд авч эхлээд байна:

- 1994 оны 5 дугаар сард болсон Америкийн улсуудын байгууллагын (АУБ) дээд хэмжээний уулзалтаас тус тивд хил дамнасан хээл хахууль, албан хаагчдын “хууль бусаар баяжих” явдлыг хориглохоор амласан юм. 1996 оны 3 дугаар сард АУБ-ын 21 гишүүн улс Каракасын конвенцид гарын үсэг зурсан нь урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ ба олон улсын хамтын ажиллагаа, үндэстэн дамнасан хээл хахууль, хууль бусаар баяжих, гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх гэсэн дөрвөн зарчмаар эрчимтэй хамтран ажиллахыг уриалжээ. Каракасын конвенц нь одоо түүнд нэгдэн орсон Болив, Коста Рика, Эквадор, Мексик, Парагвай, Перу, Венесуэл зэрэг улсын дунд хүчин төгөлдөр үйлчилж байна.
- ЭЗХАХБ-ын Сайд нарын зөвлөл гадаадаас хээл хахууль,

“шан харамж” өгсний төлөө татвараас чөлөөлөх боломжийг таслан зогсоохыг гишүүн орнууддаа уриалсан тогтоолыг 1996 оны 5 дугаар сард батлан гаргажээ. Үүнээс хойш нэг жилийн дараа үндэстэн дамнасан хээл хахуулийг гэмт хэрэгт тооцох, нягтлан бодох бүртгэлийн шаардлагууд, гаднын ба аудитын хяналтыг чангатгах, улсын салбарын худалдан авалтын бодлогыг чангатгах, олон улсын хяналтыг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн иж бүрэн зөвлөмжийг батлан гаргасан байна. 1997 оны 12 дугаар сард ЭЗХАХБ Олон улсын бизнесийн хэлцэлд гадаадын албан тушаалтныг хахуульдах, тухайн корпораци байрлаж байгаа улсын төр албан хаагчдыг хахуульдах явдлыг гэмт хэрэгт тооцох тухай конвенци баталжээ. Тус конвенци 1999 оны 2 дугаар сараас эхлэн ЭЗХАХБ-ын бүх гишүүн оронд хүчин төгөлдөр үйлчилж байна³.

- Олон улсын худалдааны танхимаас хээл хахуулийг хориглосон ёс зүйн дүрэм батлан гаргасан бөгөөд дэлхийн эргэн тойронд байгаа гишүүн холбоод, корпорациуддаа эдгээр хатуу дүрмийг мөрдөхийг зөвлөмж болгожээ.
- 1996 оны 12 дугаар сард НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейгаас Олон улсын худалдаан дахь авлига, хээл хахуультай тэмцэх тунхаглалыг батлан гаргав.
- Дэлхийн Банк авлигатай тэмцэх албан ёсны бодлогоо 1997 оны 9 дүгээр сард, Азийн Хөгжлийн Банк үүнтэй төстэй бодлогыг 1998 оны 7 дугаар сард гаргажээ.
- Бүхий л олон талт хөгжлийн байгууллагуудыг эгнээндээ нэгтгэсэн Авлигатай тэмцэх ажлын хэсэг байгуулагдав. Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулах олон улсын хэд хэдэн үйл ажиллагаа зохион байгуулагдсаны дотор АХБ-ЭЗХАХБ-ын хамтарсан томоохон бага хурал 1999 оны 9 дүгээр сард Манила хотод зохиогдов.

Авлигын тодорхойлолт

Авлига гэдэг нэр томъёог хориотой, эсвэл хууль бус маш олон төрлийн үйл ажиллагааг илэрхийлэх товч хэллэг болгон ашигладаг. Хэдийгээр дэлхий нийтээр түгээмэл хэрэглэдэг, нийтлэг тодорхойлолт байхгүй боловч бүх тодорхойлолт нь төр засгийн эрх

мэдэл, албан тушаалаа хувийн сонирхолд урвуулан ашиглах явдлыг онцолдог. *Оксфордын дэлгэрэнгүй толь бичигт* авлигыг “төрийн албан үүргээ гүйцэтгэхдээ хээл хахуульд өртөх, эсвэл тал засах байдлаар шударга бус байдал гаргах буюу шударга ёсыг гажуудуулах явдал” гэж тодорхойлжээ. *Вэбстерийн дэлгэрэнгүй толь бичигт* “зүй бус, эсвэл хууль бус аргаар нөлөөлөх явдал (хээл хахууль шиг)” гэж тодорхойлсон байна. Дэлхийн Банк “төрийн албан тушаалыг хувийн зорилгоор урвуулан ашиглах явдал” гэсэн товч тодорхойлолт ашигладаг. Мөн ЭЗХАХБ “төрийн байгууллага, албан тушаал, хөрөнгө нөөцийг хувийн ашиг сонирхолд зүй бусаар ашиглах явдал” гэсэн байна (ЭЗХАХБ 1996:13). Эдгээр нь авлигатай тэмцэх дэлхий нийтийн хүчин чармайлтыг тэргүүлэгч төрийн бус байгууллага (ТББ) болох Транспэрэнси Интернэйшнл (ТИ) байгууллагын хэрэглэдэг “Улсын хэвшилд ажиллаж буй албан тушаалтнууд улстөрч, төрийн албан хаагч хэн боловч тэдэнд олгосон төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах замаар өөрсдөө, эсвэл тэдний ойр дотны хүмүүс зүй бус, хууль бусаар баяжих”⁴ гэсэн тодорхойлолттой төстэй байна. Эдгээр тодорхойлолт хувийн хэвшил дэх авлигыг хамруулаагүй, эсвэл төр засгийн хүрээнд авлига цэцэглэн хөгжихөд хувийн хэвшлийн гүйцэтгэх үүргийг зөвхөн хязгаарлагдмал байдлаар хамруулжээ. Иймээс АХБ авлигыг “төрийн ба хувийн хэвшлийн албан тушаалаа хувьдаа ашиг олоход урвуулан ашиглах явдал” гэж тодорхойлсон байна.

Ихэвчлэн авлигад тооцогддог хууль бус үйлдлүүдийн жагсаалтыг (гэхдээ үүгээр хязгаарлагдахгүй) Шигтгээ 17.2-т жишээ болгон үзүүлэв. Энд авлигын зарим үйлдэл засгийн газрын байгууллагын шинээр ажилтан авах, ажилтнуудаа удирдах, хөрөнгө мөнгийг үр ашигтай ашиглах, эсвэл дотооддоо бие даасан хяналт шалгалт хийх чадварт нөлөөлдөг дотоод асуудал байж болохыг харуулж байна. Харин бусад нь үйлчлүүлэгч, эсвэл нийлүүлэгчдээс шан харамж нэхэх, хуйвалдах, эсвэл дотоод мэдээллийг ашиглах зэрэг гадаад авлига байна. Түүнчлэн төрийн эрх мэдлийг ашиглан өрсөлдөөнийг зохиомлоор хязгаарлах, монополь бий болгох зэргээр зах зээлийн ажиллагаанд үндэслэлгүйгээр хөндлөнгөөс оролцох явдал ч үүнд хамаарна.

Шигтгээ 17.2

Авлигын үйлдлийг дүрсэлсэн жишээ

- Санхүүгийн ашиг, улстөрийн бялуу хуваах боломж бий болгох зорилгоор эдийн засгийн алдагдалтай төсөл боловсруулах буюу сонгох.
- Гадаад валютыг тогтсон ханшаас доогуур өгөх,
- Хуйвалдах, зориуд өндөр үнэ тогтоох, эсвэл гэрээлэгч, нийлүүлэгч, зөвлөхийг хамгийн бага үнэ, сайн чанараас өөр шалгуураар сонгох зэргээр худалдан авах ажиллагаанд заль мэх хэрэглэх,
- Зөвшөөрөл, лиценз гэх мэт нийтгээр авах эрхтэй бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг түрүүлж, цаг алдалгүй олж авсны төлөө төрийн албан тушаалтанд хууль бусаар төлбөр төлөх,
- Олон нийт авах эрхгүй бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ, мэдээллийг авах боломж олгосон, эсвэл тэдний хууль ёсоор авах эрхтэй бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ авах эрхийг хязгаарласны төлөө төрийн албан тушаалтанд хууль бусаар төлбөр төлөх,
- Дүрэм, журмыг, ялангуяа нийтийн аюулгүй байдал, хууль сахиулах ажиллагаа, татварын орлого бүрдүүлэлтийн чиглэлийн зохицуулалтыг шударга, адил тэгш хэрэглүүлэхгүйн тулд хууль бусаар төлбөр төлөх,
- Монополь, олигополь байдлыг хязгаарлах эдийн засгийн хангалттай үндэслэлгүй үед зах зээлд ноёрхогч байр суурь эзлэх буюу бэхжүүлэхийн төлөө төрийн албан тушаалтанд мөнгө төлөх,
- Үнэлгээ нь нэмэгдэх үл хөдлөх хөрөнгөд хөрөнгө оруулахын тулд нийтийн тээврийн шугам байгуулах төлөвлөгөөг ашиглах гэх мэтээр нууц мэдээллийг хувийн ашиг хонжоонд урвуулан ашиглах,
- Үйлдвэр аж ахуйн газрын их хэмжээний болзошгүй өр төлбөрийг нуун дарагдуулах, эсвэл хувьчлагдах үйлдвэр аж ахуйн газрын хөрөнгийн үнэлгээг доогуур тогтоох зэргээр тухайн аж ахуйн нэгжийн санхүүгийн байдлын талаар худал, ташаа мэдээлэл зориуд гаргаж ирээдүйн хөрөнгө оруулагчид хөрөнгийн үнэлгээний талаар үнэн зөв мэдээлэл олж авахад саад учруулах,
- Улсын өмч хөрөнгийг завших, ашиглан шамшигдуулах,
- Албан тушаал, ажлын байр, тушаал дэвших боломжийг худалдах, танил талдаа давуу тал олгох зэргээр мэргэжлийн, чадварлаг төрийн алба бүрдүүлэхэд саад тотгор болох бусад үйлдэл,
- Татварын шалгалт, хуулийн шийтгэлээр айлган сүрдүүлэх замаар албан тушаалаа хувийн ашиг хонжоонд урвуулан ашиглах,
- Хууль бус үйлдлийг илрүүлэх, мөрдөн шалгах, ял шийтгэл ногдуулах үүрэгтэй байгууллагуудын үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцож, хууль ёсыг гажуудуулах.

Тодорхой хэлбэрийн хууль бус үйлдлийг хянан шийдвэрлэхийн тулд авлигыг илүү нарийн тодорхойлох шаардлагатай болдог. Жишээлбэл, Дэлхийн Банк худалдан авалтын үйл ажиллагаан дахь авлигын практикийг “худалдан авах ажиллагаа, эсвэл гэрээний гүйцэтгэлийн явцад төрийн албан тушаалтны үйлдэлд нөлөөлөхүйц үнэ цэнэ бүхий зүйл санал болгох, өгөх, авах, эсвэл нөлөөлөхийг оролдох” гэж, залилан мэхлэх үйлдлийг “Зээлдэгчид хохиролтойгоор тоо баримтыг гуйвуулах, худалдан авах ажиллагаа, гэрээний гүйцэтгэлд зүй бусаар нөлөөлөх бөгөөд үүнд тендерийн саналыг зохиомлоор өрсөлдөөнгүй тогтоох, Зээлдэгчийн чөлөөт, нээлттэй өрсөлдөөнд оролцох боломжийг хязгаарлахад чиглэсэн байдлаар тендерт оролцогчид үгсэн хуйвалдах явдал” хэмээн тодорхойлжээ.

Гол төлөв дээд шатны албан тушаалтнууд, томоохон шийдвэр, эсвэл гэрээ, их хэмжээний хөрөнгө мөнгө оролцсон “том авлига” ба доод шатны албан тушаалтнууд, бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ хүргэх өдөр тутмын ажиллагаа, бага хэмжээний хөрөнгө мөнгө оролцсон “жижиг авлига”, Түүнчлэн засгийн газар, эсвэл нэг яамыг бүхэлд нь хамарсан “системийн авлига”, хааяа ганц нэгээр хийдэг “хувь хүний авлига” зэргийг ялгаатай авч үзэх хэрэгтэй. Дараа нь, төрийн албан тушаалтныг ажил үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь нөлөөлөхөөр өгсөн хээл хахуулийг тэртэй тэргүй гүйцэтгэх ёстой ажлыг нь хүссэнээрээ буюу илүү хурдан шуурхай хийлгэхийн тулд хахууль болгон өгдөг “шан харамж”-аас ялгаж үзэх хэрэгтэй. Эцэст нь, хээл хахууль өгч авах, хуваарилах нарийн зохион байгуулалттай гэмт бүлгийн авлигыг албан тушаалтнууд дор бүрнээ хахууль авах боломж эрэлхийлж, эсвэл биечлэн хөөцөлддөг зохион байгуулалтгүй авлигаас ялгаж үзэх нь зүйтэй. Авлигын эдгээр хэлбэрээс хамаарч тэдгээрт зориулсан бодлого, хариу арга хэмжээ харилцан адилгүй байна.

Авлигын өртөг зардал

Хүмүүс авлигын хөгжилд үзүүлэх сөрөг нөлөөг тэр бүр ойлгож хүлээн зөвшөөрч байсангүй. Дээхнэ үед авлига ашигтай нөлөө үзүүлж болох тухай үзэл санаа хүртэл дэвшүүлж байв. Хээл хахууль нь засгийн газарт ямар нэг нэмэлт зардал гаргахгүй хэрнээ маш бага цалинтай төрийн албан хаагчдад чухал шаардлагатай нэмэлт орлого гэж маргах хүмүүс ч байв. Мөн авлига нь төр засгаас тогтоосон

үнийг зах зээлийн тэнцвэрт түвшин хүртэл нэмэгдүүлэх, эсвэл хээл хахууль төлөх боломжтой, илүү үр ашигтай хүмүүст хөрөнгө нөөцийг хуваарилах замаар эдийн засгийн үр ашгийг дээшлүүлж чадна гэж үздэг байлаа. Түүнчлэн авлига нь хөрөнгө мөнгийг баян чинээлэг хүмүүсээс орлого муутай хэсэгт шилжүүлэх замаар дахин хуваарилахад чухал үүрэг гүйцэтгэдэг, эсвэл эрх баригч элитүүд улстөр, үндэс угсаа, шашны бүлгүүдийг мөнгөөр татах буюу элсүүлэх замаар үндэсний эв нэгдлийг бэхжүүлэх хэрэгсэл болж үйлчлэх боломжтой гэж үздэг хүмүүс ч бий. Эцэст нь зарим эрдэмтэн авлигыг хөгжлийн жам ёсны үе шат хэмээн үзэж, сүүлийн зуунд улсын салбарын шинэтгэл аажмаар хийснээр авлигыг багасгасан (гэхдээ устаагүй), саяхан хүртэл өндөр хөгжилтэй орнуудад авлига газар авсан байсныг дурджээ.

Урт хугацааны үр нөлөө болон илүү өргөн хүрээг хамруулан авч үзэх юм бол дээрх маргааны аль нь ч үнэнд нийцэхгүй бөгөөд хууль бус үйлдлээс бий болсон авлигын үр урхагт анхаарч түүний системтэй хор нөлөөг тооцож үзээгүй байна. Гэхдээ нэгдүгээрт, тухайн үйлдэл, эсвэл гүйлгээ эерэг үр дүн өгч болох боловч системийн үйл ажиллагааг бүхэлд нь сулруулах, эдийн засгийн урт хугацааны үр ашгийг бууруулах сөрөг нөлөөтэй байж болно (Клитгаард, 1998).

Хоёрдугаарт, засгийн газрын ажиллагааг оновчтой болгох, эсвэл төрийн албан хаагчдын орлогыг нэмэгдүүлэх гэх мэт авлигын ашиг тус гээд байгаа зүйлсийн олонх нь улсын салбар үр дүнтэй ажиллаж чадахгүй байгааг халхлах үүднээс ашигтай мэт харагддаг. Сингапур зэрэг орны туршлагаас үзэхэд гаалийн дүрэм журмыг оновчтой болгох, эсвэл хувийн хэвшилтэй өрсөлдөхүйц хэмжээний цалин хөлс олгох гэх мэт улсын хэвшлийн менежментийг сайжруулахад чиглэсэн урт хугацааны, тууштай хүчин чармайлтын үр дүнд яваандаа авлига газар авахыг тэвчсэнээс илүү их үр шим авчирч, сул талуудыг нөхдөг болох нь харагдаж байна.

Гуравдугаарт, авлига нь иргэдийн дунд хууль дүрэм сайн, муу ямар ч байсан үл хүндэтгэх хандлага бий болгодог. Эрэлт хэрэгцээтэй эм тариаг хилээр саадгүй нэвтрүүлэхийн тулд гаалийн байцаагчид хахууль өгч байгаа импортлогч дараагийн удаад мансууруулах бодис

хууль бусаар нэвтрүүлэхийн тулд хахууль өгөхгүй гэх газаргүй.

Дөрөвдүгээрт, хээл хахууль нь эдийн засгийн хамгийн идэвхитэй үйл ажиллагаа явуулж байгаа хүмүүст биш, хээл хахуульд гаршсан хүмүүст хөрөнгө мөнгийг чиглүүлэх хандлагатай байдаг (Шиаво Кэмпогийн бүтээлд Танзи нар, 1999).

Хэдийгээр хуулиас гадуур үйлдэл нь эдийн засагт богино хугацааны үр өгөөж авчрах боловч авлига үр өгөөжөөсөө илүү хор хохирол учруулдаг болохыг нотлох баримт асар их байна. Жишээлбэл, Африкийн нэг улсад хийсэн авлигын судалгаагаар, авлигын улмаас үндэс угсаатны зөрчил мөргөлдөөн хурцадсан, хотын удирдлага, холбооны төрийн захиргааны үр ашиг буурсан, ажилд авах, тушаал дэвшүүлэхэд мэдлэг чадварыг харгалзах зарчим алдагдсан, засаг захиргааны бүх шатанд үл итгэлцэх уур амьсгал газар авсан гэж дүгнэжээ. Азийн нэгэн оронд хийсэн судалгаа авлигын аргаар олж авсан мөнгө хэзээ ч шууд бүтээлч хөрөнгө оруулалтад зарцуулагддаггүй болохыг тогтоожээ⁵. Бараг 20 жилийн өмнө Азийн өөр нэг улсад хийсэн авлигын өргөн хүрээтэй судалгаанд ийн дүгнэсэн байна:

Авлига, хээл хахууль нь “авлига хөгжлийн үйл явцад зайлшгүй хийх шаардлагатай алхам, эсвэл хөгжлийг хурдасгах хэрэгсэл” хэмээн үздэг Барууны “ревизонист үзэл”-ийн эсрэгээр хөгжлийн хүчин чармайлтад хүчтэй сөрөг нөлөө үзүүлж байна. Авлига нь үр ашиггүй үйлдвэрлэгчид, улсын хязгаарлагдмал хөрөнгө нөөцийн шударга бус, тэгш бус хуваарилалт, улсын сан хөмрөгт гар дүрж хувьдаа завших явдлыг дэмждэг нь манай судалгаагаар тогтоогдсон. Мөн шууд бус ч гэсэн, төр засагт итгэх итгэл алдрахад хүргэдэг хор хөнөөлтэй⁶.

Нягтлан авч үзвэл, авлигын орлого хуваарилалт, үр ашгийг дээшлүүлдэг нөлөө болон улстөрийн ач холбогдол гэдэг нь хий хоосон таамаг болж байна. Авлига нь орлогын тэгш шударга хуваарилалтыг бэхжүүлэхийн оронд нийгмийн баялгийн хуваарилалтыг гажуудуулж, хууль ёсоор авах эрхтэй хүмүүсээс баян, хүчирхэг, улстөрийн хэлхээ холбоо сайтай хүмүүст шилжүүлдэг. Мөн төрийн албан хаагчдын орлогыг нэмэгдүүлэхийн оронд

мэдлэг чадвараар үнэлэх системийг гажуудуулж, мэргэшсэн төрийн албыг сулруулснаар цалин хөлсийг бага түвшинд барих боломжтой болгодог. Түүний зэрэгцээ улсын салбарын үр ашиггүй байдал ч улам нэмэгддэг. Жишээлбэл, Африкийн нэг улсад бусад орны жишиг шиг импортлогчийн өмнөх түүхэнд тулгуурлан гаалийн үзлэг шалгалт хийхийн оронд гаалийн байцаагч нар хахууль авах, яаралтай нэвтрүүлсний төлбөр авах зорилгоор импортоор оруулж ирсэн чингэлэг бүрийг гурван удаа шалгаж байжээ. Түүнчлэн авлига улстөрийн үнэнч байдлыг бэхжүүлэхийн оронд улстөрийн үйл явц, түүний эргэн тойронд болж буй үйл явдалд ард түмэн үл итгэх, дургүйцэхэд хүргэх нь элбэг.

Авлигын зардлын талаар хийсэн олон судалгаанаас үзэхэд алдагдсан, үрэгдсэн, зүй бус зарцуулсан хөрөнгө мөнгөний дүр зураг хөвөрч байна:

- Африкт үзүүлсэн зээл тусламжийн хөрөнгөөс 30 тэрбум орчим ам. доллар нь хууль бусаар гадаадын банкны дансанд шилжжээ. Энэ нь Гана, Кени, Уганда улсуудын жилийн ДНБ-ийг нийлүүлснээс хоёр дахин их байв⁷.
- Зүүн Азийн нэгэн улс авлигаас болж сүүлийн 20 жилд 48 тэрбум орчим ам.доллар алдсан тооцоо гарсан нь тус улсын гадаад өр 40,6 тэрбум ам.доллараас ч давж байна⁸.
- Азийн өөр нэг улсын засгийн газрын дотоод тайланд сүүлийн арван жилд авлигач албан тушаалтнууд өмч хөрөнгийн тодорхой хувийг хувьдаа эзэмших, эсвэл гадаадын хөрөнгө оруулагчдаас хахууль авах зорилгоор хөрөнгийн үнэлгээг зориуд доогуур тогтоосны улмаас төрийн өмчийн хэмжээ 50 гаруй тэрбум ам.доллараар буурсан болохыг тогтоожээ⁹.
- Зүүн Азийн нэгэн улсын засгийн газрын тайланд хөрөнгийн зүй бус ашиглалт, авлигаас болж өдөрт 50 сая ам.доллар алдаж байна гэжээ. Тус улсын Ерөнхий сайд олон нийтэд хандсан мэдэгдэлдээ төрийн албан хаагч, захиргааны аппарат бүхэлдээ дээрээсээ доош хүртэл авлигад идэгдсэн болохыг зарлажээ¹⁰.
- Хойд Америкийн нэг хот хог хаягдлын салбарт тогтсон мафийн ноёрхлыг таслан зогсоосноор жилд 1,5 тэрбум

ам.доллар зарцуулдаг байсан бизнесийн байгууллагууд хог хаягдлын зардлаа 330 сая ам.доллараар бууруулж чадсан байна¹¹.

- Азийн хэд хэдэн оронд төрийн худалдан авах ажиллагаанд үзүүлсэн авлигын нөлөөг судалж үзээд засгийн газрууд худалдан авсан бараа, үйлчилгээнийхээ зохих үнээс 20-100 хувь илүү төлснийг тогтоожээ¹².
- Олон орны засгийн газрын татварын орлогын 50 орчим хувийг авлигын зардал эзэлж байна. Латин Америкийн нэгэн улс гаалийн байцаагч нараа хураасан татварынхаа нэг хувийг авахыг зөвшөөрсний дараа гаалийн татварын орлого жилийн дотор 60 хувиар нэмэгдсэн байна¹³.
- Европын нэгэн улсад авлигаас болж засгийн газрын нийт өр 15 орчим хувь буюу 200 тэрбум ам.доллараар нэмэгджээ. Нэгэн хот авлигатай тэмцэх санаачилга гаргасны үр дүнд дэд бүтцийн зардлаа 40 хувиар бууруулж, улмаар сургуулийн засвар, зам, гудамжны гэрэлтүүлэг, нийгмийн үйлчилгээнд зарцуулах хөрөнгөө ихээхэн нэмэгдүүлэх боломжтой болсон байна¹⁴.

Хэдийгээр үнэ өртгийг нь нарийн тогтоох боломжгүй ч авлигын шууд бус өртөг зардал түүний шууд зардлуудаас давах нь олонтаа. Хувийн ашиг хонжооны үүднээс улсын хомс хөрөнгийг эдийн засгийн хувьд үр ашиггүй төслүүдэд зарцуулж үрэн таран хийдэг нь ийм төслүүд ихээхэн унацтай байдагтай холбоотой бөгөөд үүнээс болж боловсрол, эрүүл мэнд гэх мэт тэргүүлэх салбарууд хохирдог байна. Зүй ёор бизнес эрхлэгчдийн үйл ажиллагаанд ч саад тотгор, дарамт учруулдаг. Стандартын бус бүтээгдэхүүн, барилга байгууламжаас болж нийтийн аюулгүй байдалд аюул занал учирдаг. Хууль бус үйлдэл хийхээс өөр сонголтгүй гэж хувь хүмүүс ч үзэхэд хүрч, илүү бүтээлч ажиллагаанд зарцуулах цаг зав, оюуны эрч хүчээ авлигын системд дасан зохицох арга сүвэгчилэхэд зориулж байна. Олон оронд цагдаа, хил хамгаалалтын алба авлигад идэгдсэнээр эрх зүйт ёсонд итгэх олон нийтийн итгэлд сөргөөр нөлөөлж, иргэдийг хууль бус үйлдэл рүү түлхдэг. Эцсийн бүлэгт улсын салбарын хууль ёсны байдал ганхаж, улстөрийн тогтворгүй байдал, эсвэл сүйрэл нүүрлэж болно.

Хэдийгээр авлига ямагт зардал ихтэй байдаг ч эдийн засгийн өсөлтөд үзүүлэх нөлөө нь харилцан адилгүй байдаг. Зарим орон авлига, хээл хахуулийн харьцангуй өндөр түвшинг хүлцэхийн хажуугаар эдийн засгийн өсөлтөө тодорхой түвшинд хадгалдаг боловч зарим нь ингэж чаддаггүй. Авлига хөгжлийн үйл явцыг сааруулахад нөлөөлдөг хэд хэдэн хүчин зүйл байдаг. Юуны түрүүнд хөрөнгө оруулалтыг татах чадварт тухайн улсын байгалийн нөөц баялгийн бааз суурь, харьцангуй давуу тал шийдвэрлэх үүрэгтэй. Хоёрдахь хүчин зүйл бол авлига явагдаж байгаа хэлбэр юм. Зарим улсад авлига ихээхэн газар авч хэвшмэл зүйл болсон, шан харамжийн хэмжээ урьдаас тодорхой, жишиг тогтсон, дээд талдаа “нэг цэгийн үйлчилгээ” маягаар төвлөрсөн байдаг. Ийм байдал нь хөрөнгө оруулагчдын ажил гүйлгээний зардлыг багасгаж, шийдвэр гаргахад урьдаас тодорхой байдал бий болгодог тул албан тушаалтнууд нь урьдаас тодорхойгүй, гэнэтийн төлбөр шаарддаг орнуудаас илүү сонирхол татдаг байна. Эцэст нь, авлигын орлого тухайн улсад үлдэж, эдийн засгийн бүтээлч үйл ажиллагаанд хэр их зарцуулагдаж байгаа, эсвэл гадаадын банкны дансанд хэр их орж байгаагаас аливаа улс авлигын өндөр түвшинг хүлцэх, эдийн засгийн өсөлтөө хангах чадвар хамаардаг.

Эдгээр анхааруулгыг эс тооцвол, авлигын харьцангуй өндөр түвшинг тэвчиж байгаа улс орнууд захиргааны үр ашгийг дээшлүүлэх арга хэмжээ авлаа ч гэсэн авлига багатай орнууд шиг эдийн засгийн өсөлтийг хангаж чадахгүй болохыг сүүлийн үеийн туршилт судалгаанууд харуулж байна. 1970-аад оны сүүл, 1980-аад оны эхэн үед дэлхийн 70 гаруй орныг хамруулан хийсэн нэгэн судалгаанд (Мауро, 1995) хүнд суртал хэчнээн их байхаас үл хамааран авлигын түвшин ба хөрөнгө оруулалтын хувь хоёр хүчтэй урвуу хамааралтай болохыг тогтоожээ. Өөрөөр хэлбэл, авлига багасахын хэрээр ДНБ-д эзлэх хөрөнгө оруулалтын хувь, эдийн засгийн өсөлт хоёр аль аль нь нэмэгдэж байжээ¹⁵. Энэхүү дүгнэлтийг сүүлийн үеийн судалгаанууд ч бас бататгаж байна. Авлигын түвшин харьцангуй багатайд тооцогддог орнууд авлига, хууль бус ажиллагаанд илүү өртөмхийд тооцогддог орнуудтай харьцуулахад илүү их хөрөнгө оруулалт татах чадвартай байжээ (Авлига зохион байгуулалттай, урьдчилан таамаглах боломжтой орнууд ба тийм боломжгүй орнуудын аль алинд судалгааны үр дүн ижил гарсан байна.). Ази тив энэ талаараа бусад бүс нутгаас огт ялгаагүй байна¹⁶.

ОЛОН УЛСЫН БА ҮНДЭСНИЙ ХАРИУ АРГА ХЭМЖЭЭ

Олон улсын хариу арга хэмжээ

Олон орон авлигыг гэмт хэрэгт тооцох болсон бөгөөд үндэсний түвшинд авах арга хэмжээ шийдвэрлэх ач холбогдолтой. Гэхдээ авлигын өргөн тархсан, хил дамнасан чанар нь олон улсын хэмжээнд нэгдсэн арга хэмжээ авахыг шаардаж байна.

Олон улсын түвшинд авлигын асуудлыг шийдвэрлэх арга хэмжээ нь авлигын өргөн хүрээтэй, системтэй дарамтаас хөгжиж байгаа орнуудын эдийн засагт үзүүлж буй нөлөөг багасгахад чиглэхээс биш тухайн орны улстөрийн хэрэгт хөндлөнгөөс оролцох, эсвэл улстөрийн шинж чанартай байж болохгүй. Эдгээр арга хэмжээ гурван үндсэн зорилготой:

- Засаглалыг сайжруулах ерөнхий зорилтын хүрээнд өрсөлдөөнт зах зээл, төрийн захиргааны зохистой ажиллагааг дэмжих,
- Авлигатай тэмцэх чиглэлээр явуулж буй ирээдүйтэй үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх, засаглал, түүний дотор авлигын асуудлаар хөгжиж байгаа орнуудтай хийх яриа хэлцлийн чанарыг сайжруулах,
- Гаднын санхүүжилттэй төслүүдэд санхүүгийн болон ёс зүйн дээд зэргийн стандарт баримтлах нөхцлийг бүрдүүлэх.

АХБ ба олон улсын хөгжлийн бусад байгууллага авлигатай тэмцэх бүрэлдэхүүн хэсэг бүхий олон төслийг дэмжин санхүүжүүлж байна. Түүнчлэн өөрсдийн үйл ажиллагаандаа шударга байдлыг хангах, түүний дотор худалдан авах ажиллагааны дүрэм журмаа боловсронгуй болгох (᠑ дүгээр бүлэг), дотоод бие даасан хяналт, тайлангийн механизм нэвтрүүлэх зэрэг төрөл бүрийн арга хэмжээ авч хэрэгжүүлж байна.

ЭЗХАХБ-ын орнуудын туршлага

Авлигын талаар олон улсын зөвшилцөл бий болсныг дээр товч өгүүлсэн бөгөөд үүнтэй холбогдуулан ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын туршлагыг судалжээ.¹⁷ Уг судалгаа авлигаас урьдчилан сэргийлэхийн тулд ганц нэг арга хэмжээ бус, цогц механизм шаардлагатай

болохыг харуулжээ. Эдгээр механизмд хууль сахиулах ба хараат бус мөрдөн шалгалтын арга хэрэгсэл, урьдчилан сэргийлэх ажиллагаа, санхүүгийн хяналт, ил тод байдлын механизмууд (тухайлбал, хөрөнгө орлогын мэдүүлэг, олон нийтэд ил болгох ажиллагаа гэх мэт), албан тушаалтнуудын мэдлэг, ур чадварыг дээшлүүлэх, төрийн албан хаагчдад хангалттай цалин хөлс олгох зэрэг асуудал орно.

Ихэнх улс оронд гарч байгаа санаачилга санхүүгийн буруутай ажиллагаанд чиглэдэг. Шийтгэл ногдуулах, мөрдөн шалгах эрх мэдлийг нэмэгдүүлэхийн дээр өмч хөрөнгийн бүртгэл, авлигын хэрэгт холбогдсон компаниудын бүртгэл, хөрөнгө орлогын мэдүүлгийн тогтолцоо, улстөрийн лоббичдын бүртгэл хийх зэргээр ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх, засгийн газрын үйл ажиллагааг олон нийтэд ил болгох талаар хүчин чармайлт гаргаж байна. Цаашилбал албан тушаалтнуудыг заавар удирдамж, сургалтаар хангах, мэргэжлийн тусгай байгууллага бий болгох, авлигад нөлөөлж байгаа өргөн хүрээтэй нөхцөл байдлыг шинжлэх зэрэг олон арга хэмжээ авч байна.

Авлигаас урьдчилан сэргийлэх нь зөвхөн шинэ хууль санаачлах, эсвэл авлигатай тэмцэх шинэ байгууллага байгуулахаас илүү нарийн түвэгтэй асуудал юм. Эдгээр арга хэмжээг орчин нөхцөлтэйгээ уялдаатай авч үзэх хэрэгтэй. Улс орнууд авлига бий болгодог, эсвэл түүнийг хязгаарладаг нөхцөл байдлыг илүүтэй анхаарч үзэх болжээ. Жишээлбэл, Швейцарьт эрүүгийн, татварын, өрсөлдөөний хууль зэрэг эрх зүйн хүрээнийхээ үр нөлөөг сайжруулах төлөвлөгөө боловсруулжээ. Германд улсын хэвшлийн авлигад хамгийн өртөмтгий салбарыг олж тогтоох эрсдэлийн үнэлгээ хийх боломжийг судалж байна. Үүний нэг адилаар, авлигаас урьдчилан сэргийлэхтэй холбоотой бодлогын хүрээг өргөжүүлэх арга хэмжээ авч байна. Бүх улс оронд авлигатай тэмцэх арга хэмжээнүүд гэмт хэрэг, шүүхийн захиргаатай удирдлагатай холбоотой байдаг бол зарим улс оронд бодлогын бусад чиглэлтэй холбоотой байна. Тухайлбал, Бельги, БНЧУ, Грек, Унгар, Итали, Польш, Швейцарьт өрсөлдөөний бодлоготой, Франц, Ирланд, Итали, Япон, Мексик, Шведэд төрийн захиргааны бодлоготой, Итали, БНСУ, Мексикт зохицуулалтын шинэтгэлийн бодлоготой холбоотой авч үзэж байна. Энэхүү олон талт хандлага нь улс орнуудын дотоодод болон тэдгээрийн хооронд бодлогын уялдаа, зохицуулалт бий болгохыг шаардаж байна.

ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын ил тод байдлын механизмыг дараах гурван бүлэгт хувааж болно. Үүнд: тогтолцооны нээлттэй байдал ба төрийн үйл ажиллагааны стандартчиллын баталгаа бий болгох, улсын салбарын үйл ажиллагаанд оролцох буюу хяналт тавих, буруутай ажиллагааг мэдээлэх буюу ил гаргахад чиглэсэн арга хэмжээнүүд багтаж байна. Сүүлийн үед хийсэн шинэчлэл бол ил тод байдлын тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн зохицуулах тусгай үүрэг бүхий хяналтын байгууллага байгуулах явдал юм: Грект парламентын тусгай хороо, Италид улстөрийн намуудын санхүүжилттэй холбоотой асуудлыг зохицуулах үүрэгтэй Эрх зүйт, ил тод байдлыг хангах газар, Бельгид сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийн ил тод байдалд хяналт тавих парламентын комисс байгуулсан байна.

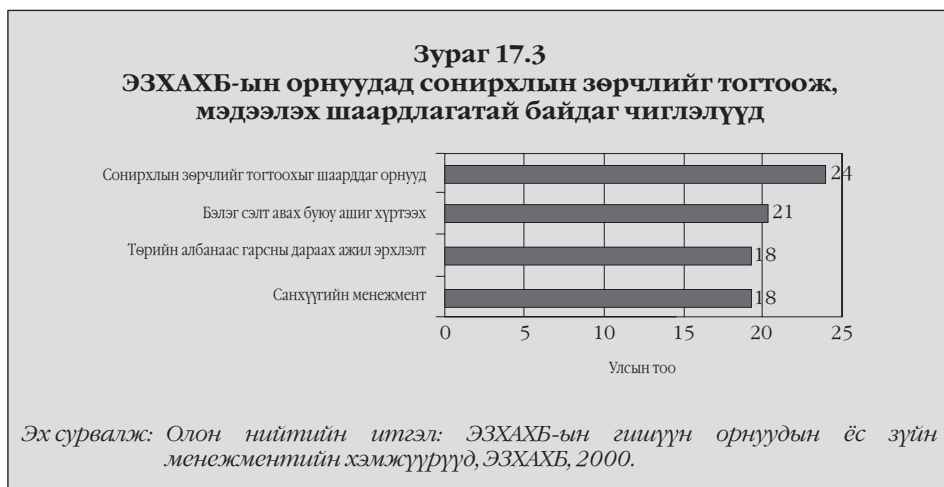
Тухайн улс орны уламжлалт ёс заншлаас хамаарч хууль бус үйлдлээс зүй зохисгүй үйлдэл хүртэлх зааг хязгаар олон янз байж болох бөгөөд холбогдох хуулийн заалтууд нь ч бас олон янз байна. Хуулиар хориглож, хязгаарласан зүйлсэд хээл хахууль, зүй бус удирдлага, албан тушаал урвуулан ашиглах, нууц мэдээллийг зөвшөөрөлгүй ашиглах, нөлөөллөөр наймаалцах, сонгуулийн луйвар, заль мэх гаргах, эсвэл хөндлөнгөөс оролцох, боловсон хүчний зүй бус практикууд орж байна. Зарим орон тодорхой практик үйлдлийг хориглох, эсвэл хязгаарлахад чиглэсэн тусгай хууль санаачилсан байдаг. Энэ нь ихэвчлэн эрсдэлтэй эмзэг салбарт гэм буруутай үйлдэл ужиграх, эсвэл өмнө нь тэвчин хүлцэж байсан үйлдлийг тэвчихгүй болсон үед тохиолддог. Ийм тусгай заалтад төрийн албан хаагчдад худал мэдүүлэг өгөх (Ирланд, Мексик, Швейцарь), хууль бусаар баяжих (БНЧУ, Мексик), улсын худалдан авалтын ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох, эсвэл саад учруулах (Бельги, Франц, Мексик, Швед), гэм буруутайг нь мэдээлсэн этгээдээс өш хонзон авах (Унгар, Швед), ажлын байраа эзгүйдүүлэх (Япон, БНСУ), төрийн албаны нэр хүндийг унагахыг (Япон) хориглосон заалтууд орж байна.

Зүй бус үйлдлийг хориглоход хамгийн түгээмэл хэрэглэгддэг гурван төрлийн хууль тогтоомж бол авлигын тодорхой төрлүүдтэй холбоотой эрүүгийн хуулийн заалтууд, төрийн албан тушаалтнуудын хариуцлагыг тусгайлан тодорхойлсон төрийн албаны хууль тогтоомжууд, авлигаас урьдчилан сэргийлэх нөлөө бүхий ерөнхий

хуулийн заалтууд юм. Хэдийгээр хууль эрх зүйн хүрээ чухал шаардлагатай боловч зохистой дүрэм журам, сайн менежмент, сайн ажиллагаатай байгууллага зэрэг бусад арга хэрэгсэл ч чухал шаардлагатай.

Эрүүгийн хууль

Улс орнууд төрийн албан тушаалтнуудын хууль бус ноцтой үйлдлийг гол төлөв эрүүгийн хуулиар шийдвэрлэдэг. Жишээлбэл, Их Британид хээл хахуулийг төрийн албан хаагчтай холбоотой эсэхээс үл хамааран эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцдог. Зарим тохиолдолд эрүүгийн хуульд төрийн албан тушаалтантай холбоотой гэмт үйлдлүүдийг тусгайлан заасан байдаг. Жишээлбэл, Нидерландад төрийн албан хаагч бэлэг сэлт, амлалт авахыг эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцдог. Зарим улс (тухайлбал, АНУ) сонирхлын зөрчлийн тухай тусгай хуультай байдаг бөгөөд уг хуулийг зөрчвөл ажлаас халах, торгох, эсвэл бүр хорих шийтгэл ногдуулдаг. Шинээр хууль тогтоомж батлан гаргахаасаа өмнө тухайн улсын эрүүгийн хуулиар төрийн албаны тушаалтнуудын авлигын хэргийг шийдвэрлэх боломжтой эсэхийг тогтоох нь зүйтэй.



Эрүүгийн хуульд ихэвчлэн хээл хахуулийн гэмт хэргийг тодорхойлсон байдаг. Хээл хахууль гэдэг нэр томъёог идэвхитэй, идэвхигүй, шууд бус, хээл хахууль авахыг завдсан гэх мэт олон янзын гэмт үйлдэлд хамааруулан хэрэглэж болно. Хээл хахуулийн эсрэг хуулийг чангатгах, түүнийг тодорхойлох хүрээг өргөжүүлэх чиг

хандлага хүчтэй явагдаж байна. Тухайлбал, Герман Улсын 1997 оны Авлигатай тэмцэх тухай хуульд хээл хахуулийн тухай уламжлалт тодорхойлолтыг (өөрөөр хэлбэл, “давуу тал олгох буюу олж авах”) “төрийн албан хаагчийг албан үүргээ гүйцэтгэх явцад ямар үйлдэл, эсвэл эс үйлдэл хийлгэхээр ятгах оролдлого” хэмээн өргөжүүлж холбогдох шийтгэлийг чангатгажээ. Францад энэ хууль дан ганц төрийн албан хаагчдад бус нийтийн албаны чиг үүрэг хэрэгжүүлдэг бүх хүнд үйлчилдэг байна.

Хээл хахууль бол зүй бус үйлдлийн нүдэнд ил харагдах нэг хэсэг юм. Түүнээс гадна залилан мэхлэх, эрх мэдэл, албан тушаал, улсын өмч хөрөнгийг урвуулан ашиглах, хөрөнгө мөнгө шамшигдуулах зэрэг авлигатай холбоотой, түгээмэл гардаг гэмт үйлдлүүдийг эрүүгийн хэрэгт тооцож үр нөлөөтэй шийтгэл ногдуулах хэрэгтэй.

Бусад хууль тогтоомж, журмууд

Төрийн албаны болон захиргааны хуулиуд хамгийн чухал боловч зарим тохиолдолд хууль тогтоомжийн илүү өргөн хүрээг хамарсан нарийн зохицуулалт шаарддаг. Польшид улсын үйлдвэрийн газруудыг арилжааны горимд шилжүүлэх, хувьчлахтай холбоотой санхүүгийн болон арилжааны хуулиуд, БНЧУ-д шударга бус өрсөлдөөний хууль шинээр бий болгожээ.

Ноцтой, гэмт хэргийн шинжгүй хууль бус үйлдлийг улс орнууд гол төлөв төрийн албаны тухай хуулиар шийдвэрлэдэг. ЭЗХАХБ-ын гишүүн ихэнх орон төрийн албан тушаалтнуудын үүрэг, хариуцлага, тэдгээрийг зөрчсөн тохиолдолд авах сахилгын арга хэмжээг тодорхойлсон хуультай байдаг. Жишээлбэл, Финляндын Төрийн албан хаагчдын тухай хуульд зөрчил гаргасан албан хаагчид бичгээр мэдэгдэл өгөх, эсвэл ажлаас халах заалт бий. Мөн эдгээр хуулиар ашиг сонирхлын зөрчлийн мэдүүлэг, худалдан авах ажиллагааны зохицуулалт зэрэг авлигаас урьдчилан сэргийлэх зорилготой заавал дагаж мөрдөх журмуудыг тогтоодог. Төрийн албан хаагчдын тухай хуульд тавигддаг хамгийн нийтлэг шаардлагууд нь:

- төрийн байгууллагын ерөнхий чиг үүрэг, хүлээх хариуцлага, үнэт зүйлсийн ерөнхий тодорхойлолт,
- төрийн албан хаагчид хөрөнгө орлого, санхүүгийн сонирхлоо

мэдүүлэх шаардлага,

- ашиг сонирхлын зөрчил, түүний дотор бэлэг авах, давхар ажил эрхлэх, санхүүгийн болон улстөрийн үйл ажиллагааг захицуулах журмууд,
- захиргааны ерөнхий журам ба улсын салбарын худалдан авах ажиллагааны тусгай журмуудад тусгалаа олсон байдаг.

Эрүүгийн хуулийн ихэнх заалтыг захиргааны арга хэмжээгээр баталгаажуулдаг. Жишээлбэл, Герман, Ирланд, БНСУ-д авлигын хэргээр шийтгүүлсэн, эсвэл ажлаас халагдсан албан тушаалтны тэтгэврийг бууруулах заалттай байдаг. Польш Улс цагдаа болон бусад мөрдөн шалгах байгууллагын ажиллагаанд туслах зорилгоор мэдээлэл өгсөн хүмүүст төлбөр төлөх тухай, Шведэд хээл хахуулиас урьдчилан сэргийлэхийн тулд санхүүгийн байгууллага, компаниудын бүртгэл, тайланг сайжруулахад чиглэсэн хуультай. Мэдээжийн хэрэг, энэ бүх арга хэмжээг сайтар мөрдүүлсэн нөхцөлд үр дүнтэй байж чадна.

Мөрдөн шалгалт, прокурор, хяналтын байгууллагууд

Зүй бус үйлдлийг мөрдөн шалгах, хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь гол төлөв гэм буруутай үйлдлийг илрүүлж, шийтгэл хүлээлгэх чадвартай, сайн ажиллагаатай хууль сахиулах тогтолцоогоор (түүний дотор, шүүх байгууллагаар) дамжин хэрэгжих ёстой. Хууль тогтоох байгууллага ч бас зүй бус үйлдлийг илрүүлэх үүрэг гүйцэтгэдэг бөгөөд олон оронд хууль тогтоох байгууллагын харъяа авлигын асуудал шийдвэрлэх байгууллага бий. Тухайлбал, Герман, Грек, Ирланд, Итали, Мексик, Польш, Шведэд парламентын дэргэдэх байнгын ажиллагаатай мөрдөн шалгах газар, Бельги, БНЧУ, Герман, Унгар, Ирланд, Мексик, БНСУ-д шаардлагатай үед түр хороо байгуулах заалт бий. Саяхны жишээ гэхэд Италид Авлигаас урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох тусгай комисс байгуулсан байна. Хамгийн боловсронгуй нэг жишээ бол парламентын гишүүд өөрсдийн ёс зүйг хянах тогтолцоо бий болгосон явдал юм. Тухайлбал, Шведэд парламентын хяналтын хороогоор, Японд парламентын хоёр танхимын зөвлөлдөх зөвлөлөөр дамжуулж хяналт тавьж байна.

Франц, Итали, БНСУ, Мексик, Шведэд яам, агентлагийн уламжлалт дотоод хяналт шалгалтын газруудад авлигыг илрүүлж мөрдөн шалгах эрх бүхий бүтэц нэмж бий болгожээ. Италид Санхүүгийн хянан шалгах ерөнхий газар, Нягтлан бодох бүртгэлийн улсын алба, Төрийн албаны

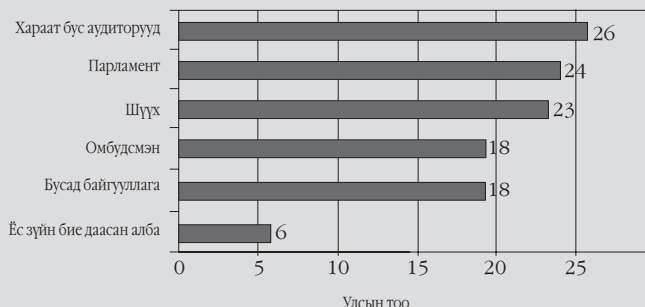
хянан шалгах газар, захиргааны хяналт шалгалтын байгууллагууд зэрэг харьцангуй бие даасан, мэргэжлийн мөрдөн шалгах албад хэд хэд байдаг. Зарим оронд (Бельги, Франц) авлигын хэргийг шийдвэрлэх тусгай нэгжийг цагдаа, шүүхийн бүтцэд ордог бол Италид зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх бүх үйл ажиллагааг зохицуулах үүрэгтэй Мафийн эсрэг тусгай шүүх байгуулаад байна. Гэхдээ авлигатай тэмцэх байгууллага цагдаагаас хараат бус байх шаардлагатайг улс орнуудын туршлага харуулж байна.

Төрийн өндөр албан тушаалтнуудын (ихэвчлэн сонгуульт албан тушаалтнуудаар хязгаарлагддаг) үйлдсэн авлигын ноцтой хэргүүдэд Үндсэн хуульд заасны дагуу хууль тогтоох байгууллагаас тусгай шүүх ажиллагаа явуулж болдог (Франц, Мексик шиг).

Ямар нэг дотоод хяналт байхгүй тохиолдолд гаднаас хяналт тавих, мөрдөн шалгах ажиллагаа төдийлөн үр дүнгүй байдаг. Дотоод хяналт бол улсын салбарын байгууллагуудын менежментийн нэг салшгүй хэсэг юм. Энэ нь байгууллагын үйл ажиллагаа, үр ашигт хяналт тавих, дотоод үйл явцыг сайжруулахад менежерүүдэд тусалдаг. Иймээс дотоод хяналт нь аудитын дээд байгууллага, эсвэл бие даасан эрх мэдэлтэй ёс зүйн байгууллага (тухайлбал, АНУ-ын Төрийн ёс зүйн газар) зэрэг хараат бус байгууллагын хийдэг гадаад хяналтад нэмэлт болдог. Ялангуяа улсын хөрөнгийг зүй бусаар зарцуулсан тохиолдлыг илрүүлэхэд гаднын аудиторууд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг санхүүгийн салбарт хараат бус хяналтын байгууллагатай байх шаардлага бодитойгоор оршдог.

Гэхдээ авлигатай тэмцэх ажиллагааны үр нөлөө хянан шалгах байгууллагын тооноос хамаардаггүй. Нөгөө талаас, дэмжих тааламжтай уур амьсгал, хариуцлага тооцох хүчтэй институцигүй нөхцөлд хяналт шалгалтыг нэмэгдүүлэх гэж оролдох нь хий хоосон дүр үзүүлсэн үйлдэл төдий байх болно. Тодорхой нөхцөл байдалд хянан шалгах байгууллагууд өөрсдөө авлигын эх сурвалж болох тал бий. Энэ нь төрийн албаны шударга байдалд тус нэмэргүй хэрнээ захиргааны болон бизнесийн уур амьсгалын тодорхой бус байдлыг нэмэгдүүлдэг байна.

Зураг 17.4
Захиргааны үйл ажиллагаанд бие даасан хяналт тавьдаг байгууллагууд



Эх сурвалж: Олон нийтийн итгэл: ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын ёс зүйн менежментийн хэмжүүрүүд, ЭЗХАХБ, 2000.

ГОЛ АСУУДЛУУД БА САЙЖРУУЛАХ ЧИГЛЭЛТҮҮД

Гол асуудлууд

Төрийн алба шударга ажиллах нь иргэдийн эдийн засаг, нийгмийн амьдралд урьдаас тодорхой байдал бий болгох, үйл ажиллагааг үр нөлөөтэй болгох үндсэн нөхцөл юм. Улсын салбарт хувийн хэвшлийн арга барилыг улам ихээр ашиглах болсон нь улсын салбарын үр ашгийг дээшлүүлэх сайн талтай ч төрийн албаны эрхэмлэх үнэт зүйлс, стандарт, ажлын арга барилыг сулруулах үр дүнд хүргэж болно. Ийм нөхцөлд төрийн албан хаагчдын уян хатан шийдвэр гаргах шинэ эрх мэдлийг хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэх арга хэмжээтэй хослуулан хэрэгжүүлэх, тэднийг шударга байдлын стандарт мөрддөг, иргэдийн хүлээлтэд нийцсэн үйл ажиллагаа явуулдаг болгоход чиглэсэн механизмыг нэмэгдүүлэх шаардлагатай. Уламжлалт төвлөрсөн хяналт, зохицуулалт багасахын хэрээр үнэт зүйлсийн (тэдгээрт агуулагдсан нийтийн эрх ашигт үйлчлэх үүргийн тухай үзэл баримтлал) үүрэг улам бүр чухал болж, төрийн албанд нийтлэг баримтлах зан суртахуун болгож төлөвшүүлэх хэрэгцээ бий болж байна.

Авч хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээ нь тодорхой хэмжээгээр тухайн улс орны өвөрмөц онцлогт тохирсон байх хэрэгтэй боловч нийтлэг мөрдөх шударга ёсны хүрээ нь бүх улс оронд төрийн албан

хаагчид байгууллагынхаа зорилгод нийцсэн зан суртахуунтай байх, төрийн албаны үйл ажиллагаа найдвартай байх, иргэдэд эрх зүйн үндсэн дээр тэгш хандах, улсын хөрөнгийг зүй зохистой ашиглахыг шаарддаг. Ил тод байдал нь төрийн албан хаагчид ёс зүйтэй ажиллах үндсэн нөхцлийг бүрдүүлдэг бөгөөд иргэдийн зүгээс хяналт тавих, тэдний санал хүсэлтийг шийдвэрлэх арга хэмжээг авдаг байх ёстой.

Төрийн алба хашиж байгаа хүмүүсээс хүлээгдэж байгаа зан байдлын талаар иргэд, төрийн албан хаагчид нийтлэг нэг ойлголттой болох соёлыг төрөөс төлөвшүүлэн хөгжүүлэх шаардлагатай. Улсын салбарын өөрчлөгдөн буй орчин нөхцөл дүрэм журмаа тогтмол шинэчлэхийг шаардаж байгаа боловч хараат бус, хууль ёсны, шударга байдал нь төрийн албаны гол эрхэмлэх үнэт зүйлс хэвээр байх болно. Эдгээр үнэт зүйлийн хүрээнд төрийн албан хаагчдын ёс зүйн стандарт, түүний дотор албаны мэдээлэл, улсын хөрөнгийн ашиглалт, захиран зарцуулалт, бэлэг сэлт өгч авах, ашиг орлого хүртэх, төрийн албанаас гадуур ажиллахтай холбоотой хязгаарлалт тогтоож мөрдүүлэх хэрэгтэй. Тодорхой ажил мэргэжлийн онцлогт тохирсон тусгай стандартууд байдаг бөгөөд улсын төсвийн худалдан авалт, татварын алба зэрэг сонирхлын зөрчил үүсэх эрсдэл ихтэй эмзэг салбаруудад онцгой анхаарал хандуулах хэрэгтэй.

Төрийн албанд шинээр элсэгчдэд зориулсан сургалт, ажлын байран дахь сургалтаар дамжуулан үнэт зүйлс, стандартуудыг таниулж ойлгуулж болно. Түүнчлэн төрийн албан хаагчид ёс зүйтэй холбоотой асуудлаар шууд удирдлагадаа, эсвэл гаднын байгууллагад хандаж зөвлөгөө авах боломжтой байх ёстой.

Төрийн албаны зөвлөл, аудитын дээд байгууллага зэрэг төвлөрсөн байгууллагууд ч төрийн албаны шударга байдалд үе үе үнэлгээ хийж, үр дүнг нийтэлдэг байх ёстой.

Ёс зүйн менежментийн сайн тогтолцоотой газарт хүртэл авлига бий болж болно. Авлигыг “төрийн эрх мэдлийг хувийн ашиг хонжоонд урвуулан ашиглах явдал” гэж тодорхойлдог бөгөөд авлига нь эдийн засгийн үр ашиг, өсөлтийг бууруулж, ялангуяа ядуус, эмзэг бүлгийнхэнд ихээхэн хор хохирол учруулдаг. Авлигын гол эх сурвалж бол зохицуулалтын хүрээ ээдрээтэй, бүдэг бадаг байх явдал боловч ерөнхийдөө засгийн газрын хариуцлага сул байгаа газар авлига

их байдаг. Авлигатай тэмцэх нь бүх шатны удирдлагууд болон бие даасан хяналт шалгалтын байгууллагуудын хамтын үүрэг бөгөөд үүнд иргэдийн бүлэг, ТББ-ууд, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн идэвхитэй оролцоо ихээхэн тус дэм болдог.

Авлигатай тэмцэх эрх зүйн сайн орчин зайлшгүй шаардлагатай боловч энэ нь дангаараа хангалтгүй юм. Үүний зэрэгцээ ёс зүйн хэм хэмжээний хэрэгжилтэд хяналт тавих, сахилгын арга хэмжээ авах, шүгэл үлээгч мэдээлэгчийг хамгаалахад удирдах ажилтнууд гол үүрэгтэй байдаг.

Ёс зүйтэй байдлыг дэмжин сурталчлах ажиллагаа, авлигын эсрэг арга хэмжээ хоёр харилцан уялдаатай, бие биедээ нэмэлт болдог байх нөхцөлийг бүрдүүлэх шаардлагатай. Авлигатай үр нөлөөтэй тэмцэхийн тулд харилцан уялдаатай олон үйл ажиллагаа авч хэрэгжүүлэхээс гадна дээд түвшиндээ улстөрийн хувьд манлайлах хэрэгтэй. Иймээс авлигатай тэмцэх асуудлыг дагнан эрхэлсэн тусгай байгууллага чухал ач холбогдолтой боловч шаардагдах нэмэлт арга хэмжээ авахгүй бол ач холбогдол нь буурч, харин ч бүр эсрэгээр сөрөг үр дагаварт хүргэж болно.

Анхаарлын төв ихэвчлэн авлигын гэмт хэргийг илрүүлэх, шийтгэл хүлээлгэхэд чиглэдэг. Гэвч авлигаас урьдчилан сэргийлэх болон хэрэгжилтийг сахиулах ажиллагааны зохистой тэнцвэрийг хангах нь чухал. Авлигын үүд хаалгыг цөөлөх (ялангуяа зохицуулалтыг оновчтой болгох замаар) нь хуулийг албадан сахиулах, хатуу шийтгэл ногдуулахаас илүү үр нөлөөтэй байж болно. Дүрэм журам, хууль сахиулах механизм боловсруулахдаа авлигын үйлдлээс хувь хүнд очих ашиг орлого нь түүний улмаас хүлээх шийтгэл, торгуулийн зардлаас бага байх зарчимд тулгуурлах нь зүйтэй. Үүний тулд авлигаас хүртэж болох ашиг орлогыг багасгахын зэрэгцээ аливаа зүй бус үйлдлийг түргэн шуурхай шийдвэрлэдэг, шийтгэлийг тодорхой болгох хэрэгтэй.

Сайжруулах чиглэлүүд

Ёс зүйг төлөвшүүлэх, авлигаас урьдчилан сэргийлэх хоёр нь нэг зоосны хоёр тал тул хамтад нь авч үзэх хэрэгтэй. 1999 онд ЭЗХАХБ-аас авлигаас урьдчилан сэргийлэх асуудлаар хийсэн судалгаанаас

үзэхэд, улс орнуудын авч хэрэгжүүлсэн олон арга хэмжээ ёс зүйн зохистой хүрээг бий болгох, авлигатай тэмцэх хүчин чармайлтын аль алинд хувь нэмрээ оруулсан байна. Урьдчилан сэргийлэхэд хамгийн үр нөлөөтэй арга хэмжээний нэг нь шударга байдлын хэмжээг хувь хүний зан байдалд суулгаж төлөвшүүлэх явдал юм. Гэхдээ авлигын улмаас гарах зардал, эрсдэлийг түүний боломжит ашиг орлогоос илүү болгоход чиглэсэн хөшүүрэг бий болгох хэрэгтэй. Дээрх хоёр асуудал нягт харилцан уялдаатай. Яваандаа ёс зүйн хэм хэмжээг төлөвшүүлснээр авлигын үйлдлийн тоо буурч, улмаар авлигатай тэмцэх дүрэм журмын хэрэгжилтийг илүү үр нөлөөтэй болгодог. Нөгөө талаас, авлигын зардал, эрсдэлийг өндөр байлгах нь хувь хүний ёс суртахууны стандарт өндөр байхад хүчирхэг түлхэц болдог. Иймээс авлигыг гэмт хэрэгт тооцохын дээр засгийн газраас зохистой зан байдлын стандартуудыг тайлбарлан таниулж, түүний дотор сайн үйлчилсэнд талархсаны хариуд үзүүлж буй гэм зэмгүй талархал, шан харамж, зохисгүй бэлэг, шууд хээл хахууль зэргийн ялгааг ойлгуулах хэрэгтэй.

Авлигатай тэмцэх явдал нь сайн засаглалын бодлогын нэг хэсэг учраас энэ номд авч үзсэн төрийн удирдлагыг сайжруулах агуулгын хүрээнд авч үзэх нь зүйтэй. Үүнтэй холбогдуулан санал болгож буй сайжруулах ерөнхий чиглэлийн нэг бол авлигын эрсдэл хамгийн өндөр байдаг төрийн захиргааны салбаруудад хариуцлага, ил тод байдал, эрх зүйт ёс, оролцоог бэхжүүлэхэд анхаарах явдал юм. Ялангуяа хариуцлагын тогтолцоог хүчтэй болгосноор захиргааны үйл ажиллагаанд тавих бие даасан хяналтыг сайжруулах, шийдвэр гаргах шалгуурыг ил тод болгож, захиргааны шийдвэрийг шуурхай мэдээлснээр гэм буруутай үйлдлийг илрүүлэх боломж бий болгодог. Ёс зүйн уур амьсгалыг сайжруулах, авлигыг багасгах хүчин чармайлттай холбоотой анхаарах тодорхой асуудлуудыг ач холбогдлоор нь эрэмблэхгүйгээр толилуулбал:

- Олон нийтийн анхаарлыг татах зорилгоор зөвхөн цөөн тооны “жараахай” барих бус, аливаа байгууллага, эсвэл улстөрийн тогтолцооны дээд шатанд байгаа зүй бус үйлдлийг илрүүлж, зохих шийтгэл ногдуулж байх.
- Хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг нийтэд ил болгож, мэдээлэх нь авлигын хэргийг эрүүгийн хуулиас гадуур шийдвэрлэх

хүчирхэг хэрэгсэл бөгөөд улстөрийн сонголт хийхэд чухал мэдээллээр олон нийтийг хангадаг.

- Сайн менежмент хамгийн чухал. Ёс зүйтэй байдал төрийн албан хаагч бүрийн үүрэг боловч итгэлцлийн уур амьсгалыг хариуцлагатай менежерийн үр дүнтэй хяналттай хослуулснаар чухал шаардлагатай тааламжтай орчин бүрддэг. “Итгэ, гэхдээ шалга” гэсэн оросын ардын зүйр үг байдаг.
- Авлигын үйлдлийг нэгэнт гарсны дараа шийтгэснээс түүнээс урьдчилан сэргийлэх нь хамаагүй үр дүнтэй, хямд тусдаг. Хууль сахиулах ажиллагаа сул бол урьдчилан сэргийлэх ажиллагаа автоматаар сулардаг боловч авлигад өртөх боломжийг хязгаарлах нь илүү үр нөлөөтэй бөгөөд “шулмыг дарах” (нийгэмд хүлээн зөвшөөрөгдөөгүй буюу аюултай үзэл бодолтой хүмүүсийн эсрэг хандлага) уур амьсгал бий болох эрсдэлийг бууруулдаг. Магадгүй авлигын хамгийн том ганц эх сурвалж нь хэт нарийн түвэгтэй, тодорхой бус зохицуулалт байж болно. Иймд зохицуулалтын хүрээг оновчтой, тодорхой болгох нь авлигатай тэмцэх ганц шилдэг арга бөгөөд ажил гүйлгээний зардлыг бууруулж, эдийн засгийн үр ашгийг сайжруулахад хувь нэмрээ оруулдаг.
- “Шан харамж” (заримдаа “хурдасгагч мөнгө” гэж нэрлэдэг) буюу төрийн албан хаагчийг ажил үүргийг нь шуурхай гүйцэтгүүлэхээр бэлэг сэлт өгөх, давуу тал олгох явдлыг тухайн ажилтныг дүрэм зөрчих, давуу тал олж авах, эсвэл хууль зөрчихөд хүргэдэг шууд хээл хахуулиас ялгаж салгах шаардлагатай. Энэ хоёр хэлбэр хоёулаа хортой, хоёуланг нь үл тэвчих шаардлагатай боловч авлига гүнгийрсэн системд шууд хээл хахуулийн эсрэг хүчтэй тэмцэх тал дээр тэргүүлэх ач холбогдол өгөх нь зүйтэй. Шан харамжийн асуудлыг зөвхөн төрийн албаны цогц шинэтгэлийн хүрээнд шийдвэрлэх боломжтой.
- Ялангуяа хөгжиж байгаа орнуудад авлигатай тэмцэх хүчин чармайлтыг авлига авч байгаа төр засгийн газар төдийгүй авлига өгч байгаа хувийн хэвшлийнхэн, түүний дотор хахууль өгч байгаа гаднын байгууллага, компаниудад эн

тэнцүү чиглүүлэх хэрэгтэй.

- Олон улсын зээл тусламжийн байгууллагууд наанадаж өөрсдийн санхүүжүүлж буй төслүүдэд авлигаас урьдчилан сэргийлэх, цаашлаад авлигатай тэмцэх асуудлаар өөр хоорондоо болон хүлээн авагч орны засгийн газрын хүчин чармайлттай идэвхитэй хамтран ажиллах замаар чухал үүрэг гүйцэтгэж болно.
- Бусад чиглэлийн нэг адилаар, шийтгэл тодорхой, шуурхай байх нь хэрэгжих магадлал багатай хүнд шийтгэлээс илүү үр нөлөөтэй үйлчилдэг. Хөгжиж байгаа зарим оронд авлигын хэрэгт холбогдож шүүхэд шилжсэн хүмүүсийн дөнгөж нэг хүрэхгүй хувь нь л ял шийтгэл хүлээж, *бас* ялаа эдэлдэг байна. Ерөнхий зарчим ёсоор гол анхаарлыг гарч болзошгүй алдагдалд хандуулах хэрэгтэй. Өөрөөр хэлбэл, тодорхой нэг үйлдэлд ногдуулах шийтгэлийн хүнд хөнгөн байдлыг гэмт үйлдэл нь баригдаж, бодитойгоор шийтгэл хүлээх магадлалаар үржүүлнэ гэсэн үг.
- Ажилд авах, албан тушаалд дэвшүүлэх зэрэг боловсон хүчний дүрэм журамд ёс зүйн шалгуурууд тавих хэрэгтэй. Төрийн албанд зөвхөн ёс зүйтэй хүмүүс элсэнэ гэсэн баталгаа байхгүй ч ийм шалгуур тогтоосноор зарим илэрхий эрсдэлтэй нэр дэвшигчдийг шигшиж үлдээх боломжтой. Түүнчлэн мэдээлэгчдийг хамгаалаад зогсохгүй бодитойгоор шагнаж урамшуулдаг байхын зэрэгцээ итгэлцлийн уур амьсгал эвдсэн элдэв хов жив, өш хонзон авах уур амьсгалыг таслан зогсоох нь чухал.
- Мөн авлигатай тэмцэх чиглэлээр дагнан ажилладаг тусгай байгууллагууд чухал үүрэг гүйцэтгэж болно. Гэхдээ тэднийг жинхэнэ ёсоор хараат бус байлгаж (ялангуяа, ердийн цагдаагийн газраас), зохицуулалтыг хялбаршуулах, эрх зүй, боловсон хүчний дүрэм журмыг боловсронгуй болгох, шүүхийн үр ашигтай ажиллагааг нэмэгдүүлэх зэрэг нэмэлт арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Ийм нэмэлт арга хэмжээгүйгээр авлигатай тэмцэх байгууллагын үйл ажиллагаа утга учиргүй, хий хоосон оролдлого болон хувирдаг нь туршлагаас харагдаж байна.

Хавсралт VII

ФИЛИППИНИЙ ТӨРИЙН АЛБАН ТУШААЛТАН, АЛБАН ХААГЧДЫН ЁС ЗҮЙН ДҮРЭМ, ЁС ЗҮЙН ХЭМ ХЭМЖЭЭГ ТОГТООХ ТУХАЙ ХУУЛЬ

ХЭСЭГ 1. *Хуулийн нэр*. Энэхүү хуулийг “Төрийн албан тушаалтан, албан хаагчдын ёс зүйн дүрэм, ёс зүйн хэм хэмжээ” гэж нэрлэнэ.

ХЭСЭГ 2. *Бодлогын тунхаглал*. Төрийн албаны ёс зүйн өндөр хэмжээг хөхиүлэн дэмжих нь Төрийн бодлого юм. Төрийн албан тушаалтан, албан хаагчид цаг ямагт ард түмний өмнө хариуцлага хүлээж, ажил үүргээ дээд зэргийн хариуцлагатай, шударга, чадварлаг, үнэнчээр гүйцэтгэх, эх оронч үзэл, шударга ёсыг дээдлэх, даруу төлөв амьдрах, улс нийтийн ашиг сонирхлыг хувийн ашиг сонирхлоос дээгүүр тавьж ажиллах ёстой.

ХЭСЭГ 3. *Нэр томъёоны тодорхойлолт*. Энэ хуульд ашигласан нэр томъёог дараах байдлаар тайлбарлана:

- (а) “Засгийн газар” гэдэгт Бүгд Найрамдах Филиппин Улсын үндэсний засгийн газар, орон нутгийн захиргаад, бусад бүх харъяа байгууллага, салбар, хэлтсүүд, түүний дотор төрийн өмчит, төрийн мэдлийн компаниуд, тэдгээрийн салбарыг хамруулна.
- (б) “Төрийн албан тушаалтнууд” гэдэгт мэргэжлийн, эсвэл мэргэжлийн бус төрийн албад, түүний дотор цэрэг, цагдаагийн хүчинд ажиллаж, ямар нэг хэмжээний цалин хөлс авдаг, эсвэл авдаггүй, түр болон байнгын хугацаагаар сонгогдсон ба томилогдсон албан тушаалтнууд, албан хаагч ажилтнууд хамаарна.
- (в) “Бэлэг” гэдэг нь түүнийг авч байгаа хүнд тал засч, талархал илэрхийлэн, эсвэл өглөгч зан гарган өгч байгаа аливаа эд зүйл, эсвэл эрхийг хэлэх бөгөөд иймд зарж борлуулсан дүр үзүүлэх, эсвэл хэрэггүй юмаа өгч байгаа мэт нүд хуурах явдлыг ч мөн хамруулна. Үүнд төрийн албан тушаалтан, эсвэл албан хаагчид тал засч, эсвэл хариу нэхэж өгөөгүй, авах гэж хөөцөлдөөгүй, ёс төдий, үнэ өртөг багатай бэлгийг тооцохгүй.
- (г) “Ямар нэг бэлэг авах” гэдэгт энэ хуульд заасан гэр бүлийн

гишүүн, эсвэл хамаатан садан бус хэн нэгнээс, тэр ч байтугай гэр бүлийн баяр, зул сар гэх мэт үндэсний баярын үеэр, ямар нэг бэлэг шууд ба шууд бусаар авах үйлдлийг хэлэх бөгөөд тухайн бэлэгний үнэ цэнэ бага биш, бэлгийг ямар нэг байдлаар тал засч, эсвэл хариу нэхэж өгсөн тохиолдлыг хамруулна.

- (д) “Зээл” нь энгийн зээл, *коммодатум* төдийгүй түүнийг батлуулахад зориулсан баталгаа, санхүүгийн зохицуулалт, эсвэл тохиролцоог хамарна.
- (е) “Хяналтын багц эзэмшигч” буюу томоохон хувьцаа эзэмшигч гэдэг нь аливаа хувьцаат компанийн захирлыг сонгоход хангалттай хэмжээний хувьцааг шууд ба шууд бусаар эзэмшиж байгаа хүнийг хэлнэ. Энэ нэр томъёог мөн саналын багц эзэмшиж буй талуудад хамруулан хэрэглэж болно.
- (ё) “Төрийн албан тушаалтан буюу албан хаагчийн гэр бүл” гэдэг нь тэдний эхнэр, нөхөр болон 18 нас хүрээгүй гэрлээгүй хүүхдүүдийг хэлнэ.
- (ж) “Хүн” гэдэг нь тухайн нөхцөлд өөрөөр заагаагүй бол хувь хүн буюу хуулийн этгээдийг хэлнэ.
- (з) “Ашиг сонирхлын зөрчил” нь аливаа төрийн албан тушаалтан, эсвэл албан хаагч ямар нэг хувийн компанийн удирдах зөвлөлийн гишүүн, ажилтан, хяналтын багц эзэмшигч эзэн байх, эсвэл ямар нэг бизнесийн сонирхолтой байх, ийнхүү бизнес, эсвэл компанийн үйл ажиллагааг сонирхсон байдал, түүнтэй холбоотой эрх, үүрэг нь албан үүргээ үр дүнтэй гүйцэтгэхэд харшлах, эсвэл нөлөөлж болохуйц үед үүснэ.
- (и) “Түдгэлзэх” гэдэг нь энэ хуульд заасан эхнэр, нөхөр, хамаатан саднаас бусад хүнд, эсвэл хүмүүст эрх мэдэл, албан тушаалаа сайн дураар, бүрэн, бодитойгоор шилжүүлж өгөх замаар албан тушаалаа өгөх буюу өмч хөрөнгийн сонирхлоосоо салахыг хэлнэ.
- (й) “Хамаатан садан” гэдэг нь аливаа төрийн албан тушаалтан буюу албан хаагчтай цусан төрлийн, эсвэл угсаа гарлын хувьд *билас, инсо, балаэ* гэх мэт дөрвөн үеэс дотогш холбоотой аливаа хүн, эсвэл бүлэг хүмүүсийг хэлнэ.

ХЭСЭГ 4. Төрийн албан тушаалтан, албан хаагчдын ёс зүйн хэм хэмжээ (А) Төрийн албан тушаалтан, албан хаагч бүр албан

үүргээ биелүүлэх, гүйцэтгэхдээ хувийн ёс зүйн дараах хэм хэмжээг баримтлана.

- (а) *Улс нийтийн эрх ашигийн дээдлэх.* Төрийн албан тушаалтан, албан хаагчид улс нийтийн эрх ашгийг хувийн эрх ашгаас ямагт дээгүүр тавина. Төрийн байгууллагын бүх өмч хөрөнгө, эрх мэдлийг үр ашигтай, үр нөлөөтэй, үнэнч шударгаар, хэмнэлттэй ашиглах, ялангуяа улсын хөрөнгө, орлогыг үр ашиггүй зарцуулахаас зайлсхийх хэрэгтэй.
- (б) *Мэргэжлийн өндөр түвшин.* Төрийн албан тушаалтан, албан хаагчид албан үүргээ дээд зэргийн чанартай, мэргэжлийн өндөр түвшинд, оюун ухаан, ур чадвараа бүрэн дайчлан гүйцэтгэх ёстой. Тэд албан ажилдаа үнэнчээр зүтгэж, өөрийгөө бүрэн зориулах ёстой. Тэд зүй бус нөлөөлөл үзүүлэгч, түгээн дэлгэрүүлэгч гэсэн буруу ойлголт төрүүлэхгүй байхыг хичээж ажиллана.
- (в) *Үнэнч, чин шударга байдал.* Төрийн албан тушаалтан, албан хаагчид ямагт ард түмэндээ үнэнчээр зүтгэх ёстой. Тэд чин шударгаар ажиллаж, хэн нэгнийг, нэн ялангуяа ядуу дорой, эрх дархгүй хүмүүсийг ялгаварлан гадуурхах ёсгүй. Мөн цаг ямагт бусдын эрхийг хүндэтгэж, хууль ёс, зөв ёс суртахуун, идээ зоогийн ёс, төрийн бодлого, нийтийн дэг журам, аюулгүй байдал, эрх ашигт харш үйлдэл хийхийг цээрлэнэ. Тэд албан үүргээ гүйцэтгэх явцад цусан төрлийн, эсвэл ураг төрлийн холбоотой хамаатан садандаа тал засах, давуу тал олгох ёсгүй. Энэ нь маш нууцад тооцогдох албан тушаалд хамаатан саднаа томилох, эсвэл өөрсдийн адил бүрэн эрхийн хугацаа бүхий хувийн ажилтан авч ажиллуулахад хамаарахгүй.
- (г) *Улстөрийн хувьд төвийг сахисан байдал.* Төрийн албан тушаалтан, албан хаагчид нь, намын харъяалал, эсвэл улстөрийн сонголт харгалзалгүйгээр хүн бүрт тэгш шударга, ялгаваргүйгээр үйлчлэнэ.
- (д) *Нийтэд хөнгөн шуурхай үйлчлэх.* Төрийн албан тушаалтан, албан хаагчид нийтэд шуурхай, эелдэг боловсон, хангалттай үйлчилгээ үзүүлнэ. Хуульд өөрөөр заагаагүй буюу нийтийн эрх ашгийн үүднээс шаардсан үед төрийн албан тушаалтан, албан хаагчид өөрсдийн баримтлах бодлого, журмуудын тухай мэдээллийг энгийн ойлгомжтой хэлээр гарган өгөх,

- мэдээллийг нээлттэй байлгах, аль болох олон нийттэй зөвлөлдөж хэлэлцэх, тэдний санал хүсэлтийг дэмжих, мөн бодлого, дүрэм, журмаа хялбаршуулж системтэй болгох, хэрэгцээгүй олон зохицуулалтаас зайлсхийх, улс оронд, ялангуяа хот, хөдөөгийн хүнд хэцүү нөхцөлд тохируулан нийгэм, эдийн засгийн байдлыг ойлгуулан таниулж байх ёстой.
- (е) *Үндэсний ба эх оронч үзэл.* Төрийн албан тушаалтан, албан хаагчид Бүгд Найрамдах Улсдаа болон Филиппиний ард түмэнд цаг ямагт үнэнч байж, дотооддоо үйлдвэрлэсэн бүтээгдэхүүн, нөөц, технологи ашиглахыг хөхиүлэн дэмжиж, улс орон, ард түмнээ хүндэтгэн бахархах үзлийг хөгжүүлэн бадраана. Тэд Филиппин Улсын тусгаар тогтнолыг сахин хамгаалж, гаднын халдлагаас хамгаалахыг эрмэлзэнэ.
- (ё) *Ардчиллыг тууштай дэмжих.* Төрийн албан тушаалтан, албан хаагчид амьдралын ардчилсан арга барил, үнэт зүйлсийг тууштай баримталж, хариуцлагатай байдлын зарчмыг мөрдөж, үйл хэрэгтээ иргэний эрхийг цэргийнхээс дээгүүр тавьж ажиллана.
- (ж) *Энгийн даруу амьдрал.* Төрийн албан тушаалтан, албан хаагчид, тэдгээрийн гэр бүл нь албан тушаал, орлогодоо тохируулан энгийн даруу амьдарна. Тэд ямар нэг байдлаар хэтэрхий үрэлгэн, эсвэл сайрхан бардамнасан байдлаар хөрөнгө чинээгээ харуулах ёсгүй.
- (Б) Төрийн албаны зөвлөл нь дараах зүйлийг хөхиүлэн дэмжихэд чиглэсэн эерэг арга хэмжээ авч ажиллана: (1) энэхүү ёс зүйн стандарт хэм хэмжээг мөрдөх, түүний дотор мэдээлэл түгээн дэлгэрүүлэх хөтөлбөр, семинар явуулж ёс зүйн хэм хэмжээг сайтар баримталдаг гэдгээрээ хамт олныхоо дунд хүлээн зөвшөөрөгдсөн цөөн тооны ажилтанд хэвийн хэмжээнээс илүү хурдан албан тушаал ахиулах эрх олгох, (2) төрийн албан тушаалтан, албан хаагчдын энэхүү ёс зүйн хэм хэмжээг баримталж буй ерөнхий түвшин дээшлүүлэхэд чиглэсэн эерэг хөшүүрэг бий болох арга хэмжээг үргэлжлүүлэн судалж, турших хэрэгтэй.

ХЭСЭГ 5. *Төрийн албан тушаалтан, албан хаагчдын үүрэг.*
Төрийн бүх албан тушаалтан, албан хаагчид ажил үүргээ гүйцэтгэхдээ дараах үүргийг хүлээнэ:

- (а) *Захидал, хүсэлтэд шуурхай хариу өгөх.* Бүх төрийн албан хаагч, ажилтан иргэдээс ирүүлсэн захидал, цахилгаан, бусад хэлбэрийн мэдээлэлд ажлын арван таван (15) хоногийн дотор хариу өгөх ёстой. Хариу бичигт уг хүсэлтийн дагуу авсан хариу арга хэмжээг оруулсан байна.
- (б) *Жилийн үйл ажиллагааны тайлангаа ирүүлэх.* Төрийн бүх байгууллага, агентлаг, төрийн өмчит буюу төрийн мэдлийн компанийн удирдлагууд, эсвэл бусад хариуцсан ажилтнууд тухайн байгууллага, эсвэл компанийхаа үйл ажиллагааны жилийн тайланг гаргаж он гарснаас хойш дөчин тав (45) хоногийн дотор ирүүлнэ. Уг тайланг нээлттэй болгож, ажлын цагаар олон нийтэд танилцуулна.
- (в) *Баримт бичгийг түргэн шуурхай боловсруулах.* Албаны бичиг, баримт бичгийг бэлтгэж эхэлснээс хойш тодорхой хугацаанд боловсруулж дуусах ёстой бөгөөд боломжтой бол гурваас (3) дээшгүй гарын үсэг зурсан байна. Зохих ёсоор гарын үсэг зурах эрх бүхий хүн байхгүй тохиолдолд дараагийн албан тушаалын, эсвэл орлож ажиллах ажилтан төлөөлөн гарын үсэг зурна.
- (г) *Иргэдийн хувийн оролцоонд шуурхай үйлчлэх.* Төрийн бүх албан тушаалтан, ажилтан байгууллагынх нь үйл ажиллагаанд биечлэн оролцож туслахыг хүссэн хэн бүхнийг хүлээн авч анхааралтай сонсон, ямагт хөнгөн шуурхай үйлчлэнэ.
- (д) *Баримт бичгүүдийг нийтэд хүртээмжтэй болгох.* Төрийн бүх баримт бичгийг нийтийн хүртээл болгож, иргэд ажлын тодорхой цагаар ирж үзэж танилцах боломжтой болгоно.

ХЭСЭГ 6. *Шагнал, урамшууллын систем.* Төрийн албан хаагчид ёс зүйн өндөр дээд хэм хэмжээ баримталж ажиллахыг хөхиүлэн дэмжихийн тулд жил бүр шагнаж, урамшуулах тогтолцоо бий болгоно. Энэ үүднээс Гарамгай амжилт гаргасан төрийн албан тушаалтан, албан хаагчдыг шагнах Шагналын хороог дараах бүрэлдэхүүнтэйгээр байгуулна. Хороог Омбудсмэн, Төрийн албаны зөвлөлийн дарга хоёр хамтран даргалах бөгөөд хорооны гишүүнээр Аудитын комиссын дарга болон Ерөнхийлөгчөөс томилсон хоёр, засгийн газрын хоёр ажилтан ажиллана.

Энэ хорооны үүрэг бол төрийн бүх байгууллага, салбарт ажиллаж байгаа албан тушаалтан, албан хаагчдын ажлын гүйцэтгэлийг тодорхой үе шаттайгаар тогтмол үнэлж дүгнэн, жилийн шагнал урамшууллын тогтолцоо бий болгох, энэхүү хуульд заасан хэм хэмжээнд үндэслэн гарамгай амжилт гаргасан албан тушаалтан, албан хаагчдыг зүй ёсоор үнэлж урамшуулах явдал мөн.

Шагнал олгохдоо дараах болон бусад зүйлсийг харгалзана. Үүнд: ажилласан жил, гүйцэтгэсэн ажлын чанар, тууштай байдал, тухайн албан тушаалын тодорхой байдал, цалингийн түвшин, гаргасан амжилтын давтагдашгүй, үлгэр жишээч чанар, тухайн хийсэн ажлын эрсдэл, онцгой байдал зэргийг харгалзана. Тухайн жилд төрийн албан тушаалтан, албан хаагчдад олгосон шагнал урамшууллыг нийтийг хамарсан ёслолын арга хэмжээгээр зарлан алдаршуулах ба мөнгөн шагнал, жуух бичиг, төрийн өмчит, эсвэл хяналттай компаниудын захирлын албан тушаал, дотоод, гадаадад суралцах сургалтын тэтгэлэг, цалинтай амралт гэх мэт хэлбэртэй байж болно. Үүний нэг адилаар тэднийг мэргэжил, мэдлэгт нь тохирсон цалинтай дараагийн шатны албан тушаалд шууд дэвшүүлнэ. Хэрэв дараагийн шатны албан тушаал буюу сул орон тоо байхгүй бол Төсвийн ерөнхий хуулиар уг албан тушаалыг тухайн байгууллагын дараа жилийн төсөвт суулгаж өгнө. Шагналын хороо үйл ажиллагаагаа удирдан явуулах өөрийн гэсэн дүрэмтэй байна.

ХЭСЭГ 7. Хориглох үйлдэл ба гүйлгээ. Үндсэн хууль болон хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа бусад хуульд заасан төрийн албан тушаалтан, албан хаагчдын хууль бус үйлдэл, эс үйлдлээс гадна дараах үйлдэл, ажил гүйлгээг хориглож хууль бус хэмээн тунхаглаж байна:

- (а) *Санхүүгийн ба материаллаг сонирхол.* Төрийн албан тушаалтан, албан хаагч нь тухайн байгууллагаас зөвшөөрөл шаардсан ажил гүйлгээнд шууд ба шууд бусаар оролцох ямар нэг санхүүгийн, эсвэл материаллаг сонирхолтой байхыг хориглоно.
- (б) *Өөр бусад ажил эрхлэх явдал, түүнтэй холбогдох үйл ажиллагаа.* Төрийн албан тушаалтан, албан хаагчид нь алба хаших хугацаандаа: (1) хуулиар илэрхий зөвшөөрөөгүй тохиолдолд өөрийн байгууллагын зохицуулалт, хяналтад

байдаг, эсвэл тусгай зөвшөөрөл олгодог ямар нэг хувийн компани, аж ахуйн нэгжийг эзэмших, хянах, удирдах, эсвэл ажилтан, албан хаагч, зөвлөх, консул, зуучлагч, төлөөлөгч, итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч, эсвэл нэр дэвшигчээр ажиллахыг хориглоно, (2) Үндсэн хууль болон бусад хуулиар эрх олгосон, албан үүргээ гүйцэтгэхэд нь харшлаагүй, цаашид ч харшлаагүй гэж үзсэнээс бусад тохиолдолд ажил мэргэжлээрээ хувийн үйл ажиллагаанд оролцохыг хориглоно, (3) албан байгууллагатай нь байнга харилцдаг, эсвэл харилцахаар хүлээгдэж буй хувийн компани, аж ахуйн нэгжийн аливаа албан тушаалд хэн нэгнийг томилохоор санал болгохыг хориглоно.

Эдгээр хориглосон зүйлс нь (1) тухайн хүн (б) хэсэгт зааснаас бусад тохиолдолд албан тушаалаас огцорсон, тэтгэвэрт гарсан, эсвэл төрийн албанаас чөлөөлөгдсөнөөс хойш нэг жилийн хугацаанд үргэлжлэн үйлчилнэ, (2) дээр дурдсан буюу холбогдох мэргэжлийн хүн өмнө ажиллаж байсан төрийн байгууллагатайгаа холбоотой мэргэжлээр үргэлжлүүлэн ажиллаж болохгүй бөгөөд энэ тохиолдолд уг хориглох заалт мөн нэг жилийн хугацаатай үйлчилнэ.

(в) *Нууц мэдээллийг ил болгох буюу урвуулан ашиглах.* Төрийн албан тушаалтан, албан хаагч нь албан ажилтайгаа холбоотой шалтгаанаар мэдэж авсан нууц буюу нууцын зэрэглэлтэй, нийтэд ил болгоогүй мэдээллийг (1) хувийн ашиг сонирхолд ашиглах юмуу хэн нэгэнд зүй бус давуу тал олгох, эсвэл (2) нийтийн эрх ашгийг хохироох аливаа зорилгоор ашиглах буюу ил болгохыг хориглоно.

(г) *Бэлэг авах, авахаар хөөцөлдөх.* Төрийн албан тушаалтан, албан хаагчид албан үүргээ гүйцэтгэх явцад, албан газрынхаа зохицуулж байгаа үйл ажиллагаа, эсвэл явуулж байгаа үйл ажиллагаанд нөлөөлж болох аливаа ажил гүйлгээтэй холбогдуулан хэн нэгнээс ямар нэг бэлэг, шан харамж, ивээл хүртэх, зугаа цэнгэл, зээл, эсвэл ямар нэг үнэ бүхий зүйл шууд ба шууд бусаар авах буюу авахаар хөөцөлдөхийг хориглоно.

Гадаадын засгийн газрын бэлэг дурсгал, тусламжийн хувьд Конгрессоос (и) төрийн албан тушаалтан, эсвэл албан

хаагч нь дурсгалын зүйл, эсвэл найрсаг зангийн илэрхийлэл болгож өгсөн бага үнэтэй бэлгийг хүлээн авч хадгалах, (ii) төрийн албан тушаалтан, албан хаагч нь Филиппиний нутаг дэвсгэрээс гадна явагдаж байгаа аяллын замын зардал, томилолтын зардлыг (гарын мөнгө, тээвэр, хоол унд, байрны зардал гэх мэт) Филиппиний ард түмний эрх ашигт нийцсэн буюу тохирсон, харьяа байгууллага, салбар, нэгжийн удирдлагаас зөвшөөрсөн тохиолдолд хүлээн авахыг зөвшөөрнө.

Хуулийн энэ хэсгийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай байж болох журмууд, түүний дотор холбогдох тайлан, мэдээллийг ил тод болгох шаардлагуудыг Омбудсмэн боловсруулна.

Энэхүү хуулийн аль ч заалтыг үндэсний аюулгүй байдлын шаардлагад нийцсэн боловсрол, шинжлэх ухаан, соёлын солилцооны хөтөлбөрүүдийг хязгаарлах, эсвэл хориглох зорилгоор хэрэглэж болохгүй.

ХЭСЭГ 8. Хөрөнгө орлого, өр төлбөрийн мэдүүлэг ба санхүүгийн тайлан. Төрийн бүх албан тушаалтан, албан хаагч өргөсөн тангаргынхаа дагуу хөрөнгө орлого, өр төлбөрийнхөө мэдүүлгийг гаргаж ирүүлэх ёстой бөгөөд иргэд тэдний өмч хөрөнгө, өр төлбөр, цэвэр ашиг, санхүүгийн болон бизнесийн хувь эзэмшил, түүний дотор нэг гэрт амьдарч байгаа эхнэр, нөхөр, арван найман (18) нас хүрээгүй гэрлээгүй хүүхдүүдийн хөрөнгө, өр төлбөрийн тухай мэдээллийг авах эрхтэй.

(А) *Хөрөнгө, өр төлбөрийн мэдүүлэг ба санхүүгийн тайлан.* Хүндэт цолтойгоор цалингүй алба хашиж байгаа хүмүүс, ажилчид, орон тооны бус буюу түр ажилчдаас бусад бүх төрийн албан тушаалтан, албан хаагчид өргөсөн тангаргынхаа дагуу өөрийн болон хамт амьдарч байгаа эхнэр, нөхөр, арван найман (18) нас хүрээгүй гэрлээгүй хүүхдүүдийнхээ Хөрөнгө, өр төлбөр, цэвэр орлогын мэдүүлэг, Бизнесийн эзэмшил, санхүүгийн хэлхээ холбооны тухай тайланг бүрдүүлж ирүүлнэ.

Энэ хоёр баримт бичиг нь: (а) үл хөдлөх хөрөнгө, түүний сайжруулалт, олж авсан зардал, тогтоогдсон үнэлгээ болон зах зээлийн өнөөгийн үнэ цэнэ, (б) хувийн болон

шинээр олж авсан өмч хөрөнгө, (в) хөрөнгө оруулалт, гар дээрх бэлэн мөнгө, банкин дахь хадгаламж, хувьцаа, бонд гэх мэт бусад бүх хөрөнгө, (г) бүх өр төлбөрүүд, (д) бизнесийн бүх эзэмшил ба санхүүгийн хэлхээ холбоо зэрэг мэдээллийг агуулсан байна.

Эдгээр баримт бичгийг: (а) албан тушаалд томилогдсоноос хойш гуч (30) хоногийн дотор, (б) түүнээс хойш жил бүрийн 4 дүгээр сарын 30-ны дотор, (в) ажлаас чөлөөлөгдсөнөөс хойш гуч (30) хоногийн дотор мэдүүлнэ.

Энэ хэсэгт заасны дагуу дээр дурдсан баримт бичгийг ирүүлэх шаардлагатай бүх албан тушаалтан, албан хаагчид албан тушаалд томилогдсоноос хойш гуч (30) хоногийн дотор өөрсдийн хөрөнгө, өр төлбөр, цэвэр орлого, бизнесийн хувь эзэмшил, санхүүгийн хэлхээ холбооны түрүү жилийн байдлыг, хэрэв боломжтой бол анх төрийн албанд ажилд орсон жилийн байдлыг харуулсан байж болох мэдээллийг төрийн холбогдох бүх байгууллага, түүний дотор Дотоод орлогын газраас авч Омбудсмэнд шаардагдах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх ёстой.

Эхнэр, нөхөр хоёр хоёулаа төрийн албан тушаалтан, албан хаагч бол шаардагдах мэдүүлгийг хамтдаа, эсвэл тусдаа өгч болно.

Хөрөнгө, өр төлбөр, цэвэр орлогын мэдүүлэг болон Бизнесийн эзэмшил, санхүүгийн хэлхээ холбооны тайланг дараах албан тушаалтнууд ирүүлнэ: (1) Үндсэн хуулийн болон үндэсний сонгуулыг ажилтнууд үндэсний Омбудсмэний газарт, (2) Сенатын болон Конгрессийн гишүүд тус тус Сенатын болон Төлөөлөгчдийн танхимийн Тамгын газарт, Дээд шүүхийн шүүгч нар Дээд шүүхийн Хэрэг эрхлэх газарт, Шүүгч нар Шүүхийн удирдах газарт, үндэсний засгийн газрын албан тушаалтнууд Ерөнхийлөгчийн тамгын газарт, (3) Бүсийн болон орон нутгийн захиргааны ажилтан, албан хаагчид холбогдох мужийн Дэд омбудсмэнд, (4) зэвсэгт хүчний хурандаа, эсвэл тэнгисийн цэргийн ахмадаас дээш цолтой офицерүүд Ерөнхийлөгчийн тамгын газарт, түүнээс доош тушаалын офицерүүд холбогдох мужийн Дэд омбудсмэнд, (5) нэмэлт өөрчлөлт оруулсан Бүгд Найрамдах

Улсын 3019 дүгээр хуульд заасан төрийн бусад албан тушаалтан, албан хаагчид Төрийн албаны зөвлөлд ирүүлнэ.

- (Б) *Хамаатан садныг тогтож, тайлагнах.* Төрийн албан тушаалтан, албан хаагч бүр төр засгийн байгууллагад ажиллаж байгаа хамаатан саднуудаа аль болох өөрт байгаа мэдээлэл, мэдлэгийнхээ хэрээр сайтар тодорхойлон мэдүүлж, Төрийн албаны зөвлөлөөс гаргасан хэлбэр, арга барил, давтамжийн дагуу тайлагнах үүрэгтэй.
- (В) *Баримт бичгүүдийн авч үзэх боломж* (1) Энэхүү хуулийн дагуу ирүүлсэн бүх тайлан, мэдүүлгийг тодорхой цаг хугацаанд шалгуулахад бэлэн болгосон байна, (2) эдгээр тайлан, мэдүүлгийг хуульд заасан хугацаанд ирүүлснээс хойш арван (10) ажлын өдрийн дараа хуулбарлах буюу дахин хэвлэхэд бэлэн болгоно, (3) тайлан, мэдүүлгийн хуулбарыг авахыг хүссэн аливаа этгээд түүнийг дахин хэвлэх, шуудангаар илгээх, баталгаажуулах зардлыг тусгасан тодорхой хэмжээний төлбөр төлөх ёстой, (4) энэхүү хуулийн дагуу бэлтгэж ирүүлсэн аливаа мэдүүлгийг түүнийг хүлээж авснаас хойш арван (10) жилийн турш нийтэд ил болгож танилцуулна. Энэ хугацаа дууссаны дараа, уг мэдүүлгийг үргэлжлүүлэн шалгаж байгаагаас бусад тохиолдолд устгаж болно.
- (Г) *Хориглох зүйлс.* Аливаа этгээд энэхүү хуульд заасан тайлан, мэдүүлгүүдийг (а) төрийн бодлого, ёс суртахуунд харш аливаа зорилгоор, болон (б) хэвлэл, мэдээллийн байгууллагууд олон нийтэд мэдээлж түгээхээс бусад ямар нэг арилжааны зорилгоор авах буюу ашиглахыг хууль бус гэж үзнэ.

ХЭСЭГ 9. Түдгэлзэх. Төрийн албан тушаалтан, албан хаагчид ашиг сонирхлын зөрчлөөс цаг ямагт зайлсхийж байх ёстой. Ямар нэг ашиг сонирхлын зөрчил үүссэн үед тэрээр тухайн албан тушаалд томилогдсоноос хойш гуч (30) хоногийн дотор ямар нэг хувийн үйлдвэр, аж ахуйн газарт эрхэлж байсан албан тушаалаасаа огцрох, эсвэл ийнхүү томилогдсоноос хойш жар (60) хоногийн дотор эзэмшиж буй хувьцаа, хувь эзэмшлээсээ түдгэлзэнэ. Төрийн албан тушаалтан, албан хаагч нь ямар нэг нөхөрлөл, хоршооны гишүүн бол мөн дээрхтэй ижил дүрэм үйлчлэнэ.

Энэхүү түдгэлзэх шаардлага нь төр засагт хүндэт цолтой цалингүй ажиллаж байгаа хүмүүс, ажилчид, орон тооны бус буюу түр ажиллаж байгаа ажилтнуудад хамаарахгүй.

ХЭСЭГ 10. Үнэлгээ ба дагаж мөрдөх журам.

- (а) Конгрессийн хоёр танхимаас томилогдсон Хороод дээр дурдсан тайлан мэдүүлгийг хугацаанд нь, бүрэн дүүрэн, зөв зохистой хэлбэрээр ирүүлсэн эсэхийг шалгаж үнэлж дүгнэх журмыг бий болгоно. Мэдүүлэг ирүүлээгүй болох нь тогтоогдвол Хорооноос тухайн тайлагнах ёстой хүнд мэдэгдэж, шаардлагатай засч залруулах арга хэмжээ авахыг үүрэг болгоно.
- (б) Конгрессийн хоёр Танхимаас томилогдсон хороод энэхүү хуулиар хүлээсэн үүргээ биелүүлэхийн тулд уг хуулийг тайлбарласан дүгнэлт бичгээр гаргаж түүнд хамрагдах хүмүүст өгөх эрх мэдэлтэй байх бөгөөд ийм тохиолдол бүрт холбогдох хууль тогтоох Танхимын олонхийн саналаар батлуулна.

Ийм дүгнэлт хүлээж авсан хувь хүн, үүнтэй төстэй нөхцөл байдалд орсон бусад хүмүүс, ийм дүгнэлт гарснаас хойш түүнийг чин шударгаар мөрдөж ажилласан этгээдэд энэхүү хуульд заасан ямар нэг шийтгэлийг ногдуулах ёсгүй.

- (в) Бусад албан газрын удирдлагууд өөрсдийн байгууллагатай нь холбоотой асуудал гарсан үед дээрх (а), (б) хэсэгт дурдсан үүргийг гүйцэтгэх үүрэгтэй бөгөөд гүйцэтгэх засаглалын байгууллагын хувьд Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Нарийн бичгийн даргаар, шүүх засаглалын байгууллагын хувьд Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчээр батлуулна.

ХЭСЭГ 11. Шийтгэл.

- (а) Аливаа төрийн албан тушаалтан, албан хаагч нь алба хашиж байгаа эсэх, орон тооны бус, түр ажилтан, шийдвэр нь хүлээгдэж байгаа, байнгын, эсвэл тогтмол ажилтай эсэхээс үл хамааран энэхүү хуулийг ямар нэг байдлаар зөрчсөн үйлдэл гаргавал зургаан (б) сарын цалинтай тэмцэх хэмжээний мөнгөөр торгох, нэг (1) жил хүртэлх хугацаагаар ажлаас чөлөөлөх, эсвэл гаргасан зөрчлийн ноцтой байдлаас хамаарч

зохих эрх бүхий этгээд буюу байгууллагаас мэдэгдэл өгч, авч хэлэлцсэний үндсэн дээр ажлаас халах шийтгэл ногдуулна. Хэрэв гаргасан зөрчилд нь өөр хуулийн дагуу илүү хүнд шийтгэл ногдуулах боломжтой байвал, тэрхүү хуулийн дагуу шийдвэрлэж ял шийтгэл ногдуулна. Энэхүү хуулийн 7, 8, 9 дүгээр хэсгүүдийг зөрчсөн тохиолдолд таван (5) жил хүртэлх хугацаагаар хорих буюу таван мянган песо (5,000.00) хүртэлх хэмжээний торгууль ногдуулах буюу, эсвэл энэ хоёр шийтгэлийг нэгэн зэрэг ногдуулж болох төдийгүй холбогдох шүүх байгууллага бүрэн эрхийнхээ дагуу төрийн алба хаших эрхийг нь хасч болно.

- (б) Захиргааны байцаан шийтгэх журмаар нотлогдсон аливаа зөрчил нь холбогдох төрийн албан тушаалтан, албан хаагчид эрүүгийн шийтгэл хүлээлгэх үндэслэл болоогүй ч түүнийг ажлаас халах, огцруулах хангалттай үндэслэл болно.
- (в) Тухайн төрийн албан тушаалтан, албан хаагчийг хууль зөрчихөд түүнтэй хуйвалдаж хамтран зохион байгуулсан, эсвэл хамсаатнаар оролцсон хүмүүст тухайн этгээдтэй ижил шийтгэл хүлээлгэж, хамтад нь шүүнэ.
- (г) Холбогдох албан тушаалтан, албан хаагч нь энэхүү хуулийн 8 дугаар хэсгийн Г-д хориглосон зорилгоор ямар нэг тайлан олж авсан, эсвэл ашигласан этгээдийн эсрэг нэхэмжлэл гаргаж болно. Нэхэмжлэлийг хүлээн авсан шүүх хэргийг шалгаж үзээд зөрчил гаргасан нь тогтоогдвол тухайн этгээдэд хорин таван мянган песо (25.000.00) хүртэлх хэмжээний мөнгөн торгууль ногдуулж болно. Хэрэв энд заасан, эсвэл өөр хуульд заасан холбогдох шийтгэл илүү хүнд байвал аль хүндийг нь ногдуулна.

ХЭСЭГ 12. Хуулийг дагаж мөрдөх журам, зохицуулалт, удирдлага ба хууль сахиулах ажиллагаа. Энэхүү хуулийг хэрэгжүүлж сахиулах гол үүргийг Төрийн албаны зөвлөл хүлээнэ. Тус зөвлөл энэхүү хуулийн зөрчлөөс үүдэн шүүн таслах бүх хэргүүдийг зохих эрх бүхий байгууллагад шилжүүлэн, тохирох арга хэмжээг авхуулна. Зөвлөл хуулиар олгосон эрх мэдлийнхээ хүрээнд захиргааны болон сахилгын арга хэмжээ авч болно. Энэ заалтыг Конгрессын танхим бүр зүй бус үйлдэл гаргасан Гишүүдээ сахилгын шийтгэл ногдуулах бүрэн эрхийг хязгаарласан гэж үзэхгүй.

Иймд энэхүү хуулийн заалтуудыг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай дүрэм журам, зохицуулалтуудыг түгээн дэлгэрүүлэх, түүний дотор Засгийн газарт үнэ төлбөргүй, сайн дураар ажиллаж байгаа хүмүүст заавар удирдамж өгөх эрхийг Төрийн албаны зөвлөлд олгов. Омбудсмэн ч мөн адил, энэхүү хуулийг зөрчсөн албан тушаалтан, албан хаагчдын зүй бус үйлдэл, алдаа дутагдлыг илчилсэн иргэдийг хамгаалах арга хэмжээ авах үүрэгтэй.

ХЭСЭГ 13. *Илүү хатуу хэм хэмжээнд зориулсан заалт.* Энэхүү хуулийн аль ч заалтыг өөр ямар нэг хууль, эсвэл ямар нэг эрх бүхий этгээд, байгууллагын ажилтан, албан хаагчдад зориулж тогтоосон илүү хатуу хэм хэмжээтэй зохицуулалтыг зөөлрүүлэх зорилгод ашиглахыг хориглоно.

ХЭСЭГ 14. *Төсвийн тодотгол.* Энэхүү хуулийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах хөрөнгийг төсвийн тодотголоор Төрийн албаны зөвлөлд олгоно. Түүнээс хойш уг хуулийг үргэлжлүүлэн хэрэгжүүлэхэд шаардагдах хөрөнгийг жил бүрийн Төсвийн ерөнхий хуульд тусгана.

ХЭСЭГ 15. *Салгах боломжийн тухай заалт.* Хэрэв энэ хуулийн аль нэг заалтыг, эсвэл ямар нэг этгээд, эсвэл нөхцөл байдалд уг заалтыг хэрэглэх явдлыг хүчингүйд тооцсон бол уг хүчингүй болгох мэдэгдэл нь энэхүү хуулийн үлдэж байгаа хэсэгт, эсвэл бусад этгээд, эсвэл нөхцөл байдалд хэрэглэх боломжид нөлөөлөх ёсгүй.

ХЭСЭГ 16. *Хүчингүй болгох заалт.* Энэ хуульд нийцээгүй бүх хууль тогтоомж, зарлиг, тушаал, тэдгээрийн хэсгийг илүү хатуу шийтгэл ногдуулснаас бусад тохиолдолд хүчингүйд тооцох буюу зохих өөрчлөлт оруулах ёстой гэж үзнэ.

ХЭСЭГ 17. *Хууль хүчин төгөлдөр болох.* Энэхүү хууль нь албан ёсны сонинд буюу үндэсний хэмжээнд тараагддаг хоёр сонинд нийтлэгдсэнээс гуч (30) хоногийн дараа хүчин төгөлдөр үйлчилж эхлэнэ.

Зүүлт, тэмдэглэл

- 1 Энэ нь ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуультай тэмцэх тухай гэрээнд (энэ бүлгийн төгсгөлд авч үзэх) “үлстөрийн” авлигыг яагаад оруулаагүйн нэг гол шалгаан юм.
- 2 АХБ-ны 1998 оны материалаас авч хэрэглэв. Мөн Шиаво-Кэмпо нарын

- бүтээл (1999), түүнд Вито Танзигийн бичсэн бүлгээс үзнэ үү.
- 3 ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуультай тэмцэх тухай гэрээнд “шан харамж” буюу “улстөрийн” авлига, түүний дотор улстөрийн намын санхүүжилттэй холбоотой авлигыг оруулаагүй болно.
 - 4 Дэлхийн Банкны 1997 оны материалын 8 дугаар хуудаснаас үзнэ үү. Мөн Транспэрэнси Интернэйшнлийн 1996 оны материалыг үзнэ үү. *The Sourcebook (ТИ-н Сурвалж бичиг)*, редактор Жереми Поп (Jeremy Pope), Берлин: ТИ, хуудас 1. Дэлхийн Банкны тодорхойлолтод өрсөлдөөний давуу тал олж авахын тулд төрийн бодлого, үйл ажиллагааг гажуудуулсан хувийн хэвшлийн байгууллагын үйл ажиллагааг оруулдаг.
 - 5 Африкийн тухай ишлэлийг Херберт Уэрлиний 1979 оны бүтээлээс авав. Herbert Werlin, “The Consequences of Corruption: The Ghanaian Experience,” /Авлигын үр дагавар: Гана улсын туршлага/, Мондэй Ю.Экпо нарын эмхэтгэсэн Monday U. Ekpo, *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences Conclusion* /Сахар орчмын Африкийн төрийн албаны авлига: Шалтгаан ба үр дагаварын эрэлд/, Washington D.C.: University Press of America, хуудас 253. Хоёр дахь ишлэлийг Канг Синтаэкийн 1978 оны бүтээлээс авав. “Conclusion and Recommendations” /Дүгнэлт ба санал зөвлөмжүүд/, Хятадын Хонконгт болсон Хүнд суртлын зан байдал ба хөгжлийн тухай дөрөвдүгээр ажлын уулзалтад зориулан бэлтгэсэн материал.
 - 6 Ledivina V.Carino and Josie H. de Leon 1983. “Final Report for the Study of Graft and Corruption, Red Tape and Inefficiency in Government,” /Төр засаг дахь авлига, хээл хахууль, чирэгдүүлэлт, үр ашиггүй байдлын судалгааны эцсийн тайлан/, Klitgaard-н бүтээлд иш татсан 1988, хуудас 38.
 - 7 P.E. Pydersen (1996). “The Search for the Smoking Gun,” /Утаат бууны эрэлд/ *Euromoney* сэтгүүл (9 дүгээр сар): 49.
 - 8 Филиппиний Засгийн газрын тооцоо, *Reuter Newswire* 1997 оны бүтээлээс иш татав. “Philippines Corruption a ‘Nightmare’-Ramos,” /Филиппиний авлига ‘Хар дарсан зүүд’-Рамос/, 1 сарын 11. *Philippine Star* 1997. “Commission on Audit: P1.2B Lost to Graft Each Year,” /Аудитын комисс: жил бүр 1,2 тэрбум песог хээл хахуульд алдаж байна/, 6 дугаар сарын 12.
 - 9 *Business Week* сэтгүүлийн 1993 оны дугаараас иш татсан Дотоод тайлан. “The Destructive Costs of Greasing Palms” /Шан харамжийн сүйтгэгч зардлууд/, 12 дугаар сарын 6, хуудас 133.
 - 10 *The News* (1997), 3 дугаар сарын 28.
 - 11 *The Financial Times* (1997) сэтгүүл, 6 дугаар сарын 6.
 - 12 Thinapan Nakata. 1978. “Corruption in the Thai Bureaucracy: Who Gets What, How and Why in its Public Expenditures,” /Тайландын төрийн албан дахь авлига: Төсвийн зарлагаас хэн, юуг, хэрхэн авдаг вэ/, *Thai Journal of Public Administration* 18 /Тайландын Төрийн захиргааны сэтгүүл/, (1 дүгээр сар): 102-128; Clive Gray. 1979. “Civil Service Compensation in Indonesia” /

- Индонезийн төрийн албаны цалин урамшуулал/. *Bulleting of Indonesian Economic Studies 15* /Индонезийн эдийн засаг судлалын бюллетин/ (3 дугаар сар): 85-113; and Robert Wade. 1982. "The System of Administrative and Political Corruption: Canal Irrigation in India."/Захиргааны болон улстөрийн авлигын систем: Энэтхэгийн усжуулалтын суваг/, *Journal of Development Studies 18* /Хөгжил судлалын сэтгүүл/ (4 дүгээр сар): 287-328. Klitgaard 1988. Хуудас 39-40.
- 13 *Business Week* (1993). "The Destructive Costs of Greasing Palms" /Шан харамжийн сүйтгэгч зардлууд/, 12 дугаар сарын 6, хуудас 134-135.
 - 14 *Business Week* (1993). "The Destructive Costs of Greasing Palms" /Шан харамжийн сүйтгэгч зардлууд/, 12 дугаар сарын 6, хуудас 135.
 - 15 Эдгээр судалгаа нь авлигын тухай ойлголтын (бодит бус) түвшинд тулгуурласан гэдгийг дурдах нь зүйтэй. Мөн авлигын үр нөлөөг засаглалын чанартай холбоотой бусад хувьсагчуудын нөлөөнөөс салгаж авч үзэхэд бэрхшээлтэй байж болно.
 - 16 Энэ шинжилгээг Jose Eduardo Campos, Sanjay Pradhan нар 1997 оны Дэлхийн Банкны Дэлхийн хөгжлийн тайлантай холбогдуулан хийжээ (*World Development Report 1997*, Washington D.C: World Bank), хуудас 102-109.
 - 17 *Public Sector Corruption, An International Survey of Prevention Measures*, OECD, /Улсын хэвшлийн авлига, Урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээний олон улсын судалгаа. ЭЗХАХБ, 1999 он/.

Арван наймдугаар бүлэг

Төрийн захиргаанд гүйцэтгэлийг ХЭМЖИХ НЬ

Амжилт ч агуу худалч байж болно. — Фрийдрих Нийчэ

ОРШИЛ

Гүйцэтгэл бол утга санаа нь ойлгомжтой мэт боловч хамгийн эргэлзээтэй толгой эргүүлсэн нэр томъёоны нэг юм. Улсын салбарын удирдлагад гүйцэтгэлийн үзүүлэлтийг нэвтрүүлэх оролдлого сүүлийн үед эрчимтэй хийгдэж ирсэн бөгөөд үр нөлөөг дээшлүүлэх, эрсдэл үүсгэх боломжийн аль алиныг дагуулж байгаа нь ялангуяа хөгжиж байгаа орнуудад илүүтэй илэрч байна. Ийм учраас гүйцэтгэлийн тухай үзэл баримтлалыг задлан шинжилж, шинэтгэлийн амжилт, бүтэлгүйтэл, эсвэл гамшиг болоход нөлөөлж байгаа нөхцөл байдлыг тухайн улс орны болон салбарын онцлогт тохируулан үнэлж дүгнэх шаардлагатай байна. Ийнхүү гүйцэтгэлийн ач холбогдлыг үгүйсгэх үүднээс биш, харин гүйцэтгэлийн илүү үр ашигтай дүрэмд шилжих урьдач нөхцөл, угийн харьцангуй шинж чанар, соёлын онцлогтой байдлыг онцолсноор энэ бүлгийг эхлэх болно. Гүйцэтгэлийн үзүүлэлтүүдийг нягталж үзвэл “хариуцлагын механизмын харьцаа”-г зөв олох асуудал тавигддаг бөгөөд хариуцлагын механизм хэт явцуу, эсвэл өргөн хүрээтэй байж болох учраас гүйцэтгэлийн үзүүлэлтүүдийг хослуулан хэрэглэх шаардлагатай. Үүний дараа олон улсын бодит туршлагаас төрсөн арван сэрэмжлүүлэг ба эрсдэлийг танилцуулна. Томоохон эрсдэл үүсгэдэг гол дутагдал бол гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлтүүдийг тодорхойлох, хэрэгжүүлэх, хяналт тавихад хялбар мэт төсөөлж ажиллах; өртөг зардал, түүний дотор ажил гүйлгээний

зардлуудыг тооцохгүй байх; үр дүнд хэт анхаарч зохистой үйл явцыг алдагдуулснаар яваандаа үйл явц, үр дүнгийн аль алинд муугаар нөлөөлдөг явдал юм. Түүнчлэн энэ бүлэгт улсын салбарт гүйцэтгэлийн баримжааг бодитой, тогтвортойгоор бэхжүүлэх алхмуудыг танилцуулж, уламжлал ёсоор гол асуудлууд ба сайжруулах чиглэлүүдийн тухай дүгнэлтийг оруулав.

Сүүлийн жилүүдэд хэд хэдэн хөгжингүй орон, зарим хөгжиж байгаа орон гүйцэтгэлийн үзэл баримтлал, үр дүнгийн үзүүлэлтүүдийг удирдлагын практикдаа төдийгүй төрийн бодлого, хөтөлбөр боловсруулж хэрэгжүүлэхдээ (гол төлөв гаднын зээл тусламжийн байгууллагын туслалцаа, эсвэл шахалтаар) улам ихээр ашиглах болов. Хааяа (тухайлбал, Сингапурт) эндээс гарсан үр дүн түүнд зарцуулсан цаг, хүч, оюуны бодит хөрөнгө оруулалтыг зөвтгөж чаддаг ч ихэвчлэн тэгж чаддаггүй. Ийнхүү энэ номын турш маргаж байгаачлан, амжилт, эсвэл бүтэлгүйтлийг тодорхойлогч гол хүчин зүйл нь өөрчлөлт бодитойгоор хэрэгжих боломжтой байсан эсэх, шинэтгэлийг алгуур нэвтрүүлсэн эсэх, мөн тухайн сэдвийн арга зүйн нарийн түвэгтэй байдал, тухайн улс орны өвөрмөц онцлогт (ялангуяа захиргааны чадавхи, засаглалын дэглэмд) тохирсон эсэхээс хамаардаг.

Сүүлийн үед ийнхүү гүйцэтгэлд анхаарал хандуулахад хүргэсэн хэд хэдэн хүчин зүйл бий. Эдгээрээс хамгийн гол хүчин зүйлс бол: төрийн албан хаагчид ард иргэдэд хөнгөн шуурхай үйлчлэхгүй байгаад сэтгэл ханамжгүй байдал газар авах; Вагнерийн хуулийн үйлчлэл буюу засгийн газрын харьцангуй хэмжээ системтэйгээр нэмэгдэж, төсөвт дарамт учруулах болсон явдал;¹ Улсын салбарын шинэ менежментийн (УСШМ) прадигом бий болсон явдал юм. Нэгдүгээр бүлэгт өгүүлсэнчлэн УСШМ 1980-аад оны эхээр үндсэндээ Их Британийн Тэтчерийн шинэтгэлээс эхэлж 1990-ээд оны эхээр Шинэ Зеландад хэрэгжүүлсэн улсын салбарын хувьсгалаар² оргил үедээ хүрсэн билээ.

Мэдээж хэрэг, иргэдийн татвараас олсон хөрөнгө мөнгийг захиран зарцуулах жинхэнэ зорилгоо умартах нь зорилгоосоо илүү арга хэрэгсэлд төвлөрөх; олон түмнийг үл хүндэтгэх; засгийн газарт олгосон чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд тустай, шаардлагатай

эсэхээс үл хамааран хатуу чанд, дотоод хяналт бий болгосноо амжилт гэж үздэг хүн суртлын сэтгэлгээг бий болгодог. Иймээс шударга, зохистой ажиллагааны зарчмыг умарталгүйгээр бодлого, гүйцэтгэл хоёрт гол анхаарлаа хандуулах нь туйлын чухал. Зарим улс оронд энэ алдаа хэдийн гарч авлигыг нэмэгдүүлэх, төр засагт итгэх итгэлийг бууруулах бодит эрсдэл бий болгож байна.

Гэвч гүйцэтгэл гэж чухам юуг хэлж байна вэ? Гүйцэтгэлд суурилсан менежментийн механизм нэвтрүүлэх шинэтгэлийг (ихэвчлэн хөгжиж байгаа орнуудад гаднын зээл тусламжийн хүрээнд хийгддэг) тухайн улс орны онцлог нөхцөл, түүний дотор, захиргааны чадавхийг харгалзалгүй хийх нь их байна. Зарим оронд дотоодын нөхцөл байдалд тохируулан хэрэглэх шаардлагыг харгалзалгүй, тэр ч бүү хэл бодит асуудлуудыг зөв тодорхойлолгүйгээр шууд механикаар хэрэгжүүлсэн байна. Үүний улмаас цаг хугацаа, хөрөнгө хүчээ гарздаж, өмнө байсан асуудлыг шийдвэрлэхээсээ илүү шинэ асуудлууд бий болгож байгаад гайхах зүйлгүй.

Иймээс юун түрүүнд гүйцэтгэлтэй холбоотой нэр томъёо, түвэгтэй ойлголтуудыг тодорхой болгох шаардлагатай байна. Энэ нь ямар нэг байдлаар гүйцэтгэлийн чиг баримжааг хүчтэй болгох оролдлогыг үгүйсгэх зорилго агуулаагүй юм. Харин ч эсрэгээр нь буюу гүйцэтгэлтэй холбоотой хүндрэлтэй асуудлуудыг бүхэлд нь авч үзсэнээр удаан хугацаанд үр дүнтэй хэрэгжих боломжтой гүйцэтгэлийн шинэтгэлүүдийг тодорхойлж тохируулан хэрэглэхэд тусална. Туршлагаас үзэхэд, гүйцэтгэлд суурилсан системийг дэндүү хялбар, энгийн, ойлгомжтой мэтээр төсөөлж нэвтрүүлсэн газар тогтвортой үр дүн гардаггүйн зэрэгцээ тухайн үзэл баримтлалд итгэх итгэлийг алдагдуулдаг байна.

ГҮЙЦЭТГЭЛИЙН УТГА АГУУЛГА

Гүйцэтгэлийг ямар утгаар нь ойлгох вэ?

Толь бичигт “гүйцэтгэл” гэдэг үгийг “ололт амжилт”, “зорьсондоо хүрэх”, “хэрэгжилт”, “биелэлт” гэдэг утгын хувилбаруудаар тодорхойлжээ. Эдгээр нэр томъёоны ихэнх нь төрийн үйл ажиллагааны *объектив* нөлөөг тусгасан байхад зарим

нь хэн нэгний үйлдлийн үр дүнд бий болсон сэтгэл ханамжийн *субъектив* мэдрэмжтэй холбоотой байна. Эдийн засаг, төрийн удирдлагын ном зохиолд эхний утгыг онцолдог нь хүн амд шууд тусах нөлөөнөөс гадна субъектив сэтгэл ханамжийг хэмжихэд туйлын хэцүү, нэгтгэн дүгнэх боломжгүй байдагтай холбоотой юм.

Энэ утгаараа гүйцэтгэлийг гаргасан *хүчин чармайлт*, эсвэл хүрсэн *үр дүн* талаас нь тодорхойлж болох юм. Хувь хүний хүчин чармайлтад анхаарал хандуулахыг хүний дотоод сэтгэлийг засч тайвшруулах “зөөлөн, эелдэг” арга барил гэж үзэх нь олонтаа. Ийм ч зорилготой бөгөөд шалгарсан практик арга юм. Та бүхэн гүйцэтгэлийн субъектив хэмжээсийг орхигдуулан *зөвхөн* объектив үр дүнд анхаарвал юу болохыг төсөөлөөд үз. Илүү ухаантай ч залхуу хүн илүү үр дүнтэй ажилласан гэж шагнуулаад мэдлэг чадвар муутай ч нөр их хөдөлмөрч хүн үр дүн багатай ажилласан хэмээн шийтгүүлэх болно. Иймээс эхний хүн бусдаас бага ажиллавал ямар ч шийтгэлгүй юм байна гэсэн дохио авч байхад, сүүлийнх нь урьдын адилаар хэчнээн хичээж ажиллаад ч шагнуулахгүй юм байна гэсэн дохио авах болно. Энэ хоёр бүлэг хоёулаа рациональ ухамсарт хүмүүсээс бүрдэх учраас тэдний гаргах хүчин чармайлтын түвшин нийтдээ буурч, яваандаа тухайн байгууллага бүхэлдээ муу ажиллагсдаар дүүрэх болно.

Харин хувь хүний чин сэтгэлийн хүчин чармайлтыг (шагнахгүй юмаа гэхэд) хүлээн зөвшөөрч сайшаах нь ёс суртахуун, ажиллах урам зоригийг нэмэгдүүлэх, бусдад үлгэр дууриал үзүүлэхэд ихээхэн нөлөөтэй төдийгүй цаашлаад байгууллагын үр нөлөөг дээшлүүлэхэд тусалдаг. Үүнээс ч илүү чухал нь ихэнх хүний зорьсондоо хүрэх мэдрэмж нь (Торштайн Вэблений нэрлэснээр “хөдөлмөрийн үр шимийн мэдрэмж”) тэдний ажиллах урам зоригийг цалин хөлс, шийтгэл, өөр бусад материаллаг сонирхлоос илүү хүчтэй сэргээдэг гэж үздэг. Иймээс, төрийн албаны шинэтгэл нь зориудаар биш ч гэсэн хүний энэхүү урам зоригийг мохоовол ажиллагсдын үр ашигтай байдал буурч, түүнийг даган төрийн захиргааны үйл ажиллагааны үр нөлөө буурах магадлалтай³. Аливааг зөв хийх гэсэн хүний төрөлх хүсэл эрмэлзлийг үл тоож орхигдуулахын оронд зөв чиглүүлж, зөв ашиглах ёстой (Үр ашигтай ажиллагаа сайтай хувийн компаниуд үүнийг хүлээн зөвшөөрдөг). Гүйцэтгэлийн чиг баримжааг хүчтэй болгохын тулд

бид эдгээр хүчин зүйлийг анхаарч үзэхийн зэрэгцээ юун түрүүнд *үр дүнд суурилах нь зүйтэй*. Учир нь *хүчин чармайлтыг хялбар хэмжих боломжгүй төдийгүй эргээд үр дүнгүй ажиллагааг зөвтгөх сайхан шалтаг болдогт оршино*.

Ямар ч байсан *гүйцэтгэл бол харьцангуй бөгөөд соёлын онцлогоос хамаардаг ойлголт* гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх нь чухал. Төрийн албан хаагчдын ажлын гүйцэтгэл сайн байна гэдэг нь дүрэм журмаа мөрдөхийг гол зорилго болгодог тогтолцоонд дүрэм журмаа ягштал мөрддөг бол; хөрөнгө нөөцийн ашиглалтыг гол зорилго болгодог тогтолцоонд зоос бүрийг хэмнэхийн төлөө тэмцдэг бол; шатлан захирах ёсыг чанд баримталдаг тогтолцоонд удирдлагын үүрэг даалгаврыг үт дуугүй даган биелүүлдэг бол; өрсөлдөөнийг эерэгээр авч үздэг тогтолцоонд хувийн нөлөө, хөрөнгө мөнгөний төлөө идэвхитэй өрсөлддөг бол; зөрчил, санал зөрөлдөөнийг үл тэвчдэг тогтолцоонд бүлгийнхээ нэр нөлөө, эв нэгдлийн төлөө эв найртай хамтран ажилладаг бол сайн ажилласан гэж үздэг харьцангуй ойлголт юм.

Тэгвэл бид захиргааны олон янзын соёл бүгд адилхан үр ашигтай гэж үзэх ёстой юу? Мэдээж үгүй. Үнэн хэрэгтээ, төрийн захиргааны институцийн шинэтгэлийн гол зорилго бол үр ашиг багатай ёс зүйн дүрмээс үр ашиг сайтай ёс зүйн дүрэмд шилжих явдал юм. Гэхдээ бид захиргааны соёл Ангараг гаригаас ирээгүй, эдгээр соёл нь хүний бий болгосон урамшууллын бүтэц, тодорхой асуудлуудын хариу болон бий болж төлөвшдөг гэдгийг ойлгох хэрэгтэй. Захиргааны аливаа соёл хоцрогдож, ажиллагаагүй болсон ч удаан хугацааны турш үр дүнтэй байхаар үргэлжлүүлэн сайжруулъя гэвэл түүний институцийн үндэс суурийг ойлгох зайлшгүй шаардлагатай *хэвээр* байна. Жишээлбэл, ажилласан жил харгалзан албан тушаал дэвшүүлдэг практикийг хувь хүний мэдлэг чадвараар нь үнэлэхэд саад болдог хэмээн шүүмжилдэг. Энэ нь ерөнхийдөө үнэн. Гэхдээ 10 дугаар бүлэгт тэмдэглэсэнчлэн, төрийн захиргаанд ажилласан жилийг харгалзах зарчмыг анх нэвтрүүлэхдээ төрийн албан хаагчдыг улстөрийн янз бүрийн дарамт шахалтаас хамгаалах *шинэтгэл* болгож хийснийг мартаж болохгүй. Үүнтэй холбогдуулан “мэдлэг чадварт суурилсан” системд шилжих нь тухайн улсын засаглалын чанараас хамаарч

ийм дарамт шахалтын үүд хаалгыг дахин нээх эрсдэл дагуулж болох юм. Нэгэнт ийм шилжилт хийх шаардлагатай болсон тохиолдолд шинэтгэлийн эдгээр эрсдэлийг давхар тооцож байх хэрэгтэй.

Харамсалтай нь гаднын туслалцаатай хэрэгжүүлсэн төрийн захиргааны шинэтгэлийн олон хөтөлбөр өнөөгийн тулгамдсан асуудлууд анх чухам хэрхэн, хаанаас үүссэнийг хэзээ ч үнэлж дүгнэж байсангүй, улмаар эдгээр хөтөлбөр бодит амьдрал дээр тогтвортой үр дүн гаргаж чадаагүй байна.

Ямар “үр дүн”-г хэмжих вэ?

Гүйцэтгэлийг “бодитой” хэмжихэд орц, эсвэл дор дурдсан нэг буюу түүнээс дээш үр дүн, эсвэл хоёуланг нь ашигладаг⁴. Хууль сахиулах чиг үүргийг жишээн дээр авч үзвэл:

- *Орц* гэдэг нь тухайн үйлчилгээг үзүүлэхэд зарцуулсан хөрөнгө нөөц, тухайлбал, цагдаагийн ажилтан, албадан саатуулах байр, цагдаагийн машин, гав гэх мэт зүйлсийг хэлнэ. Орцын нийгмийн үнэ цэнийг зардлаар нь хэмждэг. Орцтой холбоотой гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлт бол *хэмнэлт*, өөрөөр хэлбэл, чанар сайтай орцыг хамгийн бага зардлаар, хугацаанд нь олж авах явдал юм.
- *Гарц* буюу бүтээгдэхүүн гэдэг нь үзүүлсэн үйлчилгээ өөрөө, тухайлбал, цагдан хорьсон хүний тоо байж болно. Гарцын нийгмийн үнэ цэнийг түүнтэй яг адилхан, эсвэл адилтгах үйлчилгээний зах зээлийн үнээр (хэрэв ийм үнэ байхгүй бол нэгжийн зардлын дүнгээр нь) ойролцоогоор тодорхойлдог. Гарцтай холбоотой үр дүнгийн шалгуур бол *үр ашиг*, өөрөөр хэлбэл гарцын нэг нэгжид ногдох орцын зардлыг аль болох багасгах (буюу өгөгдсөн орцын нийт зардалд ногдох гарах гарцын тоо хэмжээг аль болох нэмэгдүүлэх) явдал юм.
- *Үр дүн* бол тухайн үйлчилгээг үзүүлснээр хүрч байгаа зорилго, тухайлбал, гэмт хэргийн бууралт юм. Үр дүнгийн нийгмийн үнэ цэнийг улстөрийн талбарт олон нийтийн хариу үйлдэл болж илэрснээс бусад тохиолдолд үнэлэхэд хэцүү байдаг. Үр дүнтэй холбоотой гүйцэтгэлийн шалгуур

үзүүлэлт бол *үр нөлөө*, өөрөөр хэлбэл, гарсан гарцтай харьцангуйгаар үр дүнг аль болох дээшлүүлэх явдал юм⁵.

- *Үйл явц* гэдэг бол орцыг нийлүүлж байгаа, бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэж байгаа, эсвэл үр дүнд хүрч байгаа *арга хэлбэр* юм. Сайн үйл явцын үнэ цэнэ өндөр байдаг боловч тодорхойлох боломжгүй байдаг. Орцын хувьд зохистой сайн үйл явц нь орцыг олж авах, ашиглах дүрэм журам, мэдээж хэрэг шударга байдлыг мөрдөх явдал юм. Төрийн үйл ажиллагааны зарим чиглэлд, тухайлбал, хууль сахиулах ажиллагааны тухай манай жишээнд, “зохистой үйл явц” нь өөрийн гэсэн бие даасан үндэслэлтэй төдийгүй сайн засаглалын гол элемент болдог. Мэдээж хэрэг иргэдийн эрхийг зөрчин цагдан хорьсноор ажиллагааны тоог нэмэгдүүлсэн бол “сайн гүйцэтгэл”-д тооцохгүй. Гарц буюу (голчлон) үр дүнг нарийвчлан тодорхойлох боломжгүй зарим салбарт гүйцэтгэлийг үйл явцын шалгуур үзүүлэлтүүдээр хэмжих нь тохиромжтой байдаг (тухайлбал, эрүүл мэндийн үйлчилгээнд “өвчтөнтэй харьцах байдал”, бодлого боловсруулах ажиллагаанд “чөлөөт мэтгэлцээний дүрэм” чухал байдаг). Үйл явцын үзүүлэлтийг тоон үзүүлэлтээр (тухайлбал, хичээлийн цагт оюутнуудын асуултад хариулах хугацааны эзлэх хувь) илэрхийлж болох боловч ихэвчлэн чанарын үзүүлэлтээр тодорхойлдог. Гэхдээ эдгээрийг хэрэглэгчдийн санал хүсэлтийг авах, өөрөөр хэлбэл, эмнэлэгт эмчлүүлж буй өвчтөнүүдийн сэтгэл ханамжийн байдлыг судлах зэргээр тоон үзүүлэлтэд шилжүүлэн үнэлж болно⁶.

Янз бүрийн салбарын орц, гарц, үр дүн, үйл явцын шалгуур үзүүлэлтүүдийн жишээг Хүснэгт 18.1-д харуулав. Эдгээрийн зарим нь сайн, зарим нь муу үзүүлэлт бөгөөд гүйцэтгэлийг сайжруулахаас илүү бууруулах, эсвэл гажуудуулах магадлалтай үзүүлэлт юм. Аль нь ямар шалгуур үзүүлэлт болохыг уншигч өөрөө тогтоож, тухайн нэг шалгуурыг ашигласнаас гарч болох үр дагаврыг харьцуулж төсөөлөх хэрэгтэй. Ямар ч тохиолдолд ганц үзүүлэлтэд найдахаас илүү гүйцэтгэлийн талаар бүрэн дүүрэн ойлголт өгөхүйц шалгуур үзүүлэлтүүдийг *хослуулан* хэрэглэх нь зүйтэй. Энэ нь гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлтийг механик байдлаар зэрэгцүүлэн үзэх биш, харилцан ярилцах замаар үнэлэх ёстой гэсэн үг юм.

Хүснэгт 18.1

Гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлтийн жишээ

Салбар	Орц	Гарц	Үр дүн	Үйл явц
Ерөнхий захиргаа	Ажилтны тоо	Бодлогын баримт бичгийн тоо	Илүү сайн шийдвэр	Мэтгэлцээний нээлттэй байдал
Боловсрол	Багш-сурагчийн харьцаа	Анги дүүргэлтийн хувь	Бичиг үсэг тайлагдалт нэмэгдэх	Сурагчдын өөрийгөө илэрхийлэх боломж
Шүүхийн тогтолцоо	Төсөв	Шийдвэрлэсэн хэрэг	Давж заалдсан хэргийн хувь буурах	Орлого багатай иргэдэд үзүүлэх эрх зүйн тусламж
Цагдаа	Цагдаагийн машины тоо	Цагдан хорьсон хүний тоо	Гэмт хэргийн бууралт	Хүний эрхийг хүндэтгэх
Засан хүмүүжүүлэх	Зардал/хоригдол	Хоригдлын тоо	Давтан хэрэг үйлдэлтийн хувь	Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх
Эрүүл мэнд	Сувилагчдын нийт хүн амд эзлэх хувь	Вакцинжуулалтын тоо	Өвчлөлт буурах	Өвчтөнтэй харилцах харьцаа
Нийгмийн халамж	Нийгмийн ажилтны тоо	Тэтгэвэр тэтгэмж авсан хүний тоо	Халамжийн бусад хувилбар	Хүндэтгэлтэй харьцах

Хариуцлагын тогтолцоотой холбоотой байдал

Үр дүнг хэмжихийн цаад зорилго хүмүүсийг хийсэн үйлдлийнх нь үр дүнгийн төлөө хариуцлага хүлээлгэх замаар гүйцэтгэлийг сайжруулахад чиглэдэг. Дээр өгүүлсэн үр дүнгийн шатлалаас үзэхэд нэг шатны үр дүн дараагийн шатны бүтээгдэхүүн болдог нь төрийн үйлчилгээний үйлдвэрлэлийн нарийн түвэгтэй үйл ажиллагааг харуулж байна. Иймээс эцсийн хэрэглэгчдэд ойрхон байдаг “доод шатны” үйл ажиллагаанд (тухайлбал, хотын тээвэрт) гарц-үр дүнгийн уялдаа холбоо тодорхой, хангалттай шууд илэрдэг учраас гарцын үзүүлэлтээр эцсийн үр дүнг илэрхийлэх боломжтой. Харин “дээд шатны” үйл ажиллагаанд ийм боломж байдаггүй (тухайлбал,

хууль журам боловсруулах ажиллагааны хувьд хууль журмын тоог “аль болох нэмэгдүүлэх” нь гүйцэтгэлийн зохистой хэмжүүр байж таарахгүй).

Энэ нь “хариуцлагын тогтолцооны гинжин хэлхээ” буюу гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлтүүдийг нарийвчлан тогтоох тусам хүлээх хариуцлага нь тодорхой болж, шууд илэрдэг бол шалгуур үзүүлэлтийг өргөн хүрээтэй тодорхойлох тусам хүлээх хариуцлага (өөрөөр хэлбэл, цэвэр нөлөө) нь тодорхой бус болж, бүдгэрнэ гэсэн үг⁷. Жишээлбэл, вакцинжуулалтын ажлын гарцын төлөө тосгоны сувилагчтай хариуцлага тооцож, холбогдох шагнал, шийтгэл ногдуулахад нэлээд хялбар боловч тосгоны хүүхдүүдийн эрүүл мэндийг сайжруулах үр дүнгийн төлөө түүнтэй хариуцлага тооцоход хэцүү байдаг. Өрхийн эрүүл ахуйн нөхцөл, хоол тэжээл, эрүүл мэндийн бусад хүчин зүйлсэд түүний оруулсан хувь нэмэр вакцинжуулалтын тоог нэмэгдүүлснээс илүүгээр хүүхдийн эрүүл мэндийг сайжруулах үр дүнд нөлөөлсөн байж болно. *Гэхдээ ийм оролцоо нь дан ганц бүдээгдэхүүнд чиглэсэн урамиууллын системээр хөхиүлэн дэмжих боломжгүй.*

Түүнчлэн нарийн хяналтгүй бол вакцинжуулалтыг зохих хэмжээнээс бага тунгаар хийхээс (улмаар үлдсэн вакцин эрүүл мэндийн үйлчилгээний тогтолцооноос гадуур ашиглагдахаас) сэргийлэх хэцүү. Иймд дан ганц гарцын үзүүлэлтэд анхаараад орцын ба чанарын хяналтыг орхигдуулах нь томоохон практик эрсдэлүүд дагуулж болно (Үр дүнд чиглэсэн системийн алдаа дутагдлыг арилгахад хэдий хугацаа шаардагдана, тэр хүртэл гарцын үзүүлэлтэд төдийгүй орцын болон чанарын хяналтыг тавих замаар хялбархан “даатгал” бий болгож болно.).

Эдгээр хэлэлцүүлэгт үр дүнгийн үзүүлэлт гарцын үзүүлэлтээс “дээр”, эсвэл гарцынх нь үр дүнгийнхээс илүү гэсэн санаа агуулаагүй болно. Бусад бүх зүйл хэвийн байхад гарцын үзүүлэлт хүссэн үр дүнгүүдтэй илүү ойр байдаг бөгөөд иймээс тухайн үйл ажиллагаа эцсийн хэрэглэгчид ойр байх тусам илүү бодитой байдаг. Гэхдээ гарцын үзүүлэлтүүдийг хэдийчинээ нарийвчлан заах тусам учир холбогдол нь алдагддаг бөгөөд нөгөө талаас, төрийн албан хаагчидтай ажлын үр дүнгийн төлөө хариуцлага тооцоход хэцүү

болдог. Мөн орцын хэмжүүрээс эхлээд гарцын, үр дүнгийн, эцэст нь үйл явцын үзүүлэлт хүртэл бүх шатыг хамруулна гэвэл хэмжилт бүр ч түвэгтэй болдог. Хэдийгээр чанарын асуудал үргэлж тавигддаг ч гарцыг тодорхойлох, хэмжихэд арга зүйн хувьд нэг их хүндрэл бэрхшээл гардаггүй (орцын хувьд бүр ч бага), гагцхүү хүндрэлтэй зүйл нь *гарцын шалгуур үзүүлэлтүүд, тэдгээрийн учир холбогдол байдаг*. Үүний нэг адилаар, үр дүнг тодорхойлоход хүнд биш боловч *үр дүнгийн үзүүлэлтүүдийг гүйцэтгэлийг сайжруулахад хэрхэн ашиглах боломжтой* вэ гэдэг нь хүндрэлтэй асуудал юм. Үр дүнгийн үзүүлэлтүүд илүү ач холбогдолтой байдаг бол гарцын үзүүлэлтүүд хэрэглэхэд илүү хялбар байдаг. Төрийн байгууллагын ажлын гарц ба ард түмний хүсэн хүлээсэн үр дүнгийн хооронд илэрхий шууд холбоотой тохиолдолд төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны гүйцэтгэлийг дээрх хоёр шалгуурыг хослуулан хэмжих нь хамгийн тохиромжтой.

Мөн гарцын, эсвэл үр дүнгийн үзүүлэлтийг сонгоход (орцод суурилсан бус гүйцэтгэлийн үзүүлэлтүүдийг эхлээд нэвтрүүлэх нь тохиромжтой нөхцөлд) шаардагдах тоо баримтын бэлэн байдал, мэдээллийн технологийн хангамж хоёр ихээхэн нөлөөтэй. Нэгдүгээрт, тоо баримт хангалттай, хяналт шинжилгээ сайтай байх нь гарцыг илүү сайн тодорхойлох, улмаар гарцыг гүйцэтгэлийн хэмжүүр болгож ашиглах боломж олгодог. Эсрэгээр, тоо баримт хангалтгүй, найдваргүй, эсвэл хяналт шинжилгээ сул нөхцөлд гарцаар үр дүнг хэмжих нь хэлбэр төдий, өөрсдийгөө төөрөгдүүлсэн хэрэг болдог. Ийм тохиолдолд үр дүнд суурилсан гүйцэтгэлийн элементүүдийг нэвтрүүлэх талаар ярьж эхлэхээсээ өмнө орц ашиглалтын дүрэм журмыг дагаж мөрдөх, хариуцлагыг чангатгах, холбогдох тоо баримтын чанар, хяналт шинжилгээний чадавхийг сайжруулахад нэн тэргүүнд анхаарах хэрэгтэй.

Цаашилбал тоо баримт цуглуулах зардал, илүү ерөнхийлж хэлбэл гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлтүүдийг системтэйгээр нэвтрүүлэх ажил, гүйлгээний зардал асар их байж болно. Эдгээр зардлыг хүлээгдэж байгаа үр дүнтэй нь харьцуулж бодитой тооцох хэрэгтэй. Гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлтийг зөвхөн түүнийг хийснээр хүлээгдэж байгаа үр өгөөжийн төлөө нэвтрүүлэх эсэх тухай асуудлаар маргааныг хязгаарлах нь буруу юм. Гэвч ийм тохиолдол

олонтаа гардаг бөгөөд гүйцэтгэлд суурилсан системийг гүйцэтгэлийг сайжруулах үндэслэлээр нэвтрүүлсэн боловч өртөг зардлыг нь огт тооцоогүй байдаг.

Эцэст нь, гүйцэтгэлийн үзүүлэлтийн оновчтой сонголт улс орон, цаг хугацаа, салбар бүрт харилцан адилгүй байдаг. Иймээс ганц хүчин төгөлдөр үйлчилдэг *ерөнхий дүрэм* бол: *гүйцэтгэлийн үр дүнг хэмжихэд тохиромжтой, өртөг зардлын хувьд боломжтой нөхцөлд гүйцэтгэлийг гарц, үр дүн, үйл явцын үзүүлэлтүүдийг хослуулан үнэлэх хэрэгтэй бөгөөд тэдгээр нь тухайн үйл ажиллагаа, улс орон, салбар, цаг хугацааны хувьд тохирсон, бодитойгоор хэрэгжих боломжтой байх ёстой.*

ГҮЙЦЭТГЭЛИЙН ШИНЭТГЭЛИЙГ НЭВТРҮҮЛЭХЭД БАРИМТЛАХ АРВАН ДҮРЭМ

Дээрх хэлэлцүүлэгт гүйцэтгэлийн үзүүлэлтийг амжилттай нэвтрүүлэхийн тулд болгоомжтой хандлага, хар ухаан, салбарын шууд мэдлэг хэрэгтэйг онцолсон билээ. Үнэндээ гүйцэтгэлийн үзүүлэлтүүдийг болгоомжгүй нэвтрүүлснээс гүйцэтгэлийг хэмжихийг эсэргүүцэхэд хүргэсэн ноцтой, хүсээгүй үр дагаврууд бий болох нь элбэг (Хөгжиж байгаа орнуудын зарим албан тушаалтан яагаад гүйцэтгэлийг шинээр нэвтрүүлэх явцад алдаж эндэхээс эмээж ерөнхийдөө энгийн хялбар үзүүлэлтүүд нэвтрүүлэхийг дэмждэг болохыг үүгээр тайлбарладаг). Энэ хэсэгт эдгээр асуудлыг янз бүрийн адил төстэй түүх, зүйрлэл, шог яриагаар дүрслэн үзүүлэв. Ингэснээрээ шинжилгээний агуулга нэмэхээс илүү уг асуудлуудыг “ой санамждаа тогтооход туслах”, улсын салбарын гүйцэтгэлийн тухай сэдвийн бодит амьдралаас тасархай байдлыг арилгахыг зорьсон болно.

Пэттоны угтвар нөхцөл (*Аян замд гарахаасаа өмнө явах зүгээ мэд*)

1970 оны Пэттон хэмээх кинонд 1942 онд АНУ-ын арми Тунисын Кассерины хавцлын дэргэд Германчуудтай халз тулалдаж томоохон ялагдал хүлээсний дараа генерал Жорж Пэттон армийнхаа эмгэнэлт байдлыг шалгаж явах зуур унтаж байгаа нэгэн цэрэг дээр санаандгүй гишгэж бүдэрдэг хэсэг гардаг. Тэгтэл нөгөө цэрэг, “Хүүш! би унтмаар байна” гэж уцаарласнаа шинэ командлагч генерал байхыг хараад уучлал хүсч дэмий амандаа бувтнадаг. Харин Пэттон түүний хариуд

“Санаа зоволтгүй ээ хүү минь, чи бол энэ арми дотор юу хийхээ мэдэж байгаа цорын ганц хүн” гэж хэлдэг.

Гүйцэтгэлийг сайжруулахад нэн тэргүүнд хамгийн илт шаардлагатай зүйл бол хэрэгжүүлж байгаа үйл ажиллагааныхаа зорилгыг маш тодорхой мэдэж байх явдал юм. Гэтэл олон оронд гүйцэтгэлийн үзүүлэлтүүдийг ихэвчлэн тодорхой зорилгогүйгээр бусдыг даган дууриаж нэвтрүүлснээс зарим орон урьд өмнө гайгүй сайн ажиллаж байсан хяналт, хариуцлагын тогтолцоогоо сулруулсан байдаг.

Хойд эгчийн мухардал (*Гутал чинь таарахгүй бол өөрийг олж ав*)

Үнсгэлжингийн үлгэрийн анхны хувилбарт болор шаахайг хөлдөө тааруулах гэж хойд эгч нарын нэг нь хөлийнхөө хурууг, нөгөө нь өсгийгөө тайрдаг. Тэд хоёулаа тайранхай хөлтэй хоцорч мэдээж хэрэг шаахайг ч, ханхүүг ч өөрийн болгож чадаагүй тухай өгүүлдэг.

Тийм ч учраас бид энэ номынхоо турш институцийн чанартай бүхий л шинэтгэлийг дотоодын нийгэм, соёл, түүхэн нөхцөл байдал, хамгийн гол нь захиргааны чадавхид нийцүүлэн авч үзэх ёстойг онцлон тэмдэглэж байгаа билээ. Зарим улс шинэтгэлийг дотоодын нөхцөлдөө тохируулан хянуур боловсруулахын оронд захиргааны чадавхи болон институцийн бусад хязгаарлалтыг үл харгалзан гүйцэтгэлийг сайжруулах арга барил нэвтрүүлсэн хэрнээ энэ оролдлого нь амжилтгүй болмогц нөгөө л чадавхийн асуудлаа буруутгасан байдаг. Гэтэл *захиргааны чадавхи ч бас тухайн төлөвлөсөн шинэтгэлийн нарийн түвэгтэй байдал, зорилгоос хамаарсан харьцангуй ойлголт* юм. Дотоодын нөхцөл байдлыг бодитойгоор үнэлж чадахгүй, түүнийг харгалзалгүйгээр шинэтгэлийн төлөвлөгөө боловсруулах нь үйл явцын эхэнд байснаас ч илүүтэйгээр чадавхийг сулруулж болно. Тэгсэн хэрнээ энэ асуудлыг төлөвлөлтийн алдааг зөвтгөх шалтаг болгон ашиглах нь байдлыг улам дордуулж байна.

Харамсалтай нь заримдаа үүнийг зориуд санаатайгаар хийх тохиолдол ч гардаг. Гаднын зөвлөхүүдийн санал болгосон хэтэрхий нарийн түвэгтэй шинэтгэлийг хэрэгжүүлэх чадавхи сул байдлыг эдгээр зөвлөх өөрсдийгөө үргэлжлүүлэн ажиллуулах үндэслэл болгож ашиглах тал ч бий. Эцсийн дүндээ дотоодын чадавхи улам суларч

гадаадын зөвлөхүүдээс улам хараат болох бөгөөд энэ нь институцийн шинэтгэл бүтэлгүйтэх хамгийн том ганц сэрэмжлүүлэг юм.

Хариуцлагын тогтолцооны үл хослох сонголт (*Үнэгүй хоол энд ч бас алга*)

Статистикийн хувьд (өгөгдсөн түүврийн) нарийвчлал, магадлал хоёр хоорондоо урвуу хамааралтай байдаг. “Оноогоор тооцох” нь нарийвчлал сайтай боловч зөв байх магадлал бага буюу тухайн хувьсагчийн бодит утгатай ойр байх магадлал нь бараг тэгтэй тэнцүү байдаг. Эсрэгээр багцаар үнэлэх нь зөв гарах магадлал өндөртэй ч ашиглахад хэтэрхий өргөн хүрээтэй. Үүний нэг адилаар гүйцэтгэлийн салбарт хариуцлагатай тогтолцооны хослуулах боломжгүй сонголт гэж бий: *хариуцлагыг нэг бол өргөн хүрээнд, эсвэл явцуу хүрээнд тодорхойлж болно. Харин энэ хоёрыг хослуулсан дундаж сонголт гэж байдаггүй.* Хариуцлагыг явцуу хүрээнд шууд тодорхойлох нь хариуцлагын тогтолцоог явцуу болгодог. Эсрэгээр үр дүн хэдийчинээ өргөн хүрээтэй, утга учиртай байх тусам үйл ажиллагаа, үр дүн хоёрын уялдаа холбоо төдийчинээ бүрхэг болдог.

Бид тодорхой зүйлсийн гүйцэтгэлийг нэг бол маш нарийн хэмжиж (улмаар тэдгээрийг хариуцсан хүмүүстэй хатуу хариуцлага тооцож), эсвэл чухал үр дүнгийн талаар бүдүүн тойм ойлголт авснаар (улмаар эндээс үүдсэн хариуцлага тооцох тодорхойгүй байдлыг тэвчин) санаа амарч болно. Амьдрал дээр ерөнхий үр дүнгийн талаар илүү цэгцтэй ойлголттой болохын тулд аль алиныг нь хийх нь зүйтэй. Энэ нь мөн хариуцлагын тогтолцооны үл хослох сонголттой холбоотой бөгөөд гарцаар дамжуулан гүйцэтгэлд хяналт тавих нь нарийн түвэгтэй цогц ажил үүргийн хувьд (тухайлбал, сэтгэцийн эрүүл мэндийн үйлчилгээ) хамгийн тохиромжгүй, харин энгийн үйл явцтай ажилд (тухайлбал, хог хаягдал ачих үйлчилгээ) маш үр нөлөөтэй байж болно⁸.

Титаникийн сэрэмжлүүлэг (*Харж чадаагүй тэр зүйл чинь таныг живүүлж болно*)

Домогт *Титаник* хөлөг онгоц сүйрнэ гэж хэзээ ч төсөөлөөгүй боловч 1912 онд Хойд Атлантын далайд анхны аяллаа хийж яваад хивгээрээ мөсөн уул мөргөж живсэн билээ. Энд хоёр сургамж байна.

Нэгдүгээрт, ямар нэг институцийн шинэчлэл “жившгүй”, амжилтад хүрэх ёстой гэж итгэх нь гэнэн хэрэг юм. Хоёрдугаарт, Титаник хөлөг мөсөн уулын далд хэсгийг мөргөж живсэн нь мэдээж.

Аливаа нийгэмд оршин байдаг институцийн дүрмийн нийт хэмжээ албан ёсны дүрэм болж ил гарсан хэсгээсээ ямагт их байдаг. Үнэндээ зарим үед ил харагдаж байгаа албан ёсны дүрмүүд зүгээр л ажиллагаагүй болсон байдаг. Жишээлбэл, ЗХУ-ын 1936 оны Үндсэн хуулийг хувь хүний эрхийг хамгаалахын зэрэгцээ нийгмийн зорилтуудыг хангахад чиглэсэн үлгэр жишээч баримт бичиг гэж үзэж байв. Бодит байдал дээр үүнд итгэж ажиллаж байсан бүх хүн тун удалгүй ноцтой асуудалд орсноо мэдсэн юм. Төр засагт гүйцэтгэлийн баримжааг хүчтэй болгохыг дэмжсэн шинэтгэлийг хийхдээ голлох албан бус дүрмүүдээ (ерөнхийдөө хөрсөн дор байгаа) харгалзан боловсруулаагүйгээс шинэтгэл өөрөө нуран унах магадлалтай болдог. Энэ нь тухайн шинэтгэлийг хэрэгжүүлэгчид, эсвэл гаднын хандивлагч байгууллагууд нийгмийн дотоод зүй тогтлын талаар илүү мэдлэг туршлагатай болохыг шаардаж байгаа хэрэг биш, учир нь ингэж шаардах нь биелэхгүй зүйл. Харин тэд дотоодын албан бус дүрмүүдийг сайн мэддэг, ойлгодог хүмүүсийг олж тогтоон тэднийг институцийн шинэтгэл боловсруулах ажиллагаанд татан оролцуулах, эсвэл ядаж шинэтгэлийг нэвтрүүлэхээсээ өмнө “дугуйны хийг нь шалгаж өшиглүүлж үзэх” хэрэгтэй гэсэн үг юм.

Хайзенбергийн дилемма (*Хүсээгүй үр дагавар бий болгох хуулиас болгоомжил*)

Физикийн ухаанд сайн мэдэх Хайзенбергийн дилемма буюу тодорхойгүй байдлын зарчимд аливаа үзэгдлийг судлахад шаардлагатай үйлдлүүд өөрөө уг үзэгдлийг өөрчилдөг гэж үздэг. Үүнийг гүйцэтгэлийг хэмжих сэдвийн хүрээнд авч үзвэл хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээ нь төлөвлөсөн, зөвхөн хүссэн үр дүнг авчирна гэдэгт хэт итгэлтэй байж болохгүйг анхааруулж байна. Хүний үйл ажиллагааны үр дүнг үнэлэх шинэ арга хэрэгсэл нэвтрүүлэх нь ямагт зан байдлын өөрчлөлт бий болоход хүргэдэг (*хэрэв* уг үнэлгээ сонирхлын тодорхой өөрчлөлт дагуулсан бол). Мэдээж хэрэг гүйцэтгэлийн үзүүлэлт нэвтрүүлэх нь арга хэрэгсэлд биш эцсийн зорилгод чиглэсэн буюу төрийн албан хаагчдын зан байдлын

өөрчлөхөд чиглэсэн арга хэмжээ юм. Гэхдээ зан байдлыг өөрчлөх оролдлого нь зорилго, зорилттойгоо зөрчилдсөн, эсвэл бүр зорилгыг бүхэлд нь алдагдуулсан, анхны нөхцөл байдлыг дордуулахад хүргэх хүсээгүй зан төлөвийг бий болгох нь олонтаа.

Бодит амьдралаас авсан зарим жишээг дор үзүүлье:

- Цагдаагийн албаны ажлын гүйцэтгэлийг эргүүлийн цагдаагийн тоогоор хэмждэг бол статистикийн болон задлан шинжилгээний чухал чиг үүргийг орхигдуулж, улмаар хууль, нийгмийн дэг журамд сөрөг нөлөө үзүүлнэ. Хэрэв гэмт хэргийн ерөнхий түвшингээр хэмждэг бол цагдаа нар нийт гэмт хэргийн тоог дарж мэдүүлэх сонирхолтой болно. Харин тодорхой нэг гэмт хэрэгт үндэслэн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлбэл ерөнхийдөө тэрхүү гэмт хэргийг дарж мэдээлэн гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг үл хайхрах талтай.
- Эмнэлгийн төсвийг хүлээлгийн жагсаалтад байгаа өвчтөний тоонд үндэслэн олгодог бол эмнэлгийн удирдлага, эмч нар чухал шаардлагагүй өвчтнүүдийг аль болох удаан хүлээлгэж, бусад эмчилгээнд (заримд нь чанар сайтай эмчилгээ хийж, бусдад нь огт эмчилгээ хийхгүй байх гэх мэт) хамаагүй их хугацаа зарцуулах болно. Харин ажлын гүйцэтгэлийг нь эмчилсэн өвчтөний тоогоор үнэлэх юм бол аль болох олон хүн эмчлэх гэснээс болж асаргаа сувилгааны чанар муудаж болох юм (Уиллиамс, 1996).
- Австралийн нутгийн уугуул иргэдэд эрүүл ахуйн болон төсвийн бусад тусламж дэмжлэг олгохдоо ариун цэврийн байгууламжийг хэр цэвэр байлгасныг харгалзана гэж мэдэгдсэний дараа тэд ариун цэврийн өрөөнүүдээ сайтар цэвэрлэсний дараа хүн оруулалгүй түгжих замаар маш үр дүнтэй хариу арга хэмжээ авсан байдаг.

Турк бүтгэлт (*Хэрэггүй зүйлийг сайн хийх хэрэггүй*)

Турк ардын нэгэн үлгэрт хэтэвчээ хаясан эр нарийн гудамж нь хэтэрхий харанхуйн улмаас төв гудамжинд хичээнгүйлэн хайж байгаа тухай өгүүлдэг. Мэдээж хэрэг гүйцэтгэлийг утга учиртай хэмжих маш хүндрэлтэй боловч тэглээ гээд учир холбогдолгүй

үнэлгээг амар хялбараар хийхийг хэзээ ч зөвтгөж болохгүй. Энд “хэмжиж болохгүйн зовлон” илэрч байна. Нарийвчлан авч үзье.

Менежментийн зөвлөгөөнд танил болсон дүрмээр бол “хэмжигдсэн бүхэн хийгддэг”. Энэ нь ашиг орлогын (эсвэл борлуулалтын буюу хөрөнгө оруулалтын өгөөжийн) доод хэмжээ хэмжихэд хялбар, утга учиртай байдаг хувийн хэвшлийнхний хувьд хүчинтэй үйлчилдэг байж болно. Гэтэл энэ нь улсын салбарын хувьд хамаагүй эргэлзээтэй байдаг. Энэ дүрмийг учир утгатай болгоход: (1) зөв зүйлийг хэмжих, (2) тухайн зүйлээ зөв хэмжих, (3) хэрэв хийгээгүй бол хүлээх үр дагавартай байх гэсэн гурван нөхцөл тавигддаг. Өмнө авч үзэж байсанчлэн, эдгээр нөхцлүүдийн аль алиныг хангахад хялбар бус.

Бүр илүү түвэгтэй болгож байгаа зүйл бол уг дүрмийн илэрхий үр дагавар буюу *хэмжигдэхгүй бол хийгдэхгүй* гэсэн ойлголт юм. Турк булталт бидэнд улсын салбарт хэмжихэд хамгийн түвэгтэй үйл ажиллагаа хамгийн чухал байж болно (эрх тэгш байдал, нийгмийн амгалан тайван байдал гэх мэт) гэдгийг анхааруулж байна. Эцэст нь, өмнө тэмдэглэсэнээр, аливаа байгууллага, эсвэл урамшууллын системд гарсан өөрчлөлтийн богино хугацааны үр дагавар гол төлөв эерэг байдаг бөгөөд ийм зөвхөн богино хугацааны үр дүнгээр шинэтгэлийг үнэлэх нь хангалтгүй (мөн зөвхөн ашиг тусыг нь анхаараад өртөг зардлыг нь тооцохгүй байж болохгүй). Гүйцэтгэлийг хэмжихдээ шинэтгэлээс хүлээгдэж буй үр дүн, өртөг зардлын аль алиныг ойрын бус, хэтийн төлөв байдлаар нь тооцоолж үзэх хэрэгтэй.

Дрийдлийн төөрөгдөл (Буруу зүйлийг яг зөв хийснээс зөв зүйлийг бараг зөв хийсэн нь дээр)

Жозеф Хиллерийн *Кэтч-22* хэмээх дайны эсрэг үзэлт сонгодог хошин романд командлагч генерал Дрийдл нягт бөмбөгдөлтөд туйлын дуртай нэгэн бөгөөд довтолгооны үед хоосон газар эмх цэгцтэй бөмбөгдөж дараалсан нүх гаргасан нисгэгчийг магтаж, харин заасан байны эргэн тойронд эмх замбараагүй бөмбөгдөж байж байг устгасан өөр нэг нисгэгчийг зэмлэдэг.

Хэрэв үзүүлэлт нь хүрэх ёстой үр дүнтэй холбоогүй бол (эсвэл тоо баримт нь өөрөө хуурамч бол) үр дүнгийн үзүүлэлтийг хэчнээн гоё хүснэгтэд оруулан цэгцтэй харуулж, цаг тухайд нь хяналт тавиад ч

гүйцэтгэлийг сайжруулж чадахгүй. Үнэн хэрэгтээ худал нарийвчлал нь төрийн албан хаагчдын эрч хүчийг өөр зүйлд буюу тухайн тоо баримтыг сайхан танилцуулахад зарцуулах, эсвэл өгөгдлөө эмх цэгцтэй харагдуулахын тулд худал мэдээлэхэд хүргэж болно. Аль ч тохиолдолд тэдний эрч хүч ажлынх нь жинхэнэ зорилго буюу төрийн үйлчилгээг сайжруулах зорилгоос өөр зүйлд зориулагдаж байна.

Механикийн зарчим (*Эвдрээгүй юмыг засах гээд хэрэггүй*)

Хэрэв улсын салбарын удирдлагын тодорхой чиг үүрэг боломжийн сайн ажиллаж байгаа нөхцөлд өөрчлөлт нь нөхцөл байдлыг улам дордуулж болох эрсдэлийг шинэтгэл хийгчид онцгой анхаарах хэрэгтэй. Энэ нь ажлын тааруу гүйцэтгэлийг идэвхигүй хүлээн зөвшөөр гэсэн үг биш, харин эрсдэлийг нь зөв үнэлж зохистой шийдвэрлэх шаардлагатай гэсэн үг. Харин үүний эсрэгээр буюу тухайн үйл явц ажиллагаагүй, эсвэл авлигад бүрэн идэгдсэн тохиолдолд түүнийг сайжруулах цорын ганц арга зам бол эрс шинэчлэл хийх явдал байна.

Биеийн тамирын дасгалын дүрэм (*Дасгал хийхээсээ өмнө сунгалт хий*)

Эдийн засгийн суурь онолын үйлдвэрлэлийн боломжийн тухай үзэл баримтлалд нэг талаас бодит үйлдвэрлэлийг нөөцийн ба технологийн хязгаарлалтаас тогтоосон дээд цэг хүртэл ойртуулах, нөгөө талаас дээд хязгаарыг өөрчлөх хоёрыг зааглаж үздэг. Зүйрлэвэл, үр дүнд суурилсан гүйцэтгэлийн шинэ үзүүлэлт, хөшүүргийг нэвтрүүлэхээсээ өмнө одоо байгаа зохицуулалт, урамшууллын хүрээг сайжруулах бүх боломжийг дэмжих хэрэгтэй. Хоёрт, цаг хугацаа нь зөв, гүйцэтгэлийн зөв шалгуурууд тогтоосон нөхцөлд хүрэх тодорхой түвшинг тогтоох хэрэгтэй. Гүйцэтгэлийн хүрэх зорилтот түвшинг тогтоохдоо хэт хялбар биш, гэхдээ хүрэх боломжтой байх зарчмыг баримтлах нь зүйтэй. Хэт их хүч шаардсан өндөр зорилт тавих нь хүчин чармайлтыг бууруулдаг бол хэт хялбар зорилт нь гүйцэтгэлийг сайжруулах хөшүүрэг болж чаддаггүй. Эргээд, зорилтот түвшин тогтоохдоо хаа нэгтээ мөрдөж байгаа хэм хэмжээ, стандартыг харгалзан, эсвэл ижил төстэй улс орон, салбарын урьд өмнөх гүйцэтгэлтэй харьцуулж болно (Дараагийн хэсэгт авч үзэх жишиг түвшний харьцуулалтыг (Бенчмаркинг) энэ зорилгод олонтаа ашигладаг бөгөөд уг арга хэрэгсэл өөрийн гэсэн давуу, сул талуудтай байдаг. Жишээлбэл, Поуэрсийн 1998 оны жишээг үзнэ үү).

Миссуригийн сорилт (*Сэлмийн хүчээр амьдардаг эрс халз тулаанд бэлэн байх хэрэгтэй*)

АНУ-ын Миссури мужийн “Надад харуулаач” буюу “Show me” гэсэн уриа автомашины улсын дугаар болон бусад олон зүйл дээр бичигдсэн байдаг. Энэ нь гүйцэтгэлд суурилсан аливаа системийн логикт угаас байдаг ойлголт бөгөөд *тухайн систем* ч бас бас өөрөө бодит байдлын сорилтыг давах ёстой гэсэн үг юм.

Иймд улсын салбарын шинэтгэлийн хөтөлбөрт *гүйцэтгэлийн системийн өөрийнх нь гүйцэтгэлийг* системтэйгээр үнэлэх тусгай заалтуудыг оруулах нь чухал. Гэхдээ хөгжиж байгаа орнуудын төрийн албан хаагчид, олон нийт, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдийн зүгээс уг шинэтгэлийг дэмжигчдээс Миссуригийн сорилт хийхийг шаардах хэрэгтэй. Уг сорилт нь хүртэх үр ашиг нь гарах зардлаасаа илүү гэдгийг, мөн “санал болгож буй загвар өөр улс оронд сайн, эсвэл муу хэрэгжсэнийг хэзээ, хэрхэн мэдэж болох вэ?” гэсэн энгийн асуултад сайн хариулж чадах эсэхээ *харуулахыг* шаарддаг. Хэрэв зөвлөгөө сайн, мэргэжилтнүүдийн мэдлэг туршлага хангалттай бол Миссуригийн сорилтыг давсанд тооцож гүйцэтгэлд суурилсан шинэтгэлийг эрчимтэй хэрэгжүүлж болно. Харин сорилтын үр дүн хангалтгүй бол спортын гутлын нэгэн алдартай компанийн уриаг тонгоруулан хэлсэнчлэн “зүгээр л юу ч хийхгүй байх” нь хамгийн зөв зүйтэй алхам болно.

САЙН ГҮЙЦЭТГЭЛИЙН “ТХХХХ” ШАЛГУУР

Дээрх сэрэмжлүүлгийг анхааралдаа авахын зэрэгцээ гүйцэтгэлийн сайн үзүүлэлт нь:

- *Тодорхой*- өөрөөр хэлбэл, оновчтой, хоёрдмол утгагүй (заавал тоон байх албагүй);
- *Халбогдолтой*- тавьсан зорилгодоо тохирсон (зөвхөн бэлэн байсан учраас авч хэрэглээгүй);
- *Хэмнэлттэй*- шаардагдах тоо баримтыг боломжийн зардлаар авч болох;
- *Хангалттай*- тухайн хэмжүүр дангаараа, эсвэл бусад үзүүлэлттэй хослон гүйцэтгэлийг үнэлэх *хангалттай* үндэс суурь болох;

- *Хянах боломжтой*- мэдээлэл нь тодорхой, бэлэн байхаас гадна тухайн үзүүлэлтэд бие даасан хяналт шалгалт хийх боломжтой байх шаардлагатай⁹.

Эдгээр шалгуурын аль нэг нь хангагдаагүй тохиолдолд гүйцэтгэлийг хэмжих албан ёсны механизм нэвтрүүлэх нь зохисгүй бөгөөд гүйцэтгэлийг үнэлэх, сайн ажиллагааг урамшуулах бусад арга зам, түүний дотор чадварлаг, үнэнч шударга менежерүүдтэй нээлттэй харилцан ярилцах уламжлалт аргыг хайх хэрэгтэй. Гэхдээ үүний хажуугаар цаашид гүйцэтгэлийг сайжруулах арга хэмжээг нэвтрүүлэх бэлтгэл болгон ТХХХХ шалгуурыг хангах чиглэлээр ажиллах шаардлагатай. Хөгжиж байгаа орнуудад үр дүнд чиглэсэн гүйцэтгэлийн үзүүлэлтийг амжилттай нэвтрүүлэхэд тоо баримт болон бусад нөхцөл байдалтай холбоотой хүндрэлүүд гардаг. Гэхдээ нийгмийн суурь үйлчилгээг хүргэх ажлын гүйцэтгэлийг тухайн нөхцөл байдлыг хамгийн сайн мэддэг хүмүүс, тухайлбал, хэрэглэгчдээс санал асуулга авах болон бусад арга хэрэгслээр дамжуулан хэмжих боломжтой.

ЖИШИГ ҮЗҮҮЛЭЛТЭД ТУЛГУУРЛАН ЗОРИЛТОТ ТҮВШИНГ ТОГТООХ¹⁰

Жишиг үзүүлэлтийг харьцуулах (бенчмаркинг), гүйцэтгэлийг хэмжих ажиллагаа хоёр нягт уялдаатай байдаг. Гүйцэтгэлийг хэмжих нь улсын салбарын байгууллагын ажлын гүйцэтгэлийг сайжруулах эхний алхам байж болох бөгөөд зохих урамшууллын системийг бий болгосноор үйл ажиллагааны чиглэлийг орцоос гарц, үр дүнд шилжүүлж, улмаар үр ашиг, үр нөлөөг дээшлүүлэхэд тусална. Гэхдээ байгууллагын гүйцэтгэлийг сайжруулах зорилготой үзүүлэлтүүдийг дотоод, гадаад харьцуулалтын үндэс суурь болгож ашиглавал жинхэнэ үр өгөөж гардаг. Үүнийг *бенчмаркинг* гэж нэрлэдэг бөгөөд аливаа байгууллагын үйл ажиллагааны үр ашиг, үр нөлөөг сайжруулах боломжийг тодорхойлохын тулд ижил төстэй байгууллагуудын үйл ажиллагааны практик, үр дүнгийн түвшинг хооронд нь харьцуулах арга хэрэгсэл юм.

Ийм харьцуулалт хийхэд тоон болон үйл явцын гэсэн хоёр аргыг ашигладаг. Тоон арга нь нэгж бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний өртөг, иргэдийн санал хүсэлтэд хариу өгөхөд зарцуулсан хугацаа, хэрэглэгчдээс ирүүлсэн өргөдөл, гомдлын тоо гэх мэт тухайн чиглэлийн ижил төстэй байгууллагуудтай харьцуулж болох үр

дүнгийн үзүүлэлтүүдийг тооцоход чиглэдэг. Тоон харьцуулалт нь аливаа байгууллага үр ашиг багатай чиглэлүүдээ тогтоох, тэдгээрийг сайжруулах зорилтот түвшнүүдээ тодорхойлоход тусалдаг учраас оношилгооны чухал хэрэгсэл болдог. Харин байгууллага бүр тэдний хяналтаас давсан өөр өөр гаднын хүчин зүйлсийн хязгаарлалтад оршдог учраас “лигийн жагсаалт” хэмээх хүснэгтээр байр эзлүүлж зэрэглэл тогтоох нь ач холбогдол багатай төдийгүй худал ташаа мэдээлэл өгч болно. Жишиг үзүүлэлтээр харьцуулах илүү ашигтай нэг арга бол аливаа байгууллагын үйл ажиллагааг өнгөрсөн үетэй нь харьцуулах арга юм. Гэвч энэ арга ч гэсэн юуг, хэрхэн сайжруулах талаар хангалттай мэдээлэл өгдөггүй. Иймд үйл явцын харьцуулалт буюу аливаа чиг үүргийг гүйцэтгэхэд шаардагдах цаад үйл явц, үйл ажиллагааг харьцуулах аргыг хэрэглэх шаардлагатай. Ийнхүү тоон харьцуулалт нь асуудалтай чиглэлийг тогтоох боломж олгодог бол үйл явцын харьцуулалт нь асуудлыг шийдвэрлэх арга замыг олоход тусалдаг.

Үйл явцын харьцуулалт хийх эхний алхамд сонгож авсан гол үйл ажиллагааныхаа “үйл явцын зураглал” хийх, эдгээр үйл ажиллагаанд зарцуулсан хөрөнгийн тухай мэдээлэл цуглуулах, гүйцэтгэлийг тодорхойлох бодлого, практик, ажлын арга барилд дүн шинжилгээ хийх ажлууд багтана. Ерөнхийдөө энэ үе шат нь үйл явцын илэрхий үр ашиггүй талуудыг илрүүлдэг бөгөөд хэрэв тэдгээрийг арилгаж чадвал гүйцэтгэлийг ихээхэн сайжруулах боломжтой. Дараагийн алхам нь харьцуулах газруудаас тоон мэдээлэл олж авах, үйл явцыг харьцуулах, санал зөвлөмж боловсруулах, өөрчлөлтийг хэрэгжүүлэх явдал байна. Өөрчлөлт хийсний дараа гүйцэтгэлийн үзүүлэлтийн шинэ утгыг тодорхойлж, гарсан амжилтыг хэмжиж, дараагийн харьцуулалт хийх үндэс бий болдог. Иймээс энэ арга барилыг ном, сурах бичигт бенчмаркинг ба тасралтгүй сайжруулалт гэж нэрлэдэг.

Жишиг үзүүлэлтийн харьцуулалтын жишиг нь дотоод, эсвэл гадаад байж болно. Дотоод харьцуулалт нь нэг байгууллага дотор ижил төстэй үйл ажиллагаа явуулдаг хэлтэс газруудын хооронд харьцуулж болно (тухайлбал, татвар, эрүүл мэнд, боловсрол гэх мэт олон салбартай байгууллагууд харьяа газар, эмнэлэг, сургуулиудын ажлын гүйцэтгэлийг хооронд нь харьцуулж болно). Гадаад жишиг нь шууд өрсөлдөгчид буюу өөрөөр хэлбэл, ижил төрлийн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ үзүүлдэг байгууллагуудыг хэлдэг. Жишээлбэл, улсын салбарын

эмнэлэг, сургуулиудыг хувийн хэвшлийн, эсвэл ТББ-уудын ажиллуулж байгаа эмнэлэг, сургуулиудтай, эсвэл газрын бүртгэл, авто машины бүртгэлийн газар зэрэг ижил төстэй үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн бусад байгууллагатай, эсвэл нягтлан бодох бүртгэл, мэдээллийн систем, худалдан авалт, цалин хөлс, хэрэглэгчийн үйлчилгээ зэрэг бизнесийн нийтлэг ажиллагааны хувьд шилдэг улсын ба хувийн хэвшлийн байгууллагатай харьцуулж болно. Эдгээрийг лигийн жагсаалт гэж нэрлэдэг. Гэвч гаднын жишиг байгууллагуудтай харьцуулахын өмнө дотроосоо эхлэх, өөрөөр хэлбэл салбар, газруудынхаа ажлын гүйцэтгэлийг хооронд нь харьцуулах, гүйцэтгэлийн зөрүүтэй байдлын учрыг тайлбарлах үйл явц, аргуудыг ойлгож авах, дотоод тэргүүн туршлагаа тогтоох нь зүйтэй.

Харьцуулалтын энэ арга улсын салбарт өрсөлдөөн өрнүүлэх нэмэлт ашиг тустай байж болно. Ажлын үр дүнг сурталчилж, төрийн албаны менежерүүдийн нэр хүнд, тушаал дэвших, ажил мэргэжлийн хувьд өсөх боломжуудыг харьяалж байгаа алба, хэлтэс, яамных нь ажлын харьцангуй гүйцэтгэлтэй холбож өгснөөр улсын салбарын гүйцэтгэлийг сайжруулах хүчирхэг хэрэгсэл болж болно. Харин лигийн жагсаалтын арга нь жагсаалтад сүүл барьсан газруудын урам зоригийг мохоож болох талтай. Иймд тухайн нэгж ба хамгийн шилдэг нэгжийн хоорондох зөрүү болон цаг хугацааны явцад гарах өөрчлөлтөд анхаарах замаар урам зоригийг сэргээх арга хэмжээ авч болно. Түүнчлэн харьцуулалт нь гүйцэтгэлийн хүрэх түвшинг бодитой, утга учиртай тогтоох боломж олгодог бөгөөд тухайн байгууллагын үйлчлүүлэгчийн чиг баримжааг нэмэгдүүлэхэд тусалдаг.

Харьцуулалтын арга хэрэглэхэд тулгардаг зарим хүндрэл бэрхшээл гүйцэтгэлийн хэмжилтийнхтэй адил байдаг. Өөрөөр хэлбэл, холбогдох бүтээгдэхүүний гол шинж чанарыг тодорхойлох, юуг, хэрхэн хэмжихээ тохирох, байгууллагуудын гүйцэтгэлийг харьцуулах боломжоор хангах зэрэг асуудал тулгардаг. Дээр нь харьцуулалт хийхэд хөрөнгө хүч их шаарддаг арга учраас түүний хамрах хүрээг гол чиглэлүүдээр хязгаарлах, өөрөөр хэлбэл, зардлын хамгийн их хувийг эзэлдэг, эсвэл гүйцэтгэл хамгийн доголдож байгаа салбарт, эсвэл хоёулангаар нь хязгаарлах хэрэгтэй. Мөн тоо баримт цуглуулах, эсвэл зураглал хийхэд хэт нарийвчлалтай хандсанаар хүчин чармайлыг харьцуулалтын гол зорилгоос (тухайлбал, тэргүүн туршлага тогтоох,

сурсан сургамжаа амьдралд хэрэгжүүлэх) холдуулж болзошгүй тул түүнээс зайлсхийх хэрэгтэй. Эцэст нь харьцуулалтыг амжилттай хийхэд шийдвэрлэх хүчин зүйл бол дээд удирдлага нь байгууллагынхаа гүйцэтгэлийг сайжруулах чин хүсэл эрмэлзэлтэй байх явдал юм.

ГОЛ АСУУДЛУУД БА САЙЖРУУЛАХ ЧИГЛЭЛҮҮД

Гол асуудлууд

Ихэнх улс оронд төрийн захиргааг үр дүнд чиглүүлэх асуудал чухлаар тавигдаж байна. Гэвч энэ зорилтыг хэрэгжүүлэх ажил энгийн хялбар, тодорхой байсангүй. Туршлагаас үзэхэд энэ чиглэлээр гаргасан алдаа, сөрөг үр дагавар ихэвчлэн үр дүнг хэмжих, хэрэгжүүлэхтэй холбоотой хүндрэл бэрхшээлийг тооцоогүйгээс үүдэлтэй байдаг. Захиргааны бодит бэрхшээлүүдийг тодорхойлох, үйл ажиллагааны зорилтыг зөв тодорхойлох, практик хяналт, хэрэгжилтэд бодитой хандсанаар эдгээр болон бусад олон алдаа дутагдлыг залруулах боломжтой юм.

Гүйцэтгэл бол хувь хүний хүчин чармайлт оролцсон субъектив хэмжээс, үр дүн талаасаа объектив хэмжээстэй байдаг үзэл баримтлалын хувьд энгийн бус, нарийн түвэгтэй ухагдахуун юм. Субъектив хүчин чармайлтыг орхигдуулалгүй зохих журмын дагуу үнэлэх нь чухал ач холбогдолтой боловч гүйцэтгэлийг хүрсэн үр дүнгээр хэмжих нь оновчтой байдаг. Гэхдээ, үр дүнг (results) өөрийг нь маш сайн тодорхойлох хэрэгтэй. Үр дүнг орцоор (inputs)- үйлчилгээ үзүүлэхэд зарцуулсан хөрөнгө нөөц, гарцаар (outputs)- үйлчилгээ өөрөө, үр дүнгээр (outcomes)- үйлчилгээ үзүүлснээр хүрсэн зорилго, эсвэл сайн үйл явцаар (process) тодорхойлдог. Орц, гарц, үр дүнгийн шалгуур үзүүлэлтүүд нь хэмнэлт, үр ашиг, үр нөлөө юм.

Гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлт бүр өөрийн давуу ба сул талтай. Худалдан авах ажиллагаа, орцод хэт их төвлөрснөөр хөрөнгө нөөцийг юуны тулд олж авсан зорилгыг мартагдуулахад хүргэдэг. Гарцын үзүүлэлтүүд эцсийн хэрэглэгчид ойр байгаа үйл ажиллагаанд илүү тохиромжтой боловч бодлогын шинжилгээ гэх мэт дээд түвшинд хийгдэх үйл ажиллагаанд тохиромжгүй байдаг. Ерөнхийдөө үр дүнгийн үзүүлэлт хэрэглэх нь илүү тохиромжтой боловч ажил үүрэг хуваарилахад ашигтай бус. Сайн үйл явцад анхаарах нь урт хугацаанд

чухал ач холбогдолтой боловч түүнийг зорилго болговол үр дүнгүй хэлбэрдэлт болон хувирдаг.

Гарцыг тоогоор илэрхийлэхэд хялбар боловч явцуу бөгөөд харин үр дүн нь илүү өргөн хүрээтэй байдаг ч тухайн төрийн албан хаагч, эсвэл байгууллагын хяналтаас гадуурх хүчин зүйлсээс хамааралтай болдог. Эндээс хариуцлагын тогтолцооны сонголт буюу хатуу боловч явцуу хүрээтэй (гарцын үзүүлэлтээр), эсвэл сул боловч өргөн хүрээтэй (үр дүнгийн үзүүлэлтээр) гэсэн сонголт хийх шаардлагатай болдог. Иймд аль нэг үзүүлэлтийг дангаар хэрэглэхээс зайлсхийж хэд хэдэн үзүүлэлтийн зөв хослолыг ашиглах нь чухал. Ер нь гүйцэтгэлийн сайн үзүүлэлт “ТХХХХ” (CREAM) шалгуурыг хангах буюу Тодорхой, Холбогдолтой, Хэмнэлттэй, Хангалттай, Хянах боломжтой байх ёстой. Тэдгээр шалгуурын аль нэг нь хангагдаагүй тохиолдолд гүйцэтгэлийг хэмжих албан ёсны механизм нэвтрүүлэх хэрэггүй бөгөөд гүйцэтгэлийг үнэлэх, сайн гүйцэтгэлийг урамшуулах бусад арга замыг хайх хэрэгтэй.

Гүйцэтгэлийн үзүүлэлтүүд нэвтрүүлэх болсон тохиолдолд хүрэх зорилтот түвшин тодорхой байх хэрэгтэй. Зорилтот түвшин хэт хялбар, эсвэл хэт том байхын аль аль нь үр дүнд муугаар нөлөөлдөг. Хүнд хэцүү ч хүрч болохуйц зорилтот түвшин тогтоохын тулд бенчмаркинг буюу жишиг харьцуулалтын арга ашиглаж болох юм. Бенчмаркинг гэдэг нь ижил төстэй байгууллагуудын гүйцэтгэлийн стандартыг, эсвэл тухайн байгууллагын ажлын гүйцэтгэлийг өмнөх үетэй нь харьцуулах арга юм. Ерөнхийдөө нөхцөл байдал хэзээ ч ижил байдаггүй учраас бусад байгууллага, бусад улс оронтой харьцуулахад хүндрэлтэй байдаг. Жишээлбэл, сурагчдын сурлагын амжилтаар сургуулиудыг харьцуулбал сургалтын орчин нөхцөл муутай ядуусын хорооллын сургуулиуд баян чинээлэг орчинтой сургуулиудтай харьцуулшгүй доогуур үнэлгээтэй гарч болох бөгөөд энэ нь багш нарын, эсвэл удирдлагын ажлын гүйцэтгэлтэй холбоотой байх албагүй. Үүнээс илүү найдвартай харьцуулалт бол тайлант хугацаанд хэрэглэж байгаа нөөц болон бусад үндсэн хэмжигдэхүүн өөрчлөгдөөгүй тохиолдолд хийсэн цаг хугацааны харьцуулалт байдаг. Эцэст нь, бас нэг сонирхолтой хувилбар бол үйл явцын харьцуулалт бөгөөд ижил төстэй байгууллагуудын үйл ажиллагааг гарцаар бус, харин баримталж буй дүрэм журам нь хэр зохистой байгааг харьцуулах арга юм.

Сайжруулах чиглэлүүд

Төрийн захиргааны удирдлагыг сайжруулахын тулд гүйцэтгэлийн чиг баримжааг хүчтэй болгох шаардлагатай боловч хэрэгжилтийн явцад амжилт олох нь цөөн, алдаа дутагдал гарах нь олон байдаг учраас улсын салбарын менежментэд гүйцэтгэлтэй холбоотой элементүүд нэвтрүүлэхэд туйлын болгоомжтой хандах хэрэгтэй. Гүйцэтгэлийг хэмжих, тодорхой шалгуур үзүүлэлтийн тохиромжтой эсэх нь бусад олон зүйлээс гадна тухайн салбараас ихээхэн хамаардаг.

Захиргааны ажлын гүйцэтгэлийг сайжруулах ерөнхий арга барилын талаар олон улсын туршлагад үндэслэсэн дараах сургаамж бий болжээ:

- Гүйцэтгэлийн баримжаагаа нэмэгдүүлэх зорилго, түүнд хүрэх арга хэрэгслийг хэзээ ч бүү хольж хутга. Гүйцэтгэлийг хөхиүлэн дэмжих олон арга зам байдаг. Нөхцөл байдлаас хамаарч гүйцэтгэлийг сайжруулахын тулд тоон, эсвэл чанарын үзүүлэлт ашиглах нь зөв байж болно, эсвэл яриа хэлцэл, ёс зүйн зөвлөгөө, хамт ажиллагсдын шахалт зэрэг гүйцэтгэлийн үзүүлэлттэй холбоогүй бусад арга хэрэгслийг ашиглаж болно. Гүйцэтгэлийн үзүүлэлтийг нэвтрүүлэх тааламжтай нөхцөл бүрдсэн хэдий ч захиргааны, эсвэл төсвийн тогтолцоог бүхэлд нь өөрчлөхүйц бөөндсөн хэлбэр сонгохгүй байхад анхаарах нь зүйтэй.
- Гүйцэтгэлийн үзүүлэлтийг нэвтрүүлснээр ялангуяа олон үндэс угсаатнаас бүрдсэн нийгэмд болон маш жижиг эдийн засагт хувь хүний зан байдалд үзүүлж болох нөлөөг тооцож, нөхөн тэнцвэржүүлэх буюу “даатгал”-ын арга хэмжээ авах хэрэгтэй.
- Гүйцэтгэлийн орц, гарц, үр дүн, үйл явцын үзүүлэлтүүдийн янз бүрийн хэрэглээ, хязгаарлалтыг ойлгож, холбогдох салбар, асуудал бүрт тохируулан хэрэглэх хэрэгтэй. Боломжтой бол гүйцэтгэлийг үнэлэх аль нэг үзүүлэлтийг дангаар хэрэглэхээс илүү тэдгээрийг хослуулан хэрэглэх нь зүйтэй.
- Гүйцэтгэлийн хяналт шинжилгээг сайжруулж, авах арга хэмжээ түргэн шуурхай, урьдаас тодорхой байх нөхцлийг хангаж өгөх хэрэгтэй.
- Гүйцэтгэлийн үзүүлэлтүүдийг салбарын ба төв яамдын (эсвэл

олон нийтийн) хоорондын яриа хэлцэлд ашиглаж болох боловч хөгжиж байгаа орнуудад дүрэм журам, боловсон хүчин, төсвийн хуваарилалттай шууд, механикаар холбохоос зайлсхийх хэрэгтэй.

- *Гүйцэтгэлийн системийн өөрийнх нь гүйцэтгэлийг* системтэйгээр үнэлэх заалтууд оруулах хэрэгтэй. Аливаа гүйцэтгэлийн менежментийн системийн логикт угаас байдаг нэг зүйл буюу системийг өөрийг нь бодит байдлын сорилтод оруулж, үр өгөөж нь өртөг зардлаасаа илүү байгаа гэдгийг үе үе нотлон харуулж байх хэрэгтэй.

Дээрх сануулгаас гадна төрийн захиргааны албанд үйлчилгээний мэдрэмжийг өргөжүүлэх боломжийг байнга эрэлхийлж байх; сайн гүйцэтгэлийн шагнал урамшуулал (заавал мөнгөн шагнал байх албагүй), тааруухан гүйцэтгэлийн шийтгэлийг нэмэгдүүлж байх; гүйцэтгэлийг хэмжиж, хяналт тавихад зориулсан төрөл бүрийн арга хэрэгсэл нэвтрүүлэх боломжийг байнга үнэлж дүгнэж байх нь чухал. Энэ бүх ажилд ажиллагсад, үйлчлүүлэгчид, олон нийтийн санаа бодлыг системтэйгээр тусгахаас гадна мэдээлэлтэй, хүчтэй чөлөөт хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл чухал үүрэгтэй.

Гүйцэтгэлийн үзүүлэлтүүдийг төрийн захиргаанд нэвтрүүлэх бодит үйл явц дараах үе шатуудаас бүрдэж болно:

- Иргэдэд шууд үйлчилгээ үзүүлдэг нэг юмуу хоёр яам, газрыг сонгож авах.
- Гүйцэтгэлийн энгийн үзүүлэлтүүдийг боломжийн зардлаар (түүний дотор ажил гүйлгээний зардал) нэвтрүүлэх.
- Эдгээр хэмжих үзүүлэлтийн ажиллагаа, үр нөлөөнд сайтар хяналт тавих.
- Хэмжүүрийн алдаа дутагдлыг засч, шаардлагатай засвар хийх.
- Гүйцэтгэлийн хэмжүүрийг тохиромжтой үед нь төрийн бусад үйл ажиллагааны чиглэлд аажмаар өргөжүүлэн хэрэглэх.
- Хамгийн гол нь үр өгөөж буурч эхлэх цэгт хүрмэгц зогсоох хэрэгтэй.

Зүүлт, тэмдэглэл

- * Энэ бүлгийн эхний хувилбарыг Азийн улстөрийн шинжлэх ухааны сэтгүүл (Asian Journal of Political Science)-ийн 1999 оны 12 дугаар сарын дугаарт нийтэлсэн бөгөөд зохих зөвшөөрөлтэйгээр засвар өөрчлөлт оруулан дахин хэвлэсэн болно.
- 1 Бёрд (1971)-ийг үзнэ үү. Вагнерийн хууль 1990-ээд оны эхэн үеэс хөгжингүй орнуудад үйлчилж эхлэхээ больсон байж болох тухай нотолдог ч төр засгийн хэмжээ нь тухайн улсын нэг хүнд ногдох орлоготой нягт холбоотой байдаг хөгжиж байгаа орнуудад бодитойгоор үйлчилсэн хэвээр байна (Шиаво Кэмпо, 1998).
- 2 УСШМ-ийн хөгжил мандалтын тухай Хүүд (1991)-ийн бүтээлээс, УСШМ-ын аргыг дэмжсэн ба эсэргүүцсэн үзлийн хураангуйг Боринс (1995), Савойэ (1995) нарын бүтээлээс тус тус үзнэ үү.
- 3 Эртний зүйр цэцэн үгэнд: Хүн дан ганц талхаар амьдардаггүй гэсэн байдаг. Хүний мөн чанарын эрсдэлийн тухай хялбаршуулан тайлбарлах үзэл нь яваандаа улсын салбарын үр нөлөөтэй байдлыг бууруулж, авлигад өртөх эрсдэлийг нэмэгдүүлдэг.
- 4 Эдгээр хэмжүүрийг олон янзын эх сурвалжаас, тухайлбал, Бийтон нарын бүтээл (1988), Federation des Experts Comptables Europeens (1991)-ээс үзнэ үү.
- 5 Үр дүнтэй ижил утгаар олонтаа хэрэглэдэг *Үр нөлөө* хэмээх нэр томъёог тухайн үйл ажиллагаанаас *нэмэгдсэн өртөг* буюу нийт үр дүнгээс бусад байгууллага, үйл ажиллагааны оруулсан хувь нэмрийг хасч тодорхойлох нь илүү зохистой. Энэ ойлголт нь хариуцагч этгээдүүдийн хяналтаас гадуурх тааламжтай, тааламжгүй нөхцөл байдлыг харгалзан үзэхэд чухал. Гэхдээ үр нөлөөг (нэмэгдсэн өртөг гэдэг утгаар нь) хэмжих бараг боломжгүй байдаг учраас энэ бүлэгт дэлгэрүүлэн авч үзэхгүй.
- 6 Төрийн албатай холбоотой бүх чухал тоон мэдээлэл гүйцэтгэлийн үзүүлэлт байх албагүйг санах хэрэгтэй. Жишээлбэл, иргэдийн шууд гомдлын дагуу хийсэн цагдан хорих ажиллагааны хувь нь хууль сахиулах ажиллагаа талаасаа чухал ач холбогдолтой статистик үзүүлэлт боловч хууль сахиулах аппаратын үйл ажиллагааны талаар хэлэх зүйл бага байдаг.
- 7 Үйл явцын үзүүлэлтийн хувьд хариуцлагын тогтолцоо нь тухайн төрийн үйл ажиллагааны мөн чанараас хамаарч хүчтэй, эсвэл сул байж болно.
- 8 Перроу (1986), Лэкинг (1998)-ийн бүтээлд иш татсан.
- 9 Шанд (1998) гүйцэтгэлийн үзүүлэлтүүдийн илүү олон шаардлагыг жагсаасан байна. Харин тэдгээрийн зарим нь хүсүүштэй боловч заавал биелүүлэх албагүй шинжтэй, харин бусад нь дээр дурдсан таван шаардлагын өөр өөр хэмжээсүүд байдаг.
- 10 Энэ хэсгийг бичихэд тусалсан Навед Хамид, Гий Виллариийл нарт бид талархах учиртай.

Арван есдүгээр бүлэг

Төрийн захиргааг сайжруулахад мэдээлэл харилцааны технологийн үүрэг

Клэй Уэскотт, Мэрилин Пизарро, Сальватор Шиаво-Кэмпо нар¹

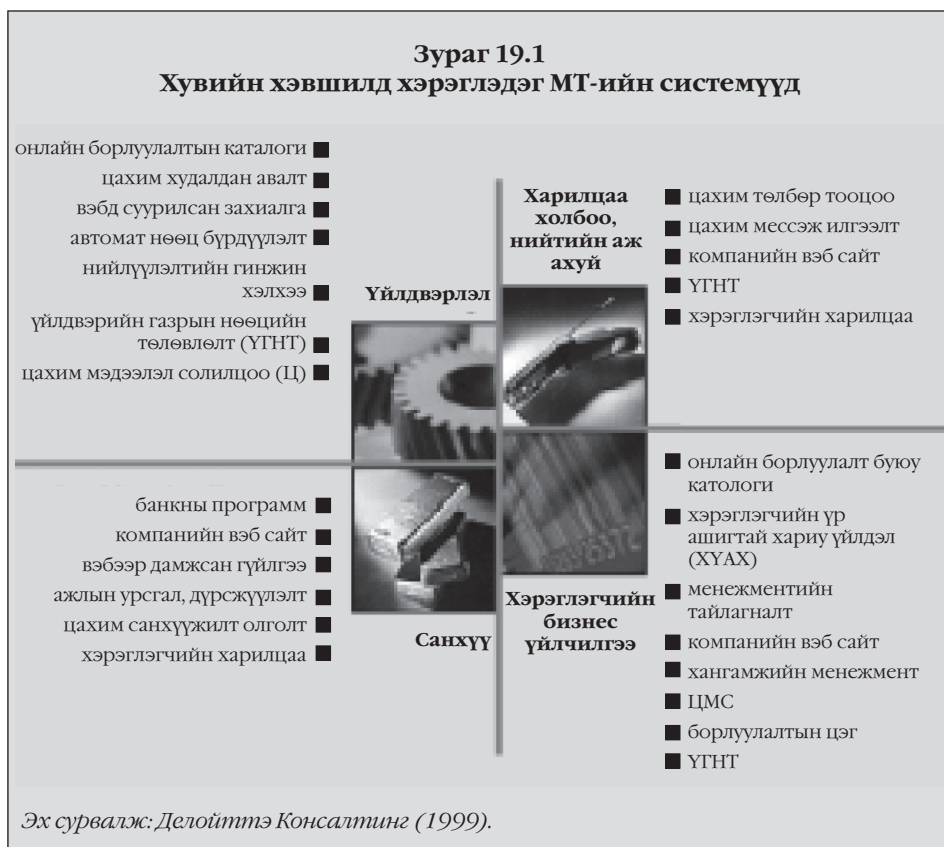
Сүүлийн үеийн технологийн гайхамшиг бидний төсөөлж байсан шиг олон асуудлыг шийдээгүй төдийгүй бидний урьдчилан хараагүй шинэ хүндрэлүүдийг авчирсан. — Хэнри Форд

Мэдээлэл зүйд гарсан хувьсгалыг дурдахгүйгээр төрийн захиргааны удирдлагын дүр зургийг бүрэн гаргах боломжгүй юм. Мэдээлэл харилцааны шинэ технологи (МХТ) нэвтрүүлснээр бүхий л салбарт гарсан агуу өөрчлөлт засаглал ба улсын хэвшлийн менежментийн салбарт эхлэлийн шатандаа явж байгаа бөгөөд хөгжиж байгаа ихэнх орны төрийн захиргаанд хараахан нэвтрээгүй байна. Мэдээлэл харилцааны технологи бол энэ номд хангалттай авч үзэх боломжгүй хэтэрхий өргөн хүрээтэй сэдэв билээ. Гэхдээ зарим ерөнхий асуудал, жишээ, боломжуудыг энд товч авч үзэж байна.

ХУВИЙН ХЭВШИЛ ДЭХ МХТ

1960-аад оны хөгжингүй орнуудын албан хэрэг хөтлөлт, түүний дотор менежментийн мэдээлэл, цалингийн цэс, нягтлан бодох бүртгэлийн үйл ажиллагаанд компьютерийн программ ашиглахад хүргэсэн салбар бол улсын хэвшил байв. Хожим нь мэдээлэл, үйлчилгээг шууд авах боломжтой цахим үйлчилгээний (ЦҮ) системийн чиглэлд улсын салбар хувийн хэвшлээс хоцрох хандлагатай болж ирсэн юм.

Тус салбарын урт удаан манлайллыг харуулахын тулд хөгжингүй болон хөгжиж байгаа зарим орны хувийн хэвшилд хэрэглэж байсан МХТ-ийн янз бүрийн системийг 19.1 дүгээр зурагт үзүүлэв. Үйлдвэрлэлийн салбарт хамгийн түгээмэл хэрэглэгддэг МТ-ийн системүүд бол онлайн борлуулалтын каталоги, цахим худалдан авалт, вэбд суурилсан захиалга, автомат нөөц бүрдүүлэлт, нийлүүлэлтийн гинжин хэлхээ, үйлдвэрийн газрын нөөцийн төлөвлөлт (ҮГНТ), цахим мэдээлэл солилцоо байв. Харилцаа холбоо, нийтийн аж ахуйн салбарт цахим төлбөр тооцоо, цахим мессэж илгээлт, компанийн вэб сайт, ҮГНТ, хэрэглэгчийн харилцаа гэх мэт МТ-ийн системийг ашигладаг. Санхүүгийн салбарт банкны программ, компанийн вэб сайт, вэбд суурилсан гүйлгээ, ажлын урсгал, дүрсжүүлэлт, цахим санхүүжилт, хэрэглэгчийн харилцаа зэргийг ашиглаж байна. Хэрэглэгчдэд үйлчилдэг бизнесийн салбарууд бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ үйлдвэрлэх, түгээхдээ эдгээр системийг хослуулан ашиглаж байна.



МТ-ийн системүүд бизнесийн гол оролцогчидтой хэрхэн харилцан үйлчилдгийг харуулахын тулд ердийн нийлүүлэлтийн гинжин хэлхээг Зураг 19.2-т дүрслэн үзүүлэв.

Интернэтийн хэрэглээ түргэн хурдацтай нэмэгдэж байгаа нь зарим компани үнэт зүйлсдээ иж бүрэн цогц өөрчлөлт хийж, нийлүүлэгч, хэрэглэгчидтэйгээ түншлэл үүсгэх, тэдэнтэй хамтран зардлаа багасгах, чанараа сайжруулах, зах зээлээ тэлэх, үр өгөөжөө хуваалцах арга замуудыг эрэлхийлэхэд тусалж буй. Энэ нь бизнесийн бие даасан байдлын тухай хуучин үзэл санааг ч өөрчилж байна. Интернэтээр ажиллах боломжтой компаниуд бизнесийн практик, системдээ нийлүүлэгч, хэрэглэгчдийг улам гүнзгий татан оруулахын зэрэгцээ түншүүдтэйгээ харилцан ойлголцолд хүрэх шаардлагатай болдог. Энэ нь эргээд бүх түнштэйгээ урьд өмнөхөөс илүү нээлттэй, ил тод харилцахыг шаардаж байна. Мөн хэрэглэгчийн хэрэгцээнд нийцсэн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ, үнийн бодлогын асуудал хэвшмэл дүрэм болон хувирна. Үндсэн бус бизнесийн үйл ажиллагааг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх нь нэмэгдэв. Бараа материалын нөөцийн “Яг цагт нь” систем түгээмэл хэрэглэгддэг болжээ. Урьд хожид байгаагүй хамтын ажиллагааны боломжууд нээгдэж, түүнийг даган менежментийн ур чадвар ч дээшилж байна.



УЛСЫН САЛБАР ДАХЬ МХТ-ИЙН ҮҮРЭГ

Улсын салбарын удирдлагын хүртэх үр шим ба боломжууд

Сүүлийн жилүүдэд АХБ-ны гишүүн хөгжиж байгаа орнуудын засгийн газрууд МХТ-ийн тусламжтайгаар төр засгийг өөрчлөн байгуулах томоохон санал дэвшүүлээд байна. Мөн Европын мэдээллийн нийгэмлэг, аж үйлдвэржсэн орнуудын Их 7-гийн бүлэг гэх мэт олон улсын чуулга уулзалтуудаас санал болгосон Мэдээллийн нийгмийн төслүүдэд Онлайн засгийн газрын төлөвлөгөө чухал байр суурь эзэлж байна.

Эдгээр санаачилга хамрах хүрээ, онцлох асуудлын хувьд ихээхэн ялгаатайн зэрэгцээ МХТ-ийн боломжуудын талаарх өргөн хүрээтэй зөвшилцлийг тусгадаг. Мэдээллийн технологи ба харилцаа холбооны зохицол улам бүр нэмэгдэж байгаа нь засгийн газрын мэдээлэл олж авах, ашиглах арга зам улам уян хатан болох боломж олгоно. Эдгээр шинэ уян хатан байдал нь эргээд хүмүүс харилцан холбогдох асар их боломжид тулгуурлан бизнесийн үйл явцыг боловсронгуй болгох, байгууллагаа шинэчлэн зохион байгуулах олон чухал шинэ боломжийг бий болгох юм. Ялангуяа, хүний үйл ажиллагаанд цаг хугацаа, газар зүй, байгууллагын хил хязгаар, үндэсний хууль эрх зүйн хүрээ гэх мэт хүчин зүйлс ач холбогдол багатай болно.

Мэдээллийг удирдах, дамжуулах шинэ арга замууд нь засгийн газрыг зардлаа багасгах, эсвэл чанараа сайжруулахын аль нэгийг сонгохоос өөр аргагүй мухардмал байдлаас гаргаж, бага зардлаар илүү сайн ажиллах бололцоог бүрдүүлж байна. Үүнээс ч илүү чухал зүйл бол харилцааны шинэ сувгууд бий болсноор төр засаг, иргэдийн хоорондын харилцаа нээгдэж, ил тод байдал, хариуцлагатай байдлыг дээшлүүлэн, оролцооны шинэ хэлбэрүүд хэрэглэх боломж ихтэй болгож байна².

Сүүлийн жилүүдэд гол төлөв хөгжингүй орнуудын үндэсний ба орон нутгийн засгийн газрын шинийг эрэлхийлэгч байгууллагууд төрийн үйлчилгээнд МХТ ашиглах нь нэмэгдэв. Эдгээр санаачилга төрийн үйлчилгээний үр ашиг, шуурхай, хүртээмжтэй байдлыг нэмэгдүүлэх, төр засгийг иргэдэд илүү ойртуулах хоёр гол зорилгод чиглэж ирлээ.

Төрийн байгууллагуудын мэдээлэл, харилцааны шинэ чадавхийг нэмэгдүүлснээр төрийн үйлчилгээнд дараах боломжит үр өгөөж гарч болох юм³:

- Захиргааны зардлыг багасгах. МХТ нь мэдээлэл боловсруулах, удирдах, дагаж мөрдөх зардлыг ихээхэн бууруулах боломж олгодог. Ялангуяа мэдээллийн системүүдийн хооронд мэдээлэл (хаягийн өөрчлөлт гэх мэт) солилцох боломж олгосноор цуглуулах мэдээллийн тоог цөөрүүлж байна.
- Санал хүсэлт, түүний дотор ажлын цагаас гадуур ирсэн хүсэлтэд түргэн шуурхай, үнэн зөв хариулах боломж олгож байна. МХТ нь засгийн газрын янз бүрийн байгуулагад байгаа, ялангуяа тэргүүн шугамын үйлчилгээтэй холбоотой ажил гүйлгээ, хэрэглэгчийн бүртгэл мэдээлэлд шууд нэвтрэх боломж олгоно.
- Төрийн бүх шатны байгууллага, яам газруудад хаанаас ч хандах боломж олгодог. МХТ нь иргэд төрийн үйлчилгээ авах илүү уян хатан, таатай арга замууд бий болгохыг дэмждэг. Жишээлбэл, зарим засгийн газар нийгмийн халамжийн үйлчилгээ авах, татвар ногдуулалт, визийн өргөдөл, тусгай зөвшөөрөл шинэчлэх зэрэг үйлчилгээг 24 цагийн турш онлайнгаар үзүүлэх арга хэрэгсэл боловсруулж байна. “Смарт карт”-ыг төрийн олон үйлчилгээг нэг дороос авах нэг цэгийн цахим үйлчилгээнд хэрэглэх боломжийг судалж байна. Эдгээр нь төрийн болон нийгмийн халамжийн үйлчилгээнд зүй бус үйлдэл гарахаас урьдчилан сэргийлснээр халамжийн болон татварын үйлчилгээнд итгэх иргэдийн итгэлийг дээшлүүлж байна.
- Засаглалын чадавхийг дээшлүүлэх. МХТ-ийн үр дүнд засгийн газрууд илүү их мэдээлэлтэй болсноор удирдлагын болон бодлогын түвшинд чанартай мэдээлэл ашиглах боломж олгоно. Мөн засгийн газрууд иргэдэд илүү их мэдээлэл өгөх боломжтой болж, бодлого боловсруулагчид, сонгуульт төлөөлөгчид, хувь хүмүүс, зохион байгуулалттай лобби бүлгийн хооронд шинэ төрлийн онлайн харилцааг бий болгож байна. Ингэснээр МХТ нь орчин үеийн засаглалын жолоодох чадварыг дээшлүүлж болно. Ийм боломж маш жижиг хөгжиж байгаа оронд хүртэл байдаг хэдий ч мэдээж

улс орныхоо хэмжээ, захиргааны хомс чадавхид тохирсон бодитой арга хэрэглэхийг шаарддаг.

- Төр ба бизнесийн харилцааг хөнгөвчлөх замаар үндэсний болон орон нутгийн эдийн засагт дэм өгдөг. Ингэснээр хөдөөгийн алслагдмал газарт үзүүлэх үйлчилгээ сайжирч, онцгой байдлын үеийн дэмжлэг туслалцаа нэмэгдэж болох юм.
- Олон нийтийн санал хүсэлтийг авах нэмэлт арга хэрэгсэл болдог.

Хөгжиж байгаа орны засгийн газрууд байгууллагын дотоод болон байгууллага хоорондын мэдээлэл солилцоо, баримт бичиг батлуулахад цаасан дээр зөвшөөрөл шаарддаг, үйлчлүүлэгчээр цаасан дээр маягт бөглүүлдэг байдал, иргэд төрийн мэдээлэл авах, төрийн албан хаагчдад санал хүсэлт тавьж шуурхай хариу авахад хүндрэлтэй байдал, бичиг баримтыг архивт хадгалахад түвэгтэй, улсын тооллогын дүнг хоцроодог зэрэг асуудлыг шийдвэрлэхэд МХТ-ийг хараахан бүрэн ашиглаж чадаагүй байна.

“Цаасаар ажил хэрэг явуулах” уламжлал амь бөхтэй хэвээр байна. Улсын салбарын ихэнх байгууллагад ажил хэрэг шуурхай явуулах гол хэрэгсэл нь телефон утас бөгөөд мөн цаас ноёрхсоор байгаа юм. Нэг яамны дотор хүртэл баримт бичгийг олон хувь үйлдэхийг шаарддаг, ирсэн ба явуулсан бичгийн хайрцгийн систем зонхилсон хэвээр байна.

Улсын салбарт МХТ ашиглахтай холбоотой зарим ажиглалтыг дурдвал:

- Иргэдийн маш бага хувь нь өөрийн гэсэн компьютертэй, интернэтэд холбогдох боломжтой байна. Гэхдээ энэ тоо өссөөр байна.
- МХТ-ийг бүрэн ашиглах хэмжээний компьютерийн мэдлэг чадвар иргэд, албан хаагчдад дутагдаж байна.
- Зарим улс орон МХТ-ийн ажиглалтыг дэмжих суурь дэд бүтцийг эхлээд бий болгох хэрэгтэй байж болох юм.

Улсын салбарын байгууллагууд, ялангуяа хөгжиж байгаа орнуудад МХТ-ийг удаан авч хэрэглэж байгаа хэд хэдэн шалтгаан бий. Үүнд:

- Улсын салбарын цар хэмжээнээс хамаарч МХТ нэвтрүүлэх зардал өндөр тусдаг.
- Хуучин практик, дадал зуршлаасаа салж чадахгүй байгаа.
- Аюулгүй байдал, нууцлалын талаарх болгоомжлол.
- Хоцрогдсон хууль тогтоомж, дүрэм журам.
- Ойлголт, компьютерийн мэдлэг чадвар дутагдалтай байгаа зэрэг шалтгаан зонхилдог.

Мэдээлэл нийтийн бүтээгдэхүүн болох нь

Төр засаг бол цорын ганц хамгийн том мэдээлэл цуглуулагч, үйлдвэрлэгч бөгөөд мэдээллийг хэрхэн ашиглаж байгаагаас шалтгаалан үр дагавар нь маш олон янз байдаг. Төрийн мэдээллийг өргөнөөр дэлгэрүүлснээр төр засаг ба ард иргэдийн харилцааг сайжруулах боломжтой. Арилжааны салбарт төрийн мэдээлэл хангалттай байх нь мэдээлэлтэй холбоотой бизнесийн үйл ажиллагааг хөхиүлэн дэмждэг. Засгийн газрын цуглуулсан мэдээлэл үнэт хөрөнгө гэж ойлгохын хэрээр түүнийг арилжааны зорилгоор ашиглаж, худалдаалдаг бараа болгохыг хүсч болох талтай.

Засгийн газрууд мэдээллийн мөн чанар, улмаар түүнийг худалдах боломжийн талаар харилцан адилгүй үзэл бодолтой байдаг (Хийкс, 1999).

- *Мэдээлэл бол нийтийн хөрөнгө.* Төрийн мэдээллийг хүн бүрээс, гол төлөв албадлагын журмаар цуглуулж авдаг учраас иргэн бүр түүний өмчлөгч байдаг. Иймд мэдээллийг үнэ төлбөргүй, эсвэл зөвхөн мэдээлэл дамжуулах зардлыг шингээсэн бага хэмжээний төлбөртэйгээр түгээх хэрэгтэй⁴.
- *Мэдээлэл бол хувийн хөрөнгө.* Төрийн мэдээллийг түүнийг агуулж байгаа компьютерийн эзэмшигч (эсвэл төлбөр төлж байгаа) төрийн байгууллага эзэмшдэг. Арилжааны тодорхой үнэ цэнэтэй мэдээллийг үйлдвэрлэхэд төр засаг ихээхэн хөрөнгө мөнгөө зарцуулдаг учраас тухайн мэдээллийг зах зээлийн үнээр худалдаж болно.
- *Мэдээлэл бол ямар нэг хөрөнгө биш.* Төрийн мэдээлэл бол өмчлөл, үнэ өртөг, төлбөрийн асуудлууд үүсгэх чухал зүйл биш гэж үздэг. Мэдээллийг бараг тодорхой нэг төрийн албан хаагчийн хувийн өмч мэт ашигладаг. Ерөнхийдөө мэдээллийг

ил гаргадаггүй, магадгүй хувь хүмүүс хахууль төлөхөөс бусдаар мэдээлэл олж авах эрхгүй байдаг.

Засгийн газрын яам, газрууд мэдээллийг арилжааны хэлбэрт оруулж, зарж борлуулахыг эрмэлзэх явдал улам бүр нэмэгдэж байна. Мөн төрийн мэдээллийн маркетингийн хөтөлбөрүүдэд хувийн салбарын оролцоо ч өсч байна.

Засгийн газрууд МХТ ашиглан хэрэглэгчдэд мэдээлэл худалдах сонирхол нэмэгдсэнтэй холбоотой зарим асуулт үүссэн. Үүнд нэгэнт худалдагдсан мэдээллийн өмчлөлийн асуудал төр засгаас тодорхой удирдамж шаарддаг байна. Их Британид төрийн байгууллагууд хувийн компаниудад мэдээлэл нийлүүлэх талаар журам гаргажээ. Төрийн мэдээллийг зүй бусаар ашиглах явдлаас сэргийлэх зорилгоор мэдээллийн ашиглалтад хяналт тавих хэрэгтэй. Эцэст нь, төр засаг өөрөө зах зээл дэх мэдээллийн гол нийлүүлэгч учраас түүний хувийн компаниудтай өрсөлдөх, мэдээлэл хэрхэн арилжих асуудал чухлаар тавигдаж байна. Иймд төрийн мэдээллийг худалдах сайн үйлчилгээ бий болгож хөгжүүлэхийн тулд засгийн газраас тодорхой бодлого баримтлах нь чухал.

Орчин үеийн МХТ-ийг нэвтрүүлснээр авлига, хээл хахуулийн боломжийг багасгадаг гэж үздэг. Гэвч бодит байдал илүү нарийн түвэгтэй байна. Зарим тохиолдолд МХТ авлигыг илрүүлж арилгадаг ч зарим тохиолдолд огт нөлөөгүй байх, тэр ч байтугай авлигын шинэ боломжуудыг бий болгож болно. Компьютержүүлэлт нь дараах чиглэлд өөрчлөлт гаргаж болно:

- *Ур чадвар*. Компьютер нэвтрүүлснээр МХТ-ийн мэдлэг чадвартай хүмүүст авлигын шинэ боломжууд нээгдэж, МХТ-ийн мэдлэг чадваргүй хүмүүсийн боломж хаагдах замаар “авлигын арга нарийсах” нь элбэг.
- *Өөртөө итгэлтэй байдал*. Компьютерийн систем нь бүгдийг харж, бүгдийг мэдэж байх зорилгод тооцогдох болсноор авлигач ажилтнууд өөртөө итгэх итгэлээ алдаж, авлигын практикаасаа татгалздаг.
- *Нэвтрэх баламж*. Бүртгэл мэдээллийг компьютержүүлэх нь зарим ажилтны нэвтрэх эрхийг хааж, МХТ-ийн систем ажиллуулж байгаа хүмүүст нэвтрэх боломжийг нээж өгдөг.

Иймээс тухайн ажилтны харьцангуй шударга байдлаас хамаарч авлига нэмэгдэж, эсвэл буурч болно.

- *Хяналт.* Мэдээллийн чанар, компьютерийн агуу хүчин чадлын үр дүнд МХТ авлигын боломжийг хааж байна гэж зарим менежер үзэхэд хүргэдэг. Иймд тэд компьютержсэн системд тавих хяналтыг сулруулдаг. Энэ нь магадгүй хамгийн аюултай хандлага бөгөөд хяналт дутагдаж байгааг зарим ажилтан овжноор ашиглаж болно.

Аль ч тохиолдолд хоёр багц хүчин зүйлээс авлига үүсдэг. Микро түвшний хүчин зүйлс нь хувь хүний нөхцөл байдал, ур чадвар, хүрэх боломж, бие даасан байдал байдаг. Макро түвшний гол хүчин зүйлс нь байгууллагын болон үндэсний менежментийн тогтолцоо, улстөр, соёлтой холбоотой байдаг. Компьютержүүлсэн мэдээллийн системийн тухай менежментийн шийдвэр нь хувь хүний ур чадвар, эрх мэдэл, өөртөө итгэх итгэл, бие даасан байдалд нөлөөлж болно. Гэхдээ эдгээр нь хувь хүний нөхцөл байдал, эсвэл авлигын орчны хүчин зүйлсэд тэр бүр нөлөөлж чаддаггүй. Авлига нь түүнд оролцож байгаа хүмүүсийн соёл, улстөр, эдийн засгийн нөхцөл байдлаас улбаатай байдаг (Бүлэг 17). Эдгээр суурь шалтгаанд МХТ нөлөөлөх нь бага бөгөөд түүний үүрэг хязгаарлагдмал байж, илүү том дүр зургийн нэг хэсгийг л бүрдүүлдэг.

УЛСЫН САЛБАРТ СҮҮЛИЙН ҮЕД ГАРЧ БАЙГАА ХӨГЖИЛ БА БОЛОМЖУУД

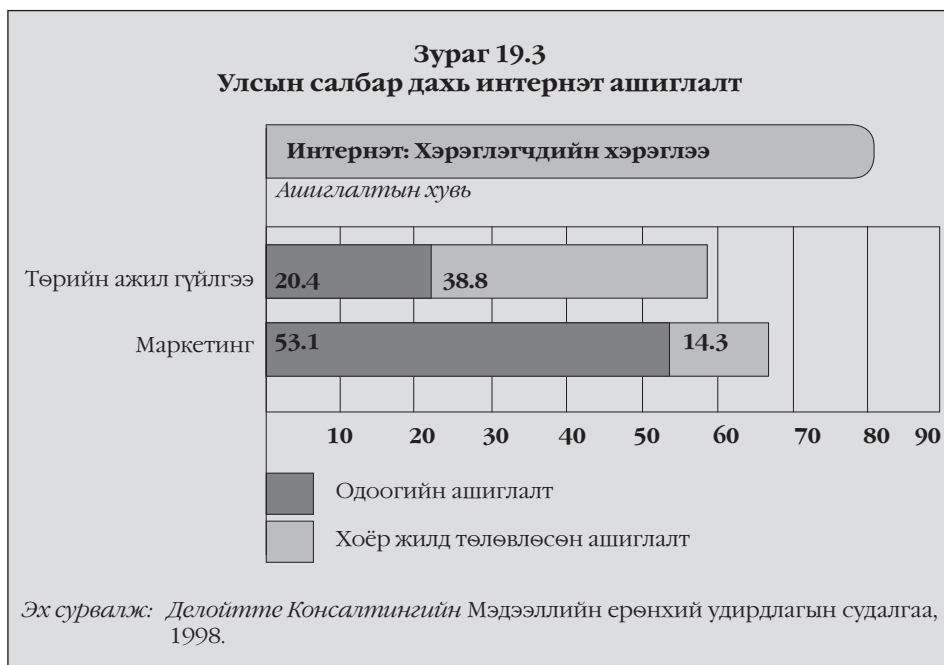
Интернэт

Дээр дурдсан олон шалтгаанаас болж улсын салбарт интернэт ашиглах явдал удааширсаар байна. Жишээлбэл, компьютерийн техник хангамж, программ хангамж, системийг нэгтгэх өндөр зардлаас болон улс орны онцлогтой хүчин зүйлсээс үүдэн төсөв үл хүрэлцэх асуудал үүсч болно (Жишээлбэл, Фижи арлуудад төрийн өмчийн утасны компаниар дамжин 64К-ын хурдтайгаар интернэтэд холбогдоход сард 10,000 ам.долларын өртөгтэй байдаг нь Ямайк Улсынхаас ес дахин өндөр байна.).

МХТ-ийн чадавхи нь ямагт мэдлэг, ур чадвараас хамаардаг бөгөөд ихэнх хөгжиж байгаа орон сургалтад хангалттай хамрагдаж

чаддаггүй. Мөн шаардагдах мэдлэг чадвартай хүмүүс төрийн албаны стандарт цалинд татагдахгүй байх нь элбэг. Энэ асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн (НҮБХХ) санаачилгаар МХТ-ийн сургалт явуулах, бусад техник шийдлээр хангах чиглэлээр Ази, Номхон далайн бүс нутгийн орнуудад тусалж байна⁵.

Өөр нэг чухал алхам бол мэдээллийн менежментийн соёл хөгжүүлж, мэдээллийн системүүд төлөвлөсөн ажил үүрэгтээ тохирсон байх нөхцлийг бүрдүүлэх явдал юм. Зураг 19.3-т МХТ авч хэрэглэхийн тулд төр засгийн газарт хийгдэх ёстой өөрчлөлтүүдийг харуулж байна.



Эдгээр хүндрэл бэрхшээлийг эс тооцвол хөгжиж байгаа орнуудын засгийн газар дахь интернэтийн хэрэглээ өссөөр байгаа бөгөөд ирэх хоёр жилд төрийн нийт ажил гүйлгээний 20-иас 59 хувьд хүрч гурав дахин өсөх төлөвтэй байна. Үүний зэрэгцээ, интернэтийг маркетингийн зорилгоор ашиглах явдал хэдийн 50-иас дээш хувьтай байгаа бөгөөд ирэх хоёр жилд 65 орчим хувьд хүрэхээр байна. Иймд улсын салбарт интернэтийг дөнгөж ашиглаж эхэлж байгаа нь тодорхой байна.

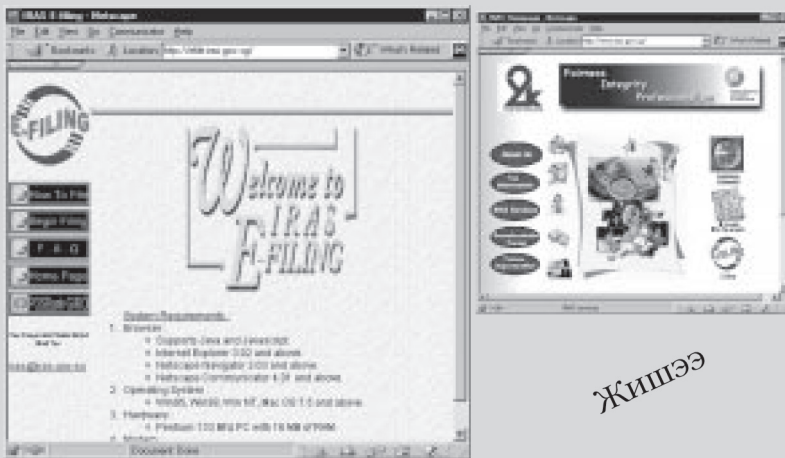
Хөгжингүй орнуудад интернэтийг олон нийтийн нэн тэргүүний эрэлт хэрэгцээ болгож байгаа хэд хэдэн хүчин зүйл байдаг. Эдгээр нь:

- Компьютерийн мэдлэг, хэрэглээний өсөлт;
- Мэдээлэл харилцааны зардлын бууралт;
- Хэрэглэхэд хялбар, “шууд” мультимедиа вэб ачаалах програмууд;
- “Нийтээр хэрэглэх”, агшин зуур харилцах эрэлт хэрэгцээ;
- Зайнаас харилцах;
- Даяарчлагдсан эдийн засаг зэрэг болно.

Интернэт өөрөө эдгээр чиг хандлагыг бий болгоогүй, харин тэдгээрийг нэгтгэх, ахиц дэвшлийг нь хурдасгах, нийт үр дүнг хэсэг бүрийн нийлбэрээс илүү байх өөрчлөлтийг өдөөгч юм.

Дор үзүүлсэн 19.4, 19.5, 19.6 дугаар зурагт улсын салбарт интернэтийг хэрхэн хэрэглэж байгаа, иргэд өөрөө өөртөө туслахыг хэрхэн хөхиүлэн дэмжиж байгааг жишээгээр үзүүлж байна.

Зураг 19.4
Цахим хэлбэрээр татварын тайлан гаргах



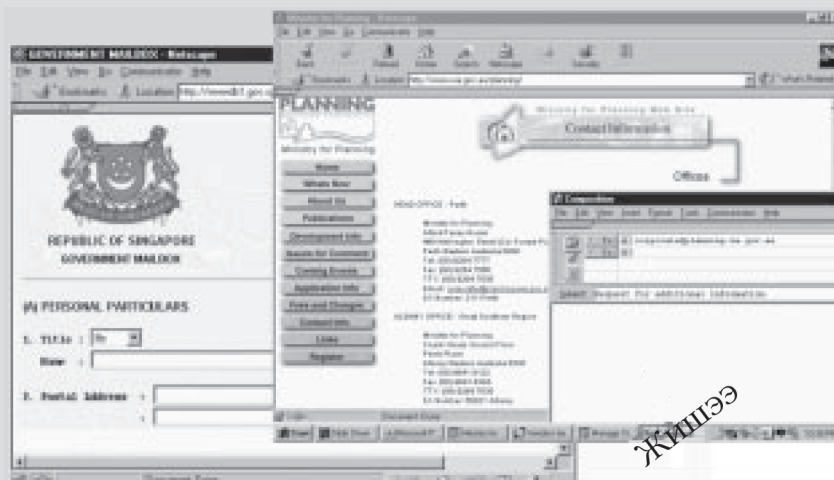
Зураг 19.5

Төрийн байгууллагууд тендерийн үнийн санал, төсөл хүлээн авах хүсэлт гаргахад вебийг ашиглаж болно



Зураг 19.6

Иргэд вэбд суурилсан маягтаар дамжуулж засгийн газарт санал хүсэлтээ илгээж, эсвэл и-мэйл ашиглан төрийн албан тушаалтнуудтай холбогдож болно



Бусад боломж

Цахим үйлчилгээ (ЦҮ)

1990-ээд онд ЦҮ-ний хэд хэдэн программыг өргөнөөр ашиглаж эхэлснийг Хүснэгт 19.1-д үзүүлэв.

ЦҮ-ний шинэ санааг ашигласнаар төр засаг сонгогчдын хүсэлт шаардлагын дагуу ажиллах арга замыг хэдийн өөрчилж эхлээд байна⁶. Өмнө дурдсанчлан, эдгээр шинэ санаачилга нь ядуу буурай хөгжиж байгаа орнуудтай хүртэл холбоотой байдаг. Утасны шугамыг ашиглаж интернэтийг хөдөөгийн хүмүүст хүргэж, улмаар тэд орон нутагт ургадаг модны төрөл зүйлс, үр тарианы үнэ зэрэг мэдээллийг олж авах боломжтой болно. Нарны эрчим хүчээр, эсвэл зайгаар ажилладаг систем ч мэдлэг олж авах боломжийг ардчилж чаддаг.

Төр засаг интернэт ашигласнаар төрийн үйлчилгээг илүү сайн үзүүлэхэд тусалж болно. *PIPER Letter*-д тэмдэглэсэнчлэн:

Төр засаг мэдээлэл түгээхдээ төрийн үйлчилгээг хамт түгээх тохиолдол олон байдаг. Энэхүү өөрийн гэсэн хэрэгсэл, эргэх холбооны суваг бүхий харилцан ажиллагаатай мэдээлэл харилцааны шинэ суваг нь төр засгийг сонгогч иргэдтэй илүү гүнзгий, олон удаа харилцах боломж олгож байна. Энэ нь төрөөс сонирхогч талуудтайгаа харилцах харилцаанд цоо шинэ хэмжээс оруулж чаддаг (де Конти, 1998).

Хүснэгт 19.1

Цахим үйлчилгээний программын төрлүүд

МХТ-ийн үүрэг	Хэрэглээний жишээ	Боломжит системүүд
Тусгай хэрэглэгчдэд зориулсан сүлжээ	Төсвийн зарлагын хурлууд, боловсрол, сүүлийн үеийн шинэ мэдээ (түүний дотор олон хэл дээрх мэдээлэл)	Кабелийн болон хиймэл дагуулын сүлжээ, Интернэт, мультимедиа үйлчилгээний цэг, CD-ROM, бюллетень самбар, видеотехт
Ажил гүйлгээ	Халамжийн тэтгэмжийн зөвлөгөө, тэтгэмжийн цахим шилжүүлэг, үйлчилгээний төлбөр, лиценз, тээврийн хөлс гэх мэт, санал хураалт, бүх нийтийн санал асуулга, олон нийтийн санал асуулга, гэмт хэрэгтний суллах хугацааг шалгах, цахим татварын тайлан, замын хураамжийн системүүд	Мультимедиа киоск, эксперт системүүд, смарт картууд, автомат хариулагч машинууд, цахим мөнгө шилжүүлэгчид
Мэдээлэл хайж илрүүлэх	Төрийн мэдээлэл авах боломж, өдөр тутмын лавлагаанд хариулах, төрийн албан хаагч, мэргэжилтнүүдэд үйлчилгээ үзүүлэхэд нь туслах	Интернэт, онлайн өгөгдлийн сан, дуут хариулт, цахим шуудан, удирдлагын мэдээллийн үйлчилгээ, экспертийн системүүд
Алсын зайн харилцаа	Төсвийн зарлагын асуудлаарх хэлэлцүүлэг, сайн дурын ба мэргэжлийн бүлгүүдэд үзүүлэх тусламж, иргэдийн гомдол, санал хүсэлтийг авах, онцгой байдлын дэмжлэг үзүүлэх, иргэдийн бүлэг хооронд уулзалт хийх, сонгогчидтой зөвлөлдөх, эцэг эхчүүд ба багш нарын харилцаа	Интернэт, компьютерийн бага хурал, бюллетень самбар, МХТ-ийн сүлжээнд бага зардлаар холбогдох, үйлчилгээний цэг, дуут шуудан, видео ба аудио бага хурал, видео утас, дотоод кабелийн сүлжээ

Эх сурвалж: Даттон (1996)

Мөн иргэд хэлэлцэх асуудалдаа хяналт тавих боломжтой олон нийтийн хэлэлцүүлгийн талбар болгож интернэтийг ашиглаж болно. Жишээлбэл Их Британийн Online Communities, Данийн Засгийн газрын North Brabant хэмээх газар ашиглалтын зөвлөлгөөн, Их

Британийн засгийн газрын танхимын Мэдээллийн эрх чөлөөний (Мэдэх эрхийн) Цагаан хуудасны талаарх хууль тогтоох ажиллагааны өмнөх олон нийтийн онлайн зөвлөгөөн зэргийг дурдаж болно⁷.

Хэл, бичиг үсэг, нутгийн ялгааны бэрхшээлийг даван туулахад тусална. Фермерүүд зөвхөн нутгийнхнаас, бичгээр юмуу өөрсдийн хэлээр ярьдаг хүмүүсээс суралцах шаардлагагүй болно. Мультимедиа технологи хүмүүс хоорондоо улам бүр ойртон нягтрахад тусалж байна. Шинэ санаачилгын мэдээллийн санг тухайн шинийг санаачлагч болон мэдээлэл дамжуулагчийн нэр, хаягийн хамт хадгалж, өөр хоорондоо хуваалцах боломжтой боллоо. Бусад олон боломжийн дотроос орон нутгийн хэлээр хэлэлцүүлэг явуулах бүлгүүдийг байгуулж, тухайн шинийг санаачлагч болон түүний хамтран ажиллагсад хамтдаа суралцах ажиллагаанд оролцоход бэлэн байгаа нөхцөлд уг шинэ санаачилга, эсвэл өргөдөл гомдлын агуулга, хамрах хүрээг хамтын хүчээр сайжруулах боломж нээж байна. Мөн төрийн үйлчилгээ, хөрөнгө оруулалтын төслүүдийн чанарын талаарх санал хүсэлтийг зохион байгуулалттайгаар авахад ийм систем ашиглаж болно.

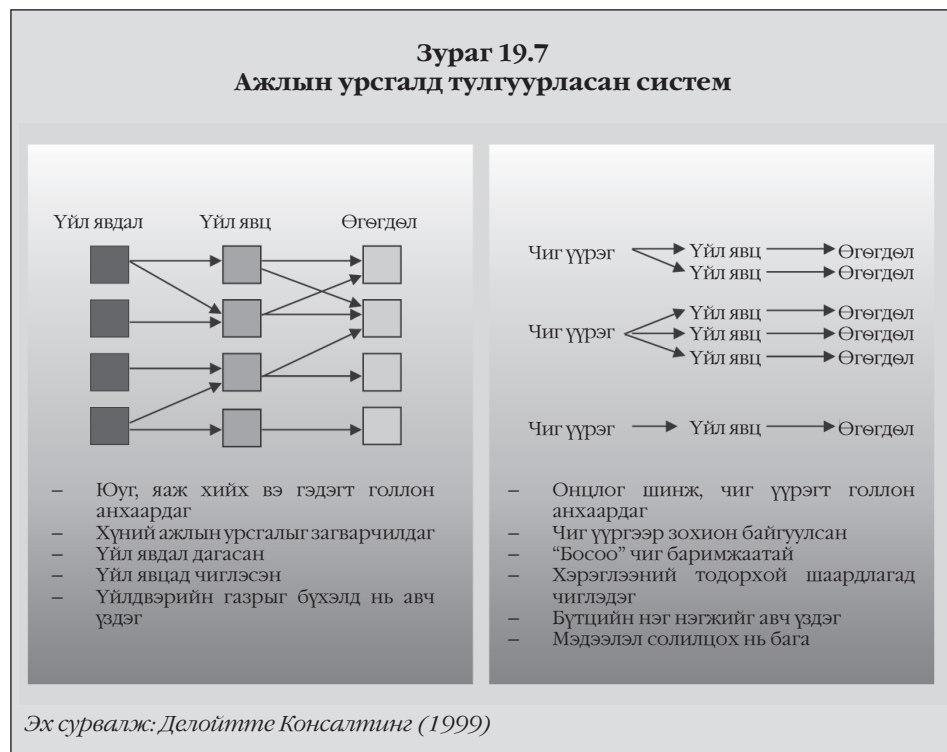
Ажлын урсгалын систем

Ажлын урсгалын систем гэдэг нь өгөгдөл оруулах, засварлах, хянах, эрх олгох, ажил үүрэг хуваарилах гэх мэт ажил хэргийн тодорхой дүрэм журам ашиглан дүрс, файл, баримт бичгийг нэгээс нөгөө ажлын байранд шилжүүлэх чадварыг илэрхийлдэг ерөнхий нэр томъёо юм. Цаас дамжуулан хийдэг байсан ажил хэргийн үйл явцыг эдүгээ эхнээс нь эцсийг хүртэл цахим хэлбэрээр хийх боломжтой болсон байна. Ажлын урсгалын систем ашигласнаар бичиг баримтын хэвлэмэл хувь, гар боловсруулалтаас болж цаг алдах явдлыг дээд зэргээр багасгах боломжтой болжээ.

Ажлын урсгалын систем нь уламжлалт системээс үндсээрээ ялгаатай. Зураг 19.7-д үзүүлсэнчлэн, ажлын урсгалын систем нь юу хийх вэ, яаж хийх вэ гэдэгт голлон анхаардаг бөгөөд үйл явдал, үйл явцад чиглэсэн, хүний хийх ажлын урсгалын дагуу загварчилсан байдаг. Нөгөө талаас, уламжлалт систем нь ажлын онцлог, чиг үүрэгт голлон анхаардаг бөгөөд чиг үүргээр байгуулсан, босоо чиг баримжаатай, хэрэглээний тодорхой шаардлагад тохируулсан байдаг.

Ажлын урсгалын гол бүрэлдэхүүн хэсэг бол ажиллах горим, ажил үүрэг, үйл явдал, ажилчид байдаг. Ажиллах горим нь ямар нэг ажлыг хийж дуусгахад шаардагдах харилцан уялдаатай цуврал ажил үүргээс бүрддэг. Үйл явдал нь ямар нэг ажиллах горим, эсвэл ажил үүргийг эхлүүлэхэд хүргэсэн тохиолдлыг хэлнэ. Харин ажил үүрэг бол нэг ажилтанд хуваарилан өгч болох ажлын хэсгийг хэлэх бөгөөд түүнийг хийж дуусгахад шаардагдах мэдээлэл, ашиглах програм, хийж чадах ажилтнууд, холбогдох цаг хугацааны хүрээ, тэргүүлэх ач холбогдол талаас нь тодорхойлж болно.

Зураг 19.7
Ажлын урсгалд тулгуурласан систем



Улсын салбарын ажлын урсгалын системд МХТ ашиглаж болох ирээдүйтэй чиглэлд:

- Нэхэмжлэх боловсруулалт ба менежемент,
- Тендер, тендерийн санал боловсруулалт ба бүртгэл хөтлөлт,
- Хэрэглэгчийн үйлчилгээ, өргөдөл гомдол шийдвэрлэлт,
- Буцалтгүй тусламж, тэтгэлэг олгох, батлах, боловсруулах ажиллагаа,

- Хүний нөөц бүрдүүлэх, ажилтан шинээр авч ажиллуулах ажиллагаа орно.

Үйлдвэрийн газрын нөөцийн төлөвлөлт

Үйлдвэрийн газрын нөөцийн төлөвлөлт (ҮГНТ) бол үйлдвэрийн газрын санхүү, хүний нөөцийн удирдлага гэх мэт янз бүрийн чиг үүргийг нэгтгэн холбож, нэгдмэл нэг мэдээллийн сантай, харилцан уялдаатай систем бий болгосон бизнесийн нэгдсэн систем юм. ҮГНТ-ийн системийг интернэт (и-мэйл, мессэж явуулах), цахим худалдаа, ажлын урсгалтай холбож болно. ҮГНТ нь улсын салбарын санхүүгийн менежментийн чиглэлээр олон таатай боломж бий болгодгийн дотор, төрийн сангийн буюу бэлэн мөнгөний менежмент; хүний нөөцийн менежмент, түүний дотор цалин хөлс, бүртгэлийн менежмент, тэтгэмжийн удирдлага; тоног төхөөрөмж, хөрөнгийн менежмент, түүний дотор худалдан авалт, урьдчилан таамаглалт, материалын менежментээр хангадаг.

Хэдийгээр эдгээр систем анхнаасаа өмчлөгч, үйлчлүүлэгч, серверт суурилсан байсан боловч сүүлийн үеийн хувилбарууд нь улам бүр интернэтэд суурилсан болж, мэдээлэл хэрэгтэй хэн бүхэн хандах боломжтой болсноос гадна сургалтын болон бусад зардал ч багасч байна. Харин МХТ-ийн бусад шинэ бүтээлээс ялгаатай нь хөгжиж байгаа орнуудад эдгээр боловсронгуй системийг хэрэглэх боломж хязгаарлагдмал байна.

Мэдлэгийн менежмент

Төр засгийн газрууд хөгжлийн чиг хандлага, бодлогын үр дүнгийн талаарх мэдлэгээ дээшлүүлэх шаардлагатай байна. Дэлхий нийтийн болон бүс нутгийн хэмжээнд гарч буй худалдаа, зээл тусламжийн урсгал, ажиллах хүчний нүүдэл, технологи, цаг уур, хөрөнгө оруулалтын өөрчлөлтүүд өнөөгийн харилцан холбоотой ертөнц дээр оршиж буй улс орнуудад огцом, гүн гүнзгий өөрчлөлтүүд авчирч байна. Засгийн газрууд тохирох хариу арга хэмжээгээ тодорхойлохын тулд эдгээр өөрчлөлтийг ажиглаж байх хэрэгтэй. Ялангуяа, эдийн засгийн чиг хандлага, бодлогын хариу арга хэмжээнээс нийгэмд үзүүлэх нөлөөг хэмжиж, эмзэг бүлгийнхний байдал дордоогүй байх нөхцлийг бүрдүүлж байх хэрэгтэй.

МХТ олон чиглэлийн ашиг тустай. МХТ-ийн системүүдийн тусламжтайгаар дэлхий нийтийн чиг хандлагын тухай мэдээллийг интернэтээр цуглуулж, виртуаль бага хурлаар өөр өөр газар байгаа мэргэжилтнүүдийг уулзуулах, үндэсний эдийн засгийн болон судалгааны тоо баримтуудыг сайтар уялдуулж, задлан шинжлэх боломжтой. Засгийн газар мөн уг системийг ашиглан мэдээ баримтыг цаг алдалгүй түгээн дэлгэрүүлж, улмаар эрсдэл, таатай боломжуудын талаарх үнэн зөв мэдээллээр хөрөнгө оруулагчид болон бусад оролцогч талуудыг хангах боломжтой.

Улсын салбарын МХТ-ийн хөтөлбөрүүдийн дүр зураг

МТ Энэтхэгт

Энэтхэг Улсад мэдээллийн эрин үеийн шинэтгэлийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой мэдээлэл, харилцааны технологийн маш их дэвшил гарч байна. Тухайлбал, Банглор хот Энэтхэгийн Силикон хөндий болоод байна. Энэтхэг Улс “2008 он гэхэд бүх Энэтхэгчүүдэд МТ” гэсэн уриатай ажиллаж байв.

Тус улсын Ерөнхий сайд Энэтхэг Улсыг мэдээллийн технологийн супер гүрэн болгох, 10 жилийн дотор дэлхийн хамгийн том программ хангамж үйлдвэрлэгч, экспортлогчдын нэг болгох уриа дэвшүүлжээ. Энэ зорилгод чиглэсэн анхны алхам болгож 1998 оны 5 дугаар сард Мэдээллийн технологи, программ хангамжийн хөгжлийн үндэсний ажлын хэсгийг байгуулж ихээхэн эрх мэдэл олгосон юм. Тус улсын МТ-ийн үндэсний бодлогод засгийн газрын хэмжээний мэдээллийн дэд бүтэц бий болгож үйлчилгээний хүргэлтийг хялбарчлах, давхардлыг арилгах, ард иргэдэд үзүүлж байгаа үйлчилгээний түвшин, шуурхай байдлыг сайжруулах тухай заажээ. Энэ нь иргэд олон нийт, төр засгийн хооронд цаасаар дамжуулж байгаа мэдээллийг цахим сувгаар дамжуулж, хүлээн авах боломжийг олон нийтэд (бизнесийнхэн ба хувь хүмүүст) олгох юм. Мөн тус улсын хамгийн алслагдмал газруудыг хүртэл интернэтийн үйлчилгээгээр хангах ажлыг төрөөс дэмжиж ажиллана. Мөн цахим арилжааг амжилттай хэрэгжүүлэх, иргэдэд шууд үйлчилгээ үзүүлэхэд цахим мөнгөн шилжүүлгийн (ЦМШ) аюулгүй систем суурилуулах явдал шийдвэрлэх ач холбогдолтой учраас энэ чиглэлээр хувийн хэвшилтэй хамтарч ажиллана.

МХТ нэвтрэх боломжийг дээшлүүлэхийн тулд компьютерийн үнэ өртгийг хямдруулах болно. 2003 он гэхэд тус улсын бүх сургууль, политехник, коллеж, их дээд сургууль, улсын эмнэлгийг компьютер, интернэтээр хангана. Үүний нэг адил ажлын байрны ил тод байдлыг нэвтрүүлэх, саад тотгорыг арилгах, үр ашиг, бүтээмжийг дээшлүүлэх, үйлчилгээний зардлыг багасгах болон бусад үр шимийг бий болгохын тулд төр засгийн үйл ажиллагаа, дүрэм журмуудыг шинэчлэн боловсруулна. Төслүүдийг яам, газруудын хэмжээгээр нэгтгэж, иргэд цахим үйлчилгээг төвлөрсөн нэг цэгээс авах боломжоор хангана. Иргэдийн тунхагаар дамжуулан засгийн газрын яам газар, төрийн байгууллага бүр Нэтээр дамжин иргэдэд ил тод байх боломжоор хангана.

Жишээлбэл, Андра Прадешт сүүлийн жилүүдэд цахим засаглал нэвтрүүлэх хүчин чармайлт тавьсан нь үр дүнгээ өгч эхлээд байна. Мөн Хайдерабад болон бүх дүүргийн захиргаад, дээр нь хоёр том хотыг сүлжээнд холбож, сүлжээг ажиллагаанд оруулаад байна. Энэхүү холболт ирэх жилээс “мандаал” болон тосгоны түвшинд хэрэгжих бөгөөд төрийн яам газрууд, агентлагууд цахим засаглалыг бодит байдал болгож хэрэгжүүлэхийн тулд эдгээр дэд бүтцийг оновчтой ашиглах асуудал тавигдаж байна. 1999 оны 1 дүгээр сараас эхлэн Хайдерабад болон бусад 25 хот, суурин газрын хооронд видео бага хурал явуулах төхөөрөмж суурилуулж, улмаар бүх яам газруудад нэвтрүүлэх юм.

Бүртгэлийн газрын компьютержсэн удирдлага (CARD буюу БГКУ) бол Энэтхэгийн цахим засаглалын томоохон амжилтын нэг юм. 1998 оны 4 дүгээр сараас хойш 214 орчим бүртгэлийн газрыг бүрэн компьютержүүлсэн байна. Ингэснээр бичиг баримтыг нэг цагийн дотор бүртгэх, мөн үл хөдлөх хөрөнгийн гэрчилгээ, үнэлгээний гэрчилгээ олгох гэх мэт бусад үйлчилгээг 15 минутад үзүүлэх боломжтой болжээ. 2000 оны 2 дугаар сарын байдлаар БГКУ-ын системээр 700,000 орчим баримт бичиг бүртгээд байна⁸.

Филиппиний төсвийн вэб сайт

Филиппин Улсын Төсөв ба менежментийн газар (ТМГ) төсвийн гүйлгээг олон нийтэд илүү ил тод болгохын тулд төрийн байгууллагад олгож байгаа төсвийн санхүүжилтүүдийг интернэтэд

тавьж эхэлсэн байна. Уг вэб сайтад Засгийн газрын төлбөр тооцооны тухай мэдээлэл, эдгээр дансанд ТМГ-аас шилжүүлж байгаа санхүүжилтийн дүн оржээ. Хувийн хэвшлийн гэрээлэгчид энэ схемээр дамжуулан ТМГ-ын албан тушаалтнуудын гаргасан шийдвэрийг тус газраас гаргасан төсвийн санхүүжилтийн мэдээлэлтэй тулган шалгах боломжтой. Бүх төлбөр тооцоо, төрийн байгууллага бүрт шилжүүлсэн санхүүжилтийг тухайн гэрээлэгчийн нэр, сар тутам авах ёстой төлбөрийн хамтаар уг вэб сайтад тавьдаг.

Мөн ТМГ ирэх жилийн улсын төсвийг Конгрессоор батлуулж, Ерөнхийлөгч соёрхсоны дараа интернэтэд тавихаар төлөвлөж байна.

Финляндын Мэдээллийн нийгмийн бодлого

Финляндын Засгийн газрын хамгийн чухал зорилгын нэг бол Мэдээллийн нийгмийн чиглэлд ахиц дэвшил гаргах явдал юм. Ирэх жилүүдээс улсын салбарынхан үзүүлж буй үйлчилгээгээ интернэтэд өргөнөөр тавьж нээлттэй болгоно. Үүний нэг чухал элемент бол үйлчилгээг зурагт үзэж байгаа юм шиг энгийн хялбар болгох явдал юм. Төрийн олон байгууллага аль хэдийн мэдээллийн сүлжээгээр дамжуулан үйлчилгээ үзүүлж эхлээд байна. Энэ нь байгууллагын бүхий л үйлчилгээг нэг цонхоор үзүүлэх зорилготой. Эхний ээлжинд татварын тайлан гэх мэт баримт бичиг, мэдээллийг цахим хэлбэрээр түгээх зорилт тавьж байгаа бөгөөд яваандаа алсын зайнаас ажиллах явдлыг хөхиүлэн дэмжихийг зорьж байна.

Финляндын Мэдээллийн нийгмийн бодлогын өнөөгийн санаачилгууд боловсролоор дамжуулж нийт иргэдийг компьютерийн мэдлэгтэй болгохыг зорьж байна. Ийм ч учраас тус улсын Засгийн газар мэдээллийн нийгмийн сургалтын хөтөлбөр, сургуулиудад хөрөнгө оруулж эхлээд байна. Энд иргэдийг А, Б гэсэн хоёр хэсэгт хувааж туйлшрах эрсдэлтэй боловч номын сан, нийтийн үйлчилгээний газруудад сүлжээний үйлчилгээ өргөнөөр нэвтэрснээр ихэнх хүмүүс сүлжээний үр шимийг хүртэх боломжтой болох юм. Шинэлэг сонирхолтой үйлчилгээ, хэрэглэгчидтэй хялбар харилцах боломж нь уг сүлжээг эрэлт хэрэгцээтэй болгож байна.

*Италийн төрийн захиргаан дахь дижитал албан хэрэг
бүртгэлт*

Италийн Парламент цахим барим бичгийг шалгаж баталгаажуулах зарчим, журмууд бий болгох хуулийн төслийг хэлэлцэж байна. Төрийн захиргааны мэдээлэл зүйн газрын боловсруулсан уг хуулийн төсөлд хувийн гүйлгээ, нотариатын үйл ажиллагаа, цахим гарын үсэгт зориулсан шинэ журам орсон байна. Эдгээр журам нь Италийн төрийн захиргааг өөрчлөн байгуулж үр ашигтай, ил тод болгоход ихээхэн нөлөө үзүүлээд зогсохгүй Европын бусад орны хувьд Транс-Европын Төрийн захиргааны сүлжээ байгуулах туршилтын лаборатори болж ажиллах юм.

Данийн Мэдээллийн нийгэм 2000

Дани Улсыг Мэдээллийн нийгмийн хөгжлийн тэргүүн эгнээнд авчрах стратеги нь зах зээлийн хүчнүүдийн оролцоотой Дани загварт тулгуурласан байх юм. Энэ стратеги нь дараах онцгой ач холбогдолтой байх ёстой:

- Мэдээлэл чөлөөтэй олж авах, харилцан солилцох боломжоор хангах;
- Ардчилал, хувь хүн нөлөөлөх боломжийг дэмжих;
- Хүмүүсийг ажил дээр нь болон чөлөөт цагаар нь дэмжих замаар хувийн хөгжилд нь хувь нэмэр оруулах;
- Улсын салбарыг нээлттэй, илүү ил тод болгож, илүү сайн үйлчилгээ үзүүлэх боломжтой болгох;
- Нийгмийн сул дорой хэсгийг дэмжих;
- Данийн компаниудын олон улсын өрсөлдөх чадварыг бэхжүүлж, нийгмийн халамжийн системийн үндэс суурь болгох.

Мэдээлэл авах боломжийн чиглэлээрх АНУ-ын санаачилгууд

1996 онд Үндэсний мэдээллийн дэд бүтэц буюу Мэдээллийн супер хурдны зам төслийг эхлүүлж өргөн хүрээтэй үйл ажиллагаа явуулахаар төлөвлөсний дотор хууль тогтоох ажиллагаа, тусгай төслүүдэд МХТ ашиглахад холбооны засгийн газрын байгууллагууд манлайлж оролцох явдал оржээ. Жишээлбэл, интернэт хэрэглэгчид Нийгмийн даатгалын газрын (НДГ) цахим маягтуудыг татан авч

бөглөөд НДГ-т шууд илгээх боломжтой болжээ. НДГ хэвлэмэл мэдэгдлийг гаргаж тухайн хэрэглэгчид шуудангаар илгээдэг байна. Мөн иргэний паспортын өргөдлийг ч интернэтээс татаж авч болно. Мөн уг сайтаар дамжуулан төрийн албанд ажилд орох өргөдөл гаргаж ч болно. Нөгөө талаас тэтгэмжийн цахим шилжүүлгийн (ТЦШ) систем нь төрөөс олгож буй тэтгэвэр тэтгэмжийг цахим хэлбэрээр олгоход чиглэдэг. Цахим картаар автомат мөнгөний машинаас бэлэн мөнгө авч болохоос гадна тусгай түгээлтийн цэгүүдээс хүнсний тусламж авах боломжтой болжээ. ТЦШ ашигласнаар хэрэглээний тав тухтай байдал дээшилж, тэтгэмж хүртэгсдийн нэр төрийг хамгаалахаас гадна шат дамжлага цөөрсөн, зөрчлийг цахим хэлбэрээр илрүүлэх боломжтой учраас тэтгэмж авах явцад гардаг хулгай, залилан, хэрэг зөрчил эрс багасах юм.

1995 онд АНУ-ын Засгийн газрын хэвлэлийн газар (ЗГХГ) тус газарт онлайнаар хандах үйлчилгээг үнэ төлбөргүй ашиглах боломжтой болсон тухай мэдэгдэв. Одоо тус газарт интернэтээр болон утсаар хандаж байгаа бүх үйлчлүүлэгч *Конгрессийн хурлын тэмдэглэл, Холбооны бүртгэл*, конгрессоос баталсан хуулиуд болон төр засгийн бусад чухал баримт бичгийг нийтлэгдсэн өдөр нь цахим хэлбэрээр үнэ төлбөргүй авах боломжтой болжээ.

АЖИЛ ХЭРЭГ БОЛГОХ НЬ

МХТ-ийн шинэтгэлийг хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй саад тотгорууд

МХТ-ийн үр шим олон нийтэд хүрэхгүй байгаагийн нэг шалтгаан нь засгийн газрын бодлого оновчтой бус байгаатай холбоотой байх нь олонтаа. АНУ-ын Технологийн үнэлгээний газар (ТҮГ) дараах үндсэн асуудлыг тодорхойлжээ. Үүнд: системийн хөгжил дэх хүний хүчин зүйлийг дутуу тооцсон; хямд төсөр, хүртээмжтэй, хэрэглэхэд хялбар хэрэглээний программ бий болгоход хангалттай ач холбогдол өгөөгүй; боловсролтой, техникийн мэдлэгтэй болон сул дорой иргэдийн зааг ялгаа нэмэгдсэн; төрийн байгууллага ба хувийн хэвшлийн хооронд үр нөлөөтэй түншлэлийг бий болгож чадаагүй байна. Төрийн үйлчилгээнд шинэ санаачилга нэвтрүүлэхэд тулгарч буй саад бэрхшээлд дараах асуудлыг дурдаж болох юм (Даттон, 1996):

- Байгууллага бүр чиг үүргээр зааглаж тогтоосон зохион байгуулалтын хил хязгаараа хамгаалдаг;
- Олон чиг үүргийг нэгтгэсэн, байгууллага хоорондын “нэг цэгийн үйлчилгээ” нэвтрүүлэх нь урт хугацаанд илүү үр нөлөөтэй боловч яам, агентлагууд тус тусын үйлчлүүлэгчдэд зориулсан систем бий болгосноор хуваагдмал байдал бий болдог;
- Төрийн олон байгууллагад нийтлэг байдаг эрсдэл хүлээх дургүй, хүнд суртлын соёл нь шинэтгэлийг санаачлагчдад дарамт болж, урам зоригийг нь мохоодог;
- Засгийн газар хэт төвлөрсний улмаас орон нутгийн захиргааг сулруулж, орон нутгийн түвшний эрс шинэчлэлийг бууруулдаг;
- Цомхотгол, зохион байгуулалтын өөрчлөлт, нүүлгэн шилжүүлэлтээс болж ажилтнуудын дунд айдас түгшүүр бий болдог;
- МХТ-ийн шинэ санаачилгын гол зорилго нь зардал бууруулах явдал бөгөөд үйлчилгээг сайжруулах гэдэг нь гол төлөв хоосон амлалт байдаг гэсэн ойлголт ажилтнууд, иргэдийн дунд байдаг;
- МХТ-ийн хөрөнгө оруулалтыг бизнесийн талаас явцуу харж, иргэдэд очих үр шимийг гол болгоогүйгээс цаашид хэрэглээний шинэ программ нэвтрүүлэх, ашиглахад дэмжлэг хүлээж чаддаггүй;
- Цэвэр хэрэглэгч, эсвэл үйлчлүүлэгч байдлаар хандахад дургүй болон МХТ бол төрийн үйлчилгээнд бизнесийн хэрэгсэл нэвтрүүлэх гэсэн оролдлого гэж үздэг иргэдийн зүгээс эсэргүүцэл үзүүлж болно;
- МХТ нэвтрүүлсэн өмнөх оролдлого бүтэлгүйтсэний улмаас хэрэглэгчид шинэ арга хэмжээнд дургүй болох;
- Туршилтын жижиг төслүүдийг үйл ажиллагааны том систем болгож өргөжүүлэхэд хүндрэл гарах;
- Төрөл бүрийн яам, газар, орон нутгийн захиргаа, засгийн газрын түвшин, хувийн үйлдвэр аж ахуйн газрын системүүд практик дээр үл зохицолдох байдал;
- Шаардагдах зохион байгуулалт, дүрэм журмын өөрчлөлтийг хийж чадахгүй байх.

Амжилттай хэрэгжиж буй санаачилгыг хөхиүлэн дэмжих бодлого⁹

Эрсдэлийг дэмжсэн улстөрийн уур амьсгал

Аливаа шинэ санаачилгыг амжилттай хэрэгжүүлэхийн тулд эрсдэл хүлээхэд бэлэн байх хэрэгтэй. Гэхдээ уламжлалт төрийн албаны соёл “эрсдэлийн эсрэг” байдаг нь улсын төсвийн хөрөнгө хомс байдагтай холбоотой. Улсын салбарын байгууллагуудад шинийг сэдэгч, санаачлагчид олон байдаг, гэхдээ эрсдэлийг дэмжин урамшуулах улстөрийн уур амьсгал бүрдээгүй нөхцөлд өөрчлөлт удаашралтай байдгийг 1990-ээд оны үеэр хийсэн МХТ-ийн олон туршилт харуулж байна.

Энэхүү орчныг бүрдүүлж, шинэлэг санаануудад хууль ёсны эрх олгоход дээд түвшний дэмжлэг чухал ач холбогдолтой. Тухайлбал, 1993 онд АНУ-д засгийн газрын тэтгэмжийг цахим хэлбэрээр олгох үндэсний хэмжээний стандарт тогтолцоо бий болгож хөгжүүлэх ажил эхэлсэн билээ.

Орон нутгийн санаачилгыг дэмжих

Орон нутгийн байгууллагууд олон нийт, ард иргэдийн бүлгүүд, бизнесийнхэнд илүү ойр байдаг учраас нутгийн иргэдтэй холбоотой эрс шинэчлэл хийхэд илүү дөхөмтэй байдаг. Түүнчлэн зохих улстөрийн уур амьсгал, зохион байгуулалтын механизм бүрдсэн нөхцөлд орон нутгийн захиргаадын тоо, өөр хоорондоо ялгаатай байдал нь шинэ санаа төрөх боломжийг ихээхэн нэмэгдүүлж болно. Цаашилбал, нутгийн удирдлагад бүтцийн өөрчлөлт хийх нь ажил хэргээ хэрхэн явуулж байгааг эргэн харах, түүний дотор МХТ-ийг нэвтрүүлэх чиглэлээр өөрчлөлт хийх боломж олгож болно.

Дээр дурдсанчлан, орон нутгийн санаачилгад саад учруулдаг нийтлэг нэг асуудал бол төсвийн хомс байдал буюу төсөл хөтөлбөрийг дэмжиж урт хугацааны хөрөнгө оруулалт хийхэд хөрөнгө мөнгө хүрэлцдэггүй явдал юм. Энэ асуудлыг шийдэх нэг арга зам бол орон нутгийн, үндэсний ба олон улсын түвшний төрөл бүрийн төрийн байгууллага, хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтыг татан оролцуулсан хамтарсан үйлдвэр, санхүүжилтийн олон эх үүсвэр бий болгож хөгжүүлэх явдал юм. Мөн МХТ-ийн программ

боловсруулах санаачилгуудыг дэмжихэд чиглэсэн дундын сан байгуулах боломжтой.

Төрийн албаны үйл ажиллагааны зорилгыг жишээ болгох

Хэдийгээр төрийн албаны санхүүгийн зорилго чухал боловч улсын салбарт МХТ нэвтрүүлэхэд тавигдах анхаарлыг өргөжүүлж, хэрэглэгчид, оролцогч талуудын эрэлт хэрэгцээг тодорхойлох, түүнийг хангахад гол ач холбогдол өгөх хэрэгтэй. МХТ-ийн төслүүдийн гол анхаарлыг захиргааны үйл ажиллагааг дэмжихээс илүү хэрэглэгч, үйлчлүүлэгчдэд үзүүлэх тэргүүн шугамын үйлчилгээний чанарыг сайжруулахад чиглүүлэх шаардлагатай байна.

Улсын салбарын хөрөнгө оруулалтад баримтлах шинэ хандлага нь уламжлалт, санхүүгийн, үнэлгээний шалгуурыг үйлчилгээний чанарыг сайжруулах, түүний дотор иргэдийн өмнө тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэх шийдлийг харгалзан үзэх шаардлагатай хослуулах явдал болж байна. Жишээлбэл, нийгмийн халамжийн үйлчилгээнд нэг цэгийн үйлчилгээ нэвтрүүлэхэд зөвхөн үйлчлүүлэгчдийн хувийн хэргийг хадгалах зардлыг хэмнээд зогсохгүй хэрэглэгчдийн үйлчилгээг сайжруулахтай холбоотой бусад биет бус үр дүнг харгалзах хэрэгтэй.

Институцийн хөгжил

Улсын салбарын менежментийн тогтолцоонд хийж буй өөрчлөлт түүнийг урт хугацааны үйл явц болохыг хүлээн зөвшөөрсөн тохиолдолд амжилт олох магадлал ихтэй байдаг. Ажиллагсдын хэрэгцээнд тохирсон мэдлэг, мэдээллийн нөөцийг бий болгох замаар эрс шинэчлэлийг хийх бэлтгэл хангахад МХТ-ийг ашиглах хэрэгтэй. Мөн төрийн үйлчилгээний ажилтнууд шинэ үйлчилгээнийхээ мөн чанар, түүнийг дэмжсэн зохион байгуулалтын өөрчлөлтийн логик учир холбогдлыг сайтар ойлгож, тайлбарлан таниулах чадвартай болох хэрэгтэй.

Хувийн хэвшил иргэдийн өдөр тумын амьдралд цахим үйлчилгээ үзүүлж байгаа учраас иргэдийн дунд энэ талын чадавхи бий болгох, улмаар төрийн үйлчилгээг цахим хэлбэрт шилжүүлэхэд шийдвэрлэх нөлөө үзүүлдэг. Цахим үйлчилгээний өдөр тутмын туршлага нь иргэд улсын хэвшлийн цахим үйлчилгээг харьцуулан үнэлэх жишиг болдог. Түүнчлэн, цахим үйлчилгээг тендер шалгаруулалт, хувьчлал, гэрээгээр гүйцэтгүүлэх ажиллагаа зэрэг төрийн үйлчилгээнд нэвтрүүлж байгаа

нь бизнесийн салбарын МХТ-ийн “ноу хаут” төрийн үйлчилгээнд шууд хэрэглэж байгаа хэрэг юм.

МХТ-ийн өргөн боломжийг үр нөлөөтэй ашиглахын тулд харилцан уялдаатай стратеги боловсруулах хэрэгтэй. Тус стратегийн хүрээ нь МХТ-ийн бодлогыг бүсчлэлийн бодлого, аж үйлдвэрийн хөгжил, ажил эрхлэлт, хувийн нууц, тоо баримтын хамгаалалт, олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслийн зохицуулалт зэрэгтэй нягт холбоотой байх хэрэгтэй. Тухайлбал, иргэдэд чухал шаардлагатай мэдээлэл олж авах эрх олгох нь тэдний шинэ санаачилгыг дэмжих уур амьсгал бий болгоход шийдвэрлэх үүрэгтэй. Мөн энэ хүрээнд хэрэглэгчийн хураамж авах, татаасаар үйлчилгээ үзүүлэх бодлогыг тусгаж болно. Дээр нь, сүлжээний мэдээлэлд редакцийн хяналт тавих, мэдээллийн хүртээмжийг хангах, хувийн нууц, тоо баримт, оюуны өмчийн эрхийг хамгаалах чиглэлээр зохих хууль тогтоомж, дүрэм журам гаргах шаардлагатай. Эцэст нь МХТ-ийн стратеги нь МХТ-ийн дэд бүтцээр хангагч болон мэдээлэл, үйлчилгээ нийлүүлэгч хоёрын зааг ялгааг тодорхой гаргаж өгөх хэрэгтэй.

МХТ-ийн төслүүдийг үр дүнтэй удирдахад чухал үүрэгтэй элемент бол иргэд, иргэдийн бүлгүүд, бизнесийн байгууллагууд, МХТ ханган нийлүүлэгчид ба бүх шатны, бүх чиг үүргийн төрийн байгууллагуудын ажлын түншлэл бий болгох явдал юм. Ийм байдал АНУ-д илүү тод харагддаг бөгөөд шинэ санаачилгыг дэмжин хөгжүүлэхэд орон нутгийн байгууллагууд гол үүрэг гүйцэтгэж иржээ. Тус улсын Технологийн үнэлгээний газар анхан шатны байгууллагуудын үр дүнтэй түншлэлийг дэмжин урамшуулах улстөрийн уур амьсгалыг бүрдүүлэхэд чиглэсэн дараах зааварчилгааг олон жилийн туршлагадаа тулгуурлан гаргасан байна¹⁰:

- Анхан шатны байгууллагуудыг оролцуулах: үүнд нутгийн иргэд, иргэдийн бүлгүүд, ашгийн бус байгууллагууд, үндэсний ба орон нутгийн засгийн газрын байгууллагууд, бизнесийн байгууллагууд, МХТ-ийн шинэ санаачилга нөлөө үзүүлдэг бусад газрыг хамруулах.
- Шинэ цахим хэрэгслүүдийн ашиглалтыг дэмжсэн нийгмийн дэд бүтцийг хөгжүүлэх, түүний дотор сургууль, номын сан, иргэдэд үйлчлэх төвүүд, хотын хурал болон бусад

арга хэрэгслээр дамжуулж сургалт, соён гэгээрүүлэлт, хэрэгжүүлэлтийн дэмжлэгээр хангалттай хангах.

- Ажлын хэсэг байгуулж, иргэдийн дунд сургалт семинар явуулах, технологийн үзүүлэх сургууль хийх зэргээр шинэ санаа, шинэлэг хувилбаруудыг туршин судлах.
- Бэлтгэл ажлын шатанд хамтын ажиллагааг хөгжүүлж, зардал, эрсдэлийг хэрхэн хуваалцах зэрэг үндсэн асуудлыг шийдвэрлэх. Энд туршилтын төсөл, үзүүлэх сургуулиуд чухал ач холбогдолтой.
- Үйл ажиллагааны шатанд нөөц бололцооныхоо хүрээг тэлж, тэргүүлэх байгууллага, оролцогчдын гүйцэтгэх үүрэг, хариуцлагыг тодорхой болгож болно.
- Холбогдох төрийн байгууллага, цахим ардчиллын үйлчилгээний тухай лавлагаа, бусад мэдээлэл гаргах.
- Дээрх үйл ажиллагааг дэмжихэд зориулж төсөв хуваарилдаг байх нөхцлийг бүрдүүлэх.

Гэхдээ практик дээр эдгээр чиг шугамын дагуу түншлэл хөгжүүлэхэд хэцүү байж болно. Анхан шатны байгууллагаас санаачилсан зарим санаа дээд шатны бодлогын зорилготой нийцэхгүй, бүр харшилж болно. Хэрэв анхны санаа зорилго нь хангагдаагүй бол асуудал үргэлжлэн гарсаар байх талтай. Иймээс дээд удирдлагаас ард иргэдтэй нээлттэй харилцаж, төсвөөс МХТ-ийн хөгжилд зарцуулсан хөрөнгийн үр дүнг амжилттай болгоход чиглэсэн зорилго, хичээл зүтгэлээ сайтар ойлгуулж таниулах нь чухал.

ГОЛ АСУУДЛУУД БА САЙЖРУУЛАХ ЧИГЛЭЛТҮҮД

Гол асуудлууд

1960-аад онд хөгжингүй орнуудын засгийн газрын байгууллагууд үйл ажиллагаандаа МХТ ашиглах чиглэлээр тэргүүлж байсан бол 1970-аад оноос МХТ-ийн өртөг буурснаар хувийн салбарынхан хошуучилж эхэлсэн бөгөөд өнөөдөр ихэнх салбарт тэргүүлсэн хэвээр байна.

Улсын салбарын байгууллагууд, ялангуяа хөгжиж байгаа орнуудад МХТ нэвтрүүлэх ажиллагаа удаашралтай байгаа хэд хэдэн шалтгаан байдаг. Үүнд:

- Улсын салбарын хамрах хүрээ өргөн учир МХТ нэвтрүүлэх өртөг өндөр байсан,
- Хуучин боломж, дадал зуршлаасаа салж чадахгүй байгаа,
- Шийдвэр гаргахад цаасан дээрх баталгаа шаарддаг,
- Аюулгүй байдлын асуудлууд,
- Мэдээллийн нууцлал,
- Хууль тогтоомж, зохицуулалтууд хуучирч хоцрогдсон,
- МХТ-ийн тухай ойлголт болон компьютерийн мэдлэг чадвар дутагдалтай байсан.

Сүүлийн арван жилд голдуу хөгжингүй орнуудын шинийг эрэлхийлэгч үндэсний ба орон нутгийн засгийн газрууд МХТ-ийг төрийн үйлчилгээнд өргөнөөр ашиглах болов. Төрийн байгууллагын үйлчилгээнд мэдээлэл, харилцааны шинэ чадавхи нэвтрүүлснээр:

- Хууль тогтоомждагаж мөрдөх шаардлагыг хангах мэдээллийн хэмжээг багасгах замаар захиргааны зардлыг бууруулах,
- Иргэдийн санал, хүсэлтэд илүү түргэн шуурхай, үнэн зөв хариулт өгөх, ажлын цагаас гадуур санал хүсэлт хүлээн авах боломжтой болох,
- Яам газрууд, бүх шатны төрийн байгууллагаас хаанаас ч хандаж мэдээлэл авах,
- Төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны системүүдээс мэдээлэл олж авах боломж нэмэгдсэнээр удирдлагын болон бодлогын түвшинд очих мэдээллийн чанар дээшлэх,
- Төр, бизнесийн харилцааг хөнгөвчлөх,
- Иргэдийн санал хүсэлтийг өргөжүүлэх зэрэг боломж нэмэгдсэн байна.

Орчин цагийн шинэ санаачилгуудын нэг чухал тал бол төр засгийн үйл ажиллагааг сайжруулах чиглэлээр гарч байгаа ахиц дэвшлүүдийн талаар мэдээлэл солилцох боломжтой болсон явдал юм. Яваандаа дотоодын орчин нөхцөлд тохируулан амжилттай хэрэгжүүлсэн шинэ санаачилгууд төр засгийн үйл ажиллагаа, төрийн үйлчилгээний арга барилд хувьсгал гаргах болно.

Мэдээллийн эрэлт хэрэгцээ нэмэгдэхийн хэрээр засгийн газрын байгууллагууд хэрэглэгчдэд мэдээлэл худалдах практик нэмэгдэж байна. Энд гарч болох сөрөг үр дагаврыг арилгахын тулд төрийн

мэдээллийг худалдаж борлуулах тэргүүн туршлагыг хөгжүүлэхэд чиглэсэн тодорхой бодлоготой болох хэрэгтэй.

Төрийн байгууллагууд МХТ-ийн шинэчлэлийг амжилттай хэрэгжүүлэхэд эрсдэл хүлээхэд бэлэн байдал, дээд шатны удирдлагын дэмжлэг шаардлагатай байдаг. Орон нутгийн засгийн газрууд тоо, төрлийн хувьд олон янз байдаг нь шинэлэг санаанууд төрөн гарахад ихээхэн дөхөм болдог бөгөөд үүний тулд тэдгээрийг тэжээн тэтгэх улстөрийн уур амьсгал, бүтэц зохион байгуулалт бий болгосон байх хэрэгтэй. Улсын салбарт МХТ ашиглахдаа дан ганц захиргааны үр ашигтай байдлыг дээшлүүлээд зогсохгүй хэрэглэгчдэд үзүүлж байгаа тэргүүн шугамын үйлчилгээний чанарыг сайжруулахад анхаарал хандуулах нь чухал. Мэдлэг, мэдээллийн бааз суурийг хөгжүүлэх замаар байгууллагын хэмжээнд шинийг санаачилах бэлэн байдал бий болгоход МХТ чухал ач холбогдолтой. Эргээд төрийн үйлчилгээний албан хаагчдыг үзүүлж байгаа үйлчилгээнийхээ мөн чанар, түүнийг дэмжсэн зохион байгуулалтын өөрчлөлтийн утга учрыг сайтар ойлгож, бусдад таниулах арга барилд сургах хэрэгтэй. Эцэст нь иргэд, иргэдийн бүлгүүд, бизнесийн байгууллагууд, МХТ ханган нийлүүлэгчид болон бүх шатны, бүх чиг үүргийн төрийн байгууллагуудын хооронд ажил хэргийн түншлэл бий болгож хөгжүүлэх хэрэгтэй.

Сайжруулах чиглэлүүд

Хөгжиж байгаа орнуудын засгийн газрууд санхүүгийн менежментийг сайжруулах, төрийн үйлчилгээг оновчтой болгох, иргэдтэй харилцах харилцаагаа өргөжүүлэхэд МХТ-ийг ашиглах, засгийн газартай харилцах харилцаанд иргэдийг өөрчлөлтийн хөдөлгөгч хүч болгон татан оруулах үйл явц дөнгөж эхний шатанд явж байна. Аливаа санаачилга тухайн улс орны онцлог нөхцөл, тэргүүлэх чиглэлтэй уялдах шаардлагатай боловч таатай боломжуудыг эрэлхийлэхийн хажуугаар үргүй зардал, алдаа дутагдлаас зайлсхийхэд чиглэсэн тодорхой зарчмууд чухал шаардлагатай.

Нэгдүгээрт, *МХТ бол багаж хэрэгсэл* бөгөөд үнэндээ хэрэглэгчийн хэрэгцээ, шаардлагыг нэн тэргүүнд тавьж, түүгээрээ МХТ-ийг ашиглах эсэх, хэрхэн ашиглахаа тодорхойлдог утгаараа хувилагч машин, эсвэл автомашинаас ялгаагүй хүчирхэг хэрэгсэл байдаг. Зарим ажил

үүргийн хувьд компьютер, эсвэл интернэтээс илүү үзэг, цаас, телефон утас, биечлэн уулзалт, эсвэл номын санд очиж судлах явдал хамаагүй илүү үр дүнтэй байж болно. Юуны түрүүнд компьютержүүлэхийг зорьдог засгийн газрууд, зөвлөхүүд, хандивлагч байгууллагууд энэхүү энгийн ойлголтыг анхаарах хэрэгтэй. Үнэн хэрэгтээ, өнөөгийн МХТ нэвтрүүлэх санаачилгууд хэрэглэгчдийн хэрэгцээ, шаардлага гэхээсээ илүү нийлүүлэгчид, зах зээлийн шаардлагад хөтлөгдсөн байх нь элбэг гэж хэлж болно. Иймээс аливаа арга хэрэгслийн адилаар, МХТ-ийн шинэтгэлийн зардлыг түүнээс хүлээгдэж байгаа бодит үр өгөөжтэй харьцуулж бодитойгоор үнэлэх нь чухал.

Хоёрдугаарт, *МХТ-ийн мэргэжилтнүүд, “улсын салбарын менежерүүд” өөр хоорондоо салангид ажиллаж болохгүй.* Улсын салбарын үр нөлөөнд гарч буй ахиц дэвшил тухайн салбарынхаа дүрэм журам хэр сайн байхаас ихээхэн хамаардаг. Хуучирч хоцрогдсон, үр ашиггүй дүрэм журам, үйл явцтай газар мэдээлэл харилцааны дэвшилтэт технологи нэвтрүүлнэ гэдэг үр ашиггүй байдлыг компьютержүүлнэ гэсэн үг. Буруу зүйлийг илүү түргэн хийснээр дэвшил гарахгүй. Нөгөө талаас МХТ-ийн мэдлэг дутагдалтай байх нь нэг бол асар их зардлаар алдаа хийх, эсвэл үйлчилгээг эрс сайжруулах таатай боломжуудыг алдах эрсдэлтэй.

Гуравдугаарт, *МХТ нь улсын салбарын сайн удирдлага, дотоод хяналтыг орлож чадахгүй.* Үнэндээ, төсвийн зарлагын мөчлөгийн томоохон хэсэг нь компьютержсэн системээс гадуур “хар хайрцаг”-т зэрэгцэн явагддаг нөхцөлд компьютер нэвтрүүлэх нь зарлагын хяналтыг чангатгаж байгаа мэт худал дүр үзүүлж болно.

Дөрөвдүгээрт, төрийн мэдээллийн системийг илүү түргэн шуурхай, нэгдмэл болгох нь тухайн мэдээллийн үнэн зөв байдлын хувьд *илүү их эрсдэл* дагуулдаг бөгөөд хангалттай шалгалт, хяналт, аюулгүй байдал, вирусын хамгаалалтгүй дутуу дулимаг боловсруулсан тохиолдолд мэдээллийн санг бүхэлд нь аюулд учруулж ч болно. Төрийн данс тооцоо, бүртгэлийн гар системээс компьютержсэн системд, эсвэл боловсон хүчний хувийн хэргийг цаасан хэлбэрээс цахим хэлбэрт шилжүүлж байгаа засгийн газрууд шинэ систем нь сайн ажиллаж, аюулгүй, эрсдэлгүй болох хүртэл хуучин гараар хийдэг бүртгэл тооцоогоо хамт хэрэглэж байх хэрэгтэй.

Тавдугаарт, МХТ нэвтрүүлснээр *авлигыг* бууруулна гэж үздэг боловч харамсалтай нь төдийлөн үр дүн гараагүй байна. Шинэ технологийг бүрэн ойлгодоггүй хүмүүсийн хувьд компьютерийн технологи нь авлигын олон боломжийг хаадаг боловч шинэ системийг өөрт ашигтайгаар ашиглах хэмжээнд бүрэн ойлгодог хүмүүсийн хувьд авлигын шинэ боломжийг нээж өгдөг. Энэ утгаараа МХТ нь авлига, ашиг хонжоо хайх шинэ боломж олгодог.

Хөгжиж байгаа ихэнх оронд засгийн газрын хариуцлагатай, ил тод байдал, оролцоог нэмэгдүүлэх; улсын салбарын үйл ажиллагааны үр ашиг, үр нөлөөг дээшлүүлэх; төрийн үйлчилгээний хүртээмжийг өргөжүүлэх; олон нийтэд мэдээлэл түгээх; холбогдох оролцогч талууд ба үйлчилгээ хэрэглэгчдээс санал бодлыг нь авахад МХТ-ийн гайхамшигт боломжийг бүрэн ашиглаж чадахгүй байна гэж үздэг. Түүнчлэн МХТ нь засгийн бүх шатанд холбогдох мэдээллийг хялбар дамжуулснаар төвлөрүүлэх, эс төвлөрүүлэх тухай маргааныг таслахад тусалж болно.

Зүүлт, тэмдэглэл

- 1 1999 оны 3 дугаар сард Ази, Номхон далайн Хөгжлийн мэдээллийн хөтөлбөрийн санхүүжилтээр зохион байгуулсан сургалт семинарт зориулж Сингапурын Делойтте энд Тоуче зөвлөх компанийн бэлтгэсэн илтгэлээс иш татах зөвшөөрөл олгосон явдлыг талархан тэмдэглэж байна. Мөн энэ бүлгийг Шиаво-Кэмпо, Томмаси нарын бүтээлээс (1999) хэсэгчлэн иш татав.
- 2 Мэдээллийн эрин үе дэх засаглал ба төрийн үйлчилгээний тухай цахим бага хурал дээр Крис Белламигийн хэлсэн нээлтийн үгнээс иш татав, Интернэт, 1998 он.
- 3 Даттон (1997)-оос иш татав.
- 4 Энэ чиглэлийн маргаанаас үүдэн, олон нийтийн газруудад (түүний дотор төрийн байгууллагуудад) хяналтын камерууд улам ихээр тавих болсонтой холбогдуулан уг дүрс бичлэгийг интернэтээр дамжуулан иргэд чөлөөтэй үзэх боломжтой болгож, эрх мэдэлтнүүдийн гаргаж болзошгүй зөрчилд хяналт тавьж байх ёстой гэсэн саналыг Брин (1999) дэвшүүлсэн байна.
- 5 <http://www.apdip.net> –ийг үзнэ үү.
- 6 Honey Bee Newsletter /Зөгийн бал сонин/-ийн 1998 оны 6-9 дүгээр сарын дугааруудаас авав.
- 7 Колеман (1998).
- 8 Дэлгэрэнгүй мэдээллийг <http://it-taskforce.nic.in> хаягаар үзнэ үү.
- 9 Энэ талаар Даттон нарын (1996) бүтээлд дэлгэрэнгүй авч үзсэн байгаа.
- 10 Даттон нарын бүтээлийн (1996) 5 дугаар бүлэгт хэвлэгдсэн ТҮГ-ын материалаас (1993а, хуудас 105-132) авав.

Хорьдугаар бүлэг

ЭЗХАХБ-ын орнууд дахь төрийн захиргааны өөрчлөлт шинэчлэл

Фредерик Боудэр

Аливаа туршлагаас зөвхөн мэргэн ухааныг нь авч бусдыг нь хаях хэрэгтэй. Нэг удаа халуун зуухан дээр санамсаргүй сууснаас хойш дахиж халуун, хүйтэн ямар ч зууханд ойртохоо больсон муур лугаа адил болуузай. — Марк Твэйн

ОРШИЛ

Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын (ЭЗХАХБ) гишүүн орнууд төрийн захиргааны цуврал шинэтгэл хэрэгжүүлсэн нь түүний амжилт, бүтэлгүйтлээс суралцах үр өгөөжтэй боломжийг бидэнд олгож байна. Энэ бүлэгт эдгээр орны туршлагаас бий болсон нийтлэг чиг хандлага, сургамжуудыг голлон авч үзнэ¹. Шинэтгэл ерөнхийдөө 1970-аад оноос 1990-ээд оны сүүл хүртэл хоёр давалгаагаар өрнөсөн гэж үзэж болно. Эхнийх нь засгийн газрын зардлыг багасгах, дараагийнх нь төрийн үйлчилгээ, иргэдтэй харилцах харилцааг сайжруулах шинэтгэл байв.

Төсөв хөрөнгө хязгаарлагдмал нөхцөлд засгийн газар “бага юмаар ихийг хийх” гэсэн үзэл санаа захиргааны шинэтгэлийн “эхний давалгаа” гарахад хүргэжээ (Эдгээр шинэтгэлийг “эхний давалгаа” гэж нэрлэсэн нь шинэтгэл хийгдэж дууссан гэсэн үг биш, ихэнх орнуудад төсвийн дарамттай хэвээр байгаа.). Дэлхийн II дайны төгсгөлөөс 1970-аад оны эхэн үе хүртэл төсвийн зардал үлэмж нэмэгдэж, засгийн газрууд хэт их зардалтай, хэт том, хэт их оролцоотой болж, өр төлбөрийн өсөлт хяналтаас гаран иргэд төлсөн

татварынхаа хариуд тааруухан үйлчилгээ авч байна гэж үзэх болов. 1970-аад оны дунд үеэс 1980-аад оны сүүл хүртэл төсвийг багасгах, улсын салбарыг цомхотгох, өмч хувьчлах ажиллагаа шил даран явагдсан бөгөөд ялангуяа төсвийн зарцуулалт хэт өндөр, үр нөлөө багатай хэмээгдэж байсан Австрали, Шинэ Зеланд, Их Британид ийм шинэтгэл хийгдэв. Тухайн улсын үндсэн хуулийн бүтэц зөвшөөрсөн нөхцөлд шинэтгэлийг “төвөөс” хүчтэй заавар чиглэл, хяналттай хийх нь элбэг байв: ингэхдээ төсвийн алдагдлыг бууруулахад гол анхаарал хандуулж байсан учраас гол төлөв сангийн яам нь шинэтгэлийн үйл явцыг удирдан, хэрэгжилтэд хяналт тавьж иржээ.

1980-аад оны сүүл, 1990-ээд оны эхээр ЭЗХАХБ-ын гишүүн ихэнх орны төсвийн алдагдал үлэмж буурсны дараа “засгийн газрыг сайжруулах” зорилго тавигдах болов. Үүнд төрийн үйлчилгээ, зохицуулалтын чанарыг сайжруулах, орон нутгийн захиргаадад эрх мэдлийг шилжүүлэх замаар төрийн үйлчилгээг иргэдэд ойртуулах, засгийн газрын мэдээллийн хүртээмж, ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх алхам хийжээ. Түүнчлэн шинэтгэлийн ерөнхий үйл явцыг эрт эхлүүлсэн цөөн хэдэн орны шинэтгэлийн хоёрдахь давалгаа ч бас илүү үр ашигтай, үр нөлөөтэй болохын тулд илүү уян хатан байх зэрэг эхний давалгааны зарим үндсэн асуудлыг нэгтгэн хөгжүүлэхийг зорьж байв. 1980-аад онд шинэтгэлийн эхний давалгааг эхлүүлээгүй Финлянд зэрэг цөөн хэдэн оронд дээрх хоёр шинэтгэлийг зэрэг эхэлж, 1990-ээд оны эхээр Зөвлөлт Холбоот Улс задарсантай холбоотой өөрчлөлтөд түргэн зохицох шаардлагатай болсон байна. Италид мөн төсвийн алдагдлыг бодитойгоор бууруулах, төр засгийн үйл ажиллагааг төгөлдөржүүлэх өргөн хүрээтэй шинэтгэлийг хэрэгжүүлж эхлээд байна.

Шинэ зууны зааг дээр дээрх хоёр үе шатыг туулсан зарим орон шинэтгэлийн гуравдахь давалгаа гэж хэлж болох үеийг эхлүүлжээ. Ялангуяа төрийн чиг үүргийг багасгаж хувийн салбарын менежментийн практикийг нэвтрүүлэхийг зорьж байсан зарим орон өмнө хийсэн шинэтгэлийн сөрөг үр дагавар болох хуваагдмал байдал, ёс зүйн зөрчлийг шийдвэрлэхийг зорьж байна.

Төрөл бүрийн бодлого, санаачилгууд бүгд тухайн улс орны түүх, соёлын бодит нөхцөлтэй холбоотой дотоод асуудлуудаас

урган гарсан байдаг. ЭЗХАХБ-ын орнуудад хийгдсэн улсын салбарын шинэтгэлүүд харилцан адилгүй хэлбэр, хурд, амжилтын хүчин зүйлстэй байсан учраас ерөнхийлөн дүгнэх боломжгүй юм. Зарим орон засгийн газрын үүрэг, чиг үргийг богино хугацаанд үндсээр нь өөрчлөх “их тэсрэлт”-ийн арга хэрэглэсэн бол зарим нь төр засгийн үйл ажиллагааг бага багаар сайжруулах, эсвэл томоохон өөрчлөлтийг урт хугацаанд аажмаар хэрэгжүүлэх бодлого баримталсан байна. Гэхдээ эдгээр нь бүгд орчин үеийн нөхцөлд нийцүүлэн засгийн газрын өртөг зардлыг багасгах, үйлчилгээний чанарыг сайжруулах нийтлэг зорилготой байлаа.

“ЭХНИЙ ДАВАЛГАА”: ТӨСВИЙН ЗАРЛАГЫН ХЯНАЛТ

Цомхон засгийн газар

Засгийн газрын үйл ажиллагаанд сонголттой хандах

Дээр дурдсанчлан 1970-аад оны сүүлээр ЭЗХАХБ-ын ихэнх оронд төр засаг хэт их томорсон, төсөв зардал нь дийлдэхээ больсон гэж үзэх болов. Засгийн газрын зарлага асар их нэмэгдсэнээр төсвийн алдагдал үлэмж нэмэгдэж, хувийн хөрөнгө оруулалтыг шахаж, гадаад өрсөлдөх чадварыг бууруулжээ. Тэгсэн хэрнээ төрийн үйлчилгээний чанар, хүртээмж ч мэдэгдэхүйц сайжирсангүй. Харин төсвийн зарлагыг багасгах, хяналт тавих алхмууд нэлээд амжилттай болсон байна. Ихэнх оронд төсвийн алдагдал мэдэгдэхүйц буурч, зууны төгсгөл гэхэд ЭЗХАХБ-ын есөн орны (Австрали, Канад, Дани, Финлянд, Исланд, Ирланд, Норвеги, Швед, АНУ) төсөв ашигтай гарсан байна².

Харин эдийн засгийн өсөлт, санхүүгийн тогвортой байдлыг урт хугацаанд хадгалахын тулд төсвийн сахилга батыг чанд сахих ёстой гэж үзсээр байлаа. Засгийн газрын өр хэт өндөр хэвээр байв. Санхүүгийн зах зээл нээлттэй болсон болон “даяаршил”-ын нөлөөгөөр урьд хожид байгаагүй шинэ шахалт шаардлага ч бий болжээ: засгийн газрууд гадаад хөрөнгө оруулалтын хэмжээгээрээ өөр хоорондоо өрсөлдөх, үүний тулд инфляцийг хязгаарлах, валютын ханшийг тогтвортой байлгах, төсвийн сахилгыг чанд сахих хэрэгтэй болов. ЭЗХАХБ-ын ихэнх оронд төсвийн тогтвортой байдлыг хангахад “бүсчиллийн бодлого” гол үүрэг

гүйцэтгэсэн юм. Европын валютын холбоо зэрэг бүс нутгийн эдийн засгийн байгууллагууд төрөн гарсан нь Европын холбооны (ЕХ) орнуудад төсвийн хяналтыг чангатгахыг шаардах болов. Харин ЕХ-нд нэгдэн орох найдлага тавьж байгаа ЭЗХАХБ-ын орнуудын хувьд (БНЧУ, Унгар, Польш) төсвийн болон эдийн засгийн сахилга баттай байх нь тэдний амжилттай нэгдэн орох гол үндэс болж байв.

Мэдээж хэрэг төсвийн зарлагыг бууруулна гэдэг нь засгийн газар зарим чиглэлийн үйл ажиллагааг эрхлэхээ болих (өөрөөр хэлбэл, багыг хийх), илүү үр ашигтай ажиллах (өөрөөр хэлбэл, адил хэмжээний ажлыг бага зардлаар хийх), эсвэл энэ хоёрыг хослуулах шаардлагатай болно гэсэн үг. Халамжийн хөтөлбөрүүд, улсын үйлдвэрийн газруудын арилжааны үйл ажиллагааг өргөжүүлснээр төр засгийн үүрэг ролийг багасгах боломж бий болов. Европын нэгдсэн нэг зах зээл бий болсон нь улсын салбарын арилжааны үйл ажиллагааг үндсэндээ бүрэн хувьчлахад хүргэжээ. Одоо ЭЗХАХБ-ын ихэнх орны худалдаа арилжааны дийлэнх хувийг хувийн хэвшлийнхэн эрхэлж байна.

ЭЗХАХБ-ын цөөн орон (Шинэ Зеланд, арай алгуур нь Австрали) засгийн газрын үүрэг роль, чиг үүргийг системтэйгээр эргэн харах хүртэл шинэтгэлийг гүнзгийрүүлсэн байна. Ихэнх орон институцийн бүтэц, зохион байгуулалтаа хянан үзэж, улсын хэвшлийн уламжлалт хэв шинжийг өөрчлөх төрөл бүрийн арга зам сэджээ. Эдгээр аргын дотор бодлого боловсруулах ажиллагааг үйлчилгээнээс тусгаарлах (6-р бүлэг), ижил төстэй үүрэг тус тусдаа гүйцэтгэж байсан байгууллагуудыг нэгтгэх, эсвэл оновчтой болгох, Засгийн газрын боловсон хүчний цомхотгол хийх, сэлгэн ажиллуулах, салбар нэгжүүд, эсвэл орон нутгийн захиргаадад үүрэг хариуцлагын чиглэлийг шилжүүлэх (5-р бүлэг) зэрэг арга хэмжээ авсан байна. Жишээлбэл, Канадад бүх яамыг хамарсан чиг үүргийн шинжилгээ, хөтөлбөрийн үнэлгээ хийсний үр дүнд зарим яамны хэмжээ талаас илүүгээр багасч, зарим нь зарлагын хэрэгцээ байсан ч төсвийг нэмэгдүүлэхгүй байх шахалттай тулгарчээ.

Гэхдээ цөөн онцгой тохиолдлыг эс тооцвол ЭЗХАХБ-ын ихэнх оронд тэтгэвэр, нийтийн эрүүл мэндийн үйлчилгээ зэрэг нийгмийн хамгааллын тогтолцоог хөндөлгүй орхисон бөгөөд

харин амьдрах чадварыг нь дээшлүүлэх өөрчлөлт хийжээ. Жишээлбэл, Герман Улс эрүүл мэндийн зардлыг хянах чиглэлээр эрүүл мэндийн салбарын шинэчлэлийг амжилттай хийгээд байгаа бол Франц Улс эдийн засгийн ачааг хөнгөлөх, урт хугацааны тогтвортой байдлыг хангах үүднээс нэрийн дансны тэтгэврийн систем нэвтрүүлэх боломжийг эрэлхийлж байна. Цаашилбал халамжийн үйлчилгээ хязгаарлагдмал зарим орон бусад салбарт бий болсон хэмнэлтээ, ялангуяа 1990-ээд оноос хойш ихээхэн буурсан батлан хамгаалахын зардлын хэмнэлтийг нийгмийн хөтөлбөрүүдэд зарцуулах оролдлого хийж байна (1-р бүлэг).

Цомхотгол

Төрийн оролцоог багасгах янз бүрийн арга хэмжээний дотроос цомхотгол хийх, орон тоог цөөлөх явдал хүмүүст хамгийн шууд нөлөөтэй байдаг (10 дугаар бүлэг). 1980-аад он, 1990-ээд оны эхээр ЭЗХАХБ-ын ихэнх оронд төрийн албан хаагчдын тоог багасгах хөтөлбөрийг өмч хувьчлал, тодорхой байгууллагын бүтцийн өөрчлөлттэй холбогдуулан хэрэгжүүлэв. Ихэнх тохиолдолд ажлаас шууд халах арга хэрэглээгүй бөгөөд Хойд Америкаас (Канад, Мексик, АНУ) бусад оронд төрийн албанаас чөлөөлөгдсөний нөхөн олговрыг санал болгоогүй байна. Шүүмжлэгчдийн үзэж байгаагаар, ийм урамшуулал нь зардлын хувьд үр ашиггүйгээс гадна шилдэг хүмүүс төрийн албыг орхиж явахад хүргэдэг. Үнэндээ эх газрын Европын ихэнх орон болон Япон, БНСУ-ын мэргэжлийн төрийн албаны бүтэц нь төрийн албан хаагчдыг ажлаас чөлөөлөхийн тулд санхүүгийн урамшуулал өгөхийг хориглодог. ЭЗХАХБ-ын бусад оронд тогтсон хатуу дүрэм, мөн үйлдвэрчний эвлэлтэй байгуулсан гэрээ нь засгийн газар илүүдэл ажилтнуудаа чөлөөлөх чадварыг хязгаарладаг (11 дүгээр бүлэг). Жишээлбэл, Нидерландад төв засгийн газар болон үйлдвэрчний эвлэлүүдийн хоорондох хамтын гэрээний дагуу илүүдэл ажилтнуудад тохирох ажлын байрыг 18 сарын турш эрж хайх үүргийг засгийн газар хүлээдэг. Тэгвэл Данийн төрийн албан хаагчдын маш цөөн ангилалд илүүдэл ажилтны хөтөлбөр үйлчилдэг бөгөөд ерөнхийдөө 34-өөс дээш жил ажилласан хүмүүс тааламжтай нөхцлөөр тэтгэмж авах хүмүүст хамаардаг.

ЭЗХАХБ-ын ихэнх оронд засгийн газар ажиллагсдаа ажлын байрны баталгаагаар хангах ёстой гэсэн үзлийг олон нийт нь баримталсан хэвээр байна. Тухайлбал, Нидерланд, Шведэд орон тоог багасгах төв засгийн шахалтыг хязгаарлахын тулд илүүдэл ажилтанд зориулсан цомхотголын хөтөлбөр хэрэгжүүлэх үүргийг тухайн байгууллагад нь хариуцуулдаг. Иймд ЭЗХАХБ-ын орнууд ажиллах хүчний тоог аажмаар бууруулах бусад хэрэгслийг нийтлэг ашигладаг бөгөөд цомхотголыг гол төлөв шинээр ажилд авахыг зогсоох, эрт тэтгэвэрт гаргах бодлоготой хослуулдаг байна.

Гэхдээ зарим улс шинээр ажилд авахыг зогсоох нь ажиллах хүчний зохицох чадвар, залгамж чанарт сөргөөр нөлөөлнө, эрт тэтгэвэрт гаргах нь эдийн засгийн болон хүний хүчин зүйл талаасаа, ялангуяа насжиж байгаа нийгмийн хувьд өртөг зардал ихтэй тусна гэж үзэх болжээ. Иймд төрийн албан хаагчдын хувийн хэвшилд ажил эрхлэх боломжийг сайжруулах хүчин чармайлт гаргаж байна. Илүүдэл ажилтнуудын мэргэжлийн болон ажил хайх ур чадварыг сайжруулах янз бүрийн сургалт, хөгжлийн хөтөлбөрүүдэд хамруулах боломж олгож байгаагийн заримыг төрөөс (Австралийнх шиг) засгийн газраас зохион байгуулдаг байна. Мөн Шинэ Зеландынх шиг илүүдэл ажилтнуудад дахин сургалтад хамрагдахад зориулсан нөхөн олговор олгох боломжтой боловч үр дүнг нь хэмжих тодорхой хэмжүүргүй байв. Гэхдээ эдгээр тохиолдолд илүүдэл ажилтнуудыг төрийн албанд өөр ажилд шилжүүлэн ажиллуулах боломжид илүү ач холбогдол өгч байв.

ЭЗХАХБ-ын орнуудад хийгдсэн цомхотголын үр дүнг үнэлэхэд хэд хэдэн шалтгааны улмаас хүндрэлтэй байна. Нэгдүгээрт, тус хөтөлбөр улс орон бүрийн хувьд харилцан адилгүй байдаг (Шигтгээ 20.1). Хоёрдугаарт, төрийн албан хаагч гэдэг нэр томъёог улс бүр янз бүрээр тодорхойлдог бөгөөд төрийн албан хаагчдын тоо баримтыг харьцуулахад хүндрэлтэй байдаг. Улсын салбарын ажил эрхлэлтийн түвшин улс орон бүрт харилцан адилгүй боловч энэ зөрүү нь хуурамч байж ч болно. Мөн улс орнууд төрийн албаны хэмжээг нэг бол идэвхитэй цомхотгол хийх, эсвэл ажилтнуудыг орон нутгийн захиргаанд юмуу улсын үйлдвэрийн газруудад шилжүүлэх замаар багасгасан байж болно³. Төрийн албаны хэмжээ анхнаасаа маш бага байсан Япон, БНСУ зэрэг оронд орон тоог зориудаар цөөлөх шаардлагагүй байв.

Шигтгээ 20.1

ЭЗХАХБ-ын орнуудын цомхотголын туршлага

Канад

Хөтөлбөрийн үнэлгээгээр тодорхой хөтөлбөр, үйлчилгээг зогсоох зөвлөмж гаргажээ. Үүний үр дүнд гурван жилийн хугацаанд (1995-1998) 45,000 орчим ажилтныг төрийн албанаас чөлөөлсөн байна. Ингэхдээ ажлын байрны баталгааг хангах, сайн дурын бус үндсэн дээр халахыг аль болох бага байлгахад анхаарсан байна.

Финлянд

Тус улс төсвийн хатуу бодлогын хүрээнд боловсон хүчний тоо хэмжээг барих юмуу багасгах зорилго тавьжээ. 1997 оноос эхлэн төрийн байгууллага бүр төсвийн хязгаартаа нийцүүлэн орон тооны хязгаар тогтоох болов. Засгийн газрын ажил эрхлэлт 1989 онд 212,000 байсан бол 1996 онд 120,000 болж буурчээ. Гэхдээ энэхүү бууралтын зөвхөн 9,000 нь л цомхотголтой холбоотой, үлдсэн нь төрийн байгууллагуудыг улсын үйлдвэрийн газар, эсвэл хувийн компани болгож зохион байгуулсантай холбоотой байв. Ийнхүү төрийн албан хаагчдын тоо цөөрсөн боловч улсын салбарын нийт ажил эрхлэлт буураагүй байна.

Мексик

Тус улсын засгийн газар 1980-аад оны эхээс засгийн газрыг шинэчлэх, төрийн захиргааны төв аппаратад бүтцийн өөрчлөлт хийх, улсын салбарын үйлдвэр аж ахуйн газруудыг татан буулгах, хувьчлах хүчин чармайлтын хүрээнд ажил эрхлэлтийн өсөлтийг хязгаарлах бодлого баримталжээ. Ажлаас чөлөөлөх, төрийн үйлчилгээг төв засгийн газраас доод шатны засаг захиргаад, улсын үйлдвэрийн газруудад шилжүүлэх замаар төв засгийн газрын ажилтнуудын тоог ихээхэн бууруулсан байна. 1994 оны 12 дугаар сард гарсан эдийн засгийн онцгой байдлын улмаас улсын төсвийн зарлагад шинэ хязгаарлалт тогтоосны дотор өртөг зардал хэмнэх үүднээс төрийн албаны хэмжээг багасгах, оновчтой болгох, төгөлдөржүүлэх хөтөлбөрүүд орж байна. Эхний ээлжинд ажлын байрыг, түүний дотор сул орон тоог 10,142-оор (3.1 хувиар) бууруулах зорилт тавьжээ.

Илүү үр ашигтай засгийн газар

Олон нийт төр засгаас илүү чанартай, илүү хүртээмжтэй төрийн үйлчилгээг хүсэн хүлээх болжээ. Олон нийтийн хүлээлт нэмэгдсэн, бодит байдал дээр хөрөнгө мөнгө хүрэлцээгүй байснаас үүдэж засгийн газар хөрөнгө хүчээ илүү оновчтой хуваарилж, ашиглалтыг нь сайжруулах замаар бага зүйлээр ихийг хийх сорилттой тулгарах болжээ.

Засгийн газрын оролцооны хэлбэрийг эргэн авч үзэх нь

Төсвийн хүндрэлтэй байдал нь төрийн үүрэг ролийн тухай ойлголтод шийдвэрлэх нөлөө үзүүлжээ. Өмнө тэмдэглэсэнээр, төсөв санхүүгийн хүндрэлтэй нөхцөлд зөвхөн өртөг зардал багатай оролцооны тусламжтайгаар нийгмийн халамж, үйлчилгээг хэвээр хадгалах боломжтой юм (энэ нь ЭЗХАХБ-ын ихэнх орны хувьд засгийн газрын салшгүй эрхэм зорилгын нэг юм).

Зохицуулалт хийх, зөвшөөрөл олгох зэрэг уламжлалт оролцооны үр ашигтай байдалд илүү анхаарал хандуулах хэрэгтэй. Иргэд болон бизнесийнхэнд үүрүүлэх ачааллыг хөнгөлөхийн тулд захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааг хялбаршуулах шаардлагатай⁴. Жишээлбэл, Итали Улс зөвшөөрөл олгох ажиллагааг өөрөө мэдүүлэх аргаар солих, захиргааны дүрэм журмыг оновчтой болгох замаар шаардлагагүй дүрэм журмуудаас салсан байна. ЭЗХАХБ-ын ихэнх орон шинэ журам гаргахаасаа өмнө боломжит үр нөлөөг нь нарийвчлан үнэлж, хэрэгжилтийн байдалд нь хяналт тавьдаг болоод байна. 1994 онд ЭЗХАХБ-ын орнуудын дөнгөж тал хүрэхгүй хувь нь үр нөлөөний шинжилгээ хийж байсан бол 1999 он гэхэд Бельги, БНЧУ, Грек, Япон, Люксембургээс бусад нь энэ туршлагыг авч хэрэглээд байв.

Арилжааны үйл ажиллагаанаас татгалзаж байгаа засгийн газрууд улсын үйлдвэрийн газруудын үр ашигтай байдалд ч бас ихээхэн анхаарах шаардлагатай. Бүрэн хувьчлагдсан үйл ажиллагаа нь улсын салбараас гадуур байх боловч (гэхдээ хувьчлах үйл ажиллагааны сонголт, хувьчлалын арга барил хамгийн чухал асуудал) засгийн газрын шинэтгэл гүнзгийрэхийн хэрээр улсын үйлдвэрийн газрын бизнесийн засаглалын асуудал чухлаар тавигдаж байна (6-р бүлэг). Корпорацижуулах гэдэг нь улсын үйлдвэрийн газруудын бие даасан байдлыг нийтийн ашиг сонирхлоор тэнцвэржүүлнэ гэсэн үг юм. Гэвч зөвхөн зах зээл нь өрсөлдөөнтэй, өрсөлдөх боломжтой нөхцөлд л улсын үйлдвэрийн газруудын үр ашгийг дээшлүүлэх ажилд амжилт гарч байна гэж ЭЗХАХБ-ын ихэнх орон дүгнэжээ⁵.

Мөн засгийн газрууд үйл ажиллагаагаа хувийн салбараар гэрээгээр гүйцэтгүүлэх явдал нэмэгдсээр байна. Эрхийн бичгийн, өмчийн эрхийн зах зээл гэх мэт бусад арга хэмжээг (тухайлбал, боловсрол, нийтийн орон сууц эзэмших эрхийн бичгүүд, загас

агнуурын салбар дахь өмчийн эрхийн зах зээлүүд гэх мэт) тухайн улс орны онцлогтой уялдуулж, засгийн газрын үйл ажиллагааны тодорхой чиглэлээр хязгаарласан байна. Засвар үйлчилгээ, нийтийн хоол гэх мэт энгийн, эрсдэл багатай үйл ажиллагааг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх явдал олон жилийн турш түгээмэл болж ирэв. Жишээлбэл, улсын ба хувийн хэвшлийн хоорондын гэрээний хэлбэр сайн хөгжсөн Франц Улсад төрийн үйлчилгээний хөнгөлөлттэй гэрээний практикийг ашиглаад зуун жил болж байгаа бөгөөд ялангуяа усан хангамжийн үйлчилгээнд түгээмэл хэрэглэдэг. Сүүлийн жилүүдэд шинээр бий болсон зүйл бол улс орнууд төв засгийн газрын үйл ажиллагааг, тухайлбал, мэдээллийн технологи, боловсрол, зарим оронд хорих газрын менежмент зэрэг маш нарийн түвэгтэй үйлчилгээг хүртэл гэрээгээр гүйцэтгүүлэхийг зорьж байгаа явдал юм. Төрийн олон үйлчилгээнд гаднын нийлүүлэгчийн боломжийг харгалзан үзэж байхыг цөөнгүй улс орон төрийн байгууллагууддаа үүрэг болгосон байна.

Гэрээгээр гүйцэтгүүлэх асуудлын талаар 13 дугаар бүлэгт тодорхой авч үзсэн байгаа. ЭЗХАХБ-ын туршлагаас үзэхэд, гэрээгээр гүйцэтгүүлэх хэлбэрийг бүр харьцангуй энгийн үйл ажиллагаанд нэвтрүүлэхэд хүртэл хэд хэдэн угтвар нөхцөл хангасан байх, түүний дотор нийлүүлэгчдийн дунд өрсөлдөөнт зах зээл бий болсон байх, худалдан авах ажиллагааны дүрэм журам нээлттэй, шалгаж болохуйц байх, засгийн газар гэрээг удирдах техникийн ур чадвар, эрх зүйн бат бэх мэдлэг чадвартай байх шаардлагатай байна. Эдгээр угтвар нөхцөл нь ажил гүйлгээний өртөг зардалтай нийлээд нарийн түвэгтэй цогц үйл ажиллагааг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх практик хязгаарлалт бий болгож болно. Институцийн бусад бүх өөрчлөлтийн адилаар хэрэгжилтэд хангалттай анхаарахгүй бол гэрээгээр гүйцэтгүүлэх ажиллагааны боломжит үр өгөөж үгүй болж, өртөг зардал улам нэмэгдэнэ. Онцгой анхаарах нэг асуудал бол дотоод, гадаадын тендерт оролцогчдын ашиглаж байгаа өртөг зардал тооцох арга юм. Зардлыг нарийвчлан тооцоход хүндрэлтэй учраас урт хугацааны ажлын гүйцэтгэл буурч богино хугацаанд олсон ашгаа алдаж болох аюултай. Ийм ч учраас гэрээгээр гүйцэтгүүлэх ажиллагааны ашигтай талыг үнэлэх амаргүй байдаг. Гэрээгээр ажил үйлчилгээ гүйцэтгүүлэх чиглэлээр АНУ-ын хуримтлуулсан туршлагаас үзэхэд, үр дүнтэй харьцуулалт хийх аудит хийгдээгүй, суурь үзүүлэлт байхгүй,

нягтлан бодох бүртгэлийн журмууд нь ялгаатай, зардлын тооцоо нь маргаантай нөхцөлд гэрээгээр гүйцэтгүүлэх ажиллагааны жинхэнэ цэвэр үр өгөөжийг тооцоолох боломжгүй байжээ.

Улсын салбарын менежментийн тогтолцоог эргэн авч үзэх нь

Энд боловсон хүчний болон гүйцэтгэлийн менежментийн систем гэсэн хоёр үндсэн асуудлыг авч үзэх хэрэгтэй. Дараах хэсгийг 11 дүгээр бүлэгт дэлгэрэнгүй авч үзсэн боловсон хүчний менежмент, 18 дугаар бүлэгт авч үзсэн гүйцэтгэлийн асуудалтай холбон уншихыг зөвлөж байна.

Хүний нөөцийн удирдлагад илүү уян хатан хандсанаар төрийн үйлчилгээний байгууллагуудыг илүү үр нөлөөтэй, үр ашигтай болно гэж үзэх нь олонтаа. Гэвч ЭЗХАХБ-ын орнуудын хувьд энэ үзэл маргаантай байна. Эдгээр орны бараг тэн хагас нь ийм зорилготойгоор боловсон хүчний менежментийн өөрчлөлтийг эхлүүлсэн бол бусад нь буюу голдуу эх газрын Европ болон Японд мэргэжлийн төрийн албаны зарим уламжлалт онцлогуудаа хадгалсаар байна. Гэхдээ мэдлэг чадварт тулгуурлан ажилд авах явдал ЭЗХАХБ-ын орнуудад улам бүр нийтлэг болж байна. Цаашилбал, Франц зэрэг улсын засгийн газрууд цалин хөлсийг албан тушаалын шатлалаас илүү ажил үүрэгт нь тохируулан олгох, эрх мэдэл шилжүүлэх, сургалт, шилжилт хөдөлгөөнд илүү ач холбогдол өгч байна.

ЭЗХАХБ-ын орнуудад боловсон хүчний менежментийн сүүлийн жилүүдэд хийсэн шинэтгэл нь ажиллагсдыг удирдах, ажиллах хүчний гүйцэтгэлийг сайжруулах талаар менежерүүдэд илүү үүрэг хариуцлага хүлээлгэхэд анхаарч байна. Шинэ Зеланд шиг хувийн хэвшлийнхтэй төстэй систем үйлчилж байгаа цөөн тохиолдолд ажилд авах, ажлаас халах эрх мэдлийг тухайн төрийн байгууллагын “менежер”-т олгодог байна⁶. Харин менежерүүдэд энэхүү эрх мэдлийг олгохдоо энэхүү шинэ орчинд төрийн албан хаагчдыг хамгаалах баталгааг дагалдуулжээ. 2001 онд Швейцарьт нэвтрүүлсэн шинэ системд (Шигтгээ 20.2) төрийн албаны үйлдвэрчний эвлэлүүдийн гүйцэтгэх үүргийг нэмэгдүүлсэн бөгөөд үүнтэй адил чиг хандлага Скандинавын орнуудад ажиглагдаж байна. Мөн хөдөлмөрийн харилцааны практикуудыг төрийн албаны зөвлөлийн мэдэлд өгч болох бөгөөд тус зөвлөл нь засгийн газрын бүхий л хүрээнд боловсон хүчний

Шигтгээ 20.2

ЭЗХАХБ-ын орнуудад сүүлийн үед хийгдсэн төрийн албаны шинэтгэл

Төрийн албаны шинэтгэлийг өргөн хүрээтэй хэрэгжүүлсэн жишээг Итали Улс харуулж байна. Тус улс 1993 оноос хойш төрийн албанд хувьчлал хийх зорилт тавин ажиллаж байна. Үүнд урьд өмнө захиргааны хуулиар зохицуулдаг байсан төрийн албан хаагчдын ажлын нөхцөл, цалин хөлсийг хөдөлмөрийн хуулийн дагуу гэрээгээр зохицуулдаг болжээ. Улстөрчдийн үүрэг хариуцлагыг төрийн албаны менежерүүдийнхээс тодорхой хэмжээгээр зааглаж, менежерүүдийг ажлын гүйцэтгэлээр нь цалинжуулах болсон байна. Хуучин системд төрийн албаны менежерүүдийг бүх насаар нь томилдог байсан бол одоо 2-7 жилийн хугацаатай гэрээгээр ажиллуулдаг болжээ.

БНСУ засгийн газрын бүхий л түвшинд боловсон хүчний нээлттэй систем (БХНС) нэвтрүүлж байна. Хуучин хаалттай тогтолцоонд дээд шатны албан тушаалд (захирал болон түүнээс дээш түвшний) ихэвчлэн засгийн газрын дотроос тушаал дэвшүүлэх журмаар томилдог болжээ. Ажлын байрны баталгаанд ихээхэн анхаардаг байсан нь ажилтнуудын дунд өрсөлдөөн бий болоход зарим талаар сөргөөр нөлөөлж байна. БХНС нэвтрүүлснээр төрийн албанд өрсөлдөөний элемент оруулж, захиргааны үйл ажиллагааг илүү ил тод болгожээ. Төв засгийн газрын 52 байгууллагын (үндэсний тагнуулын алба, улсын прокурор гэх мэт улсын аюулгүй байдалтай холбоотой албадыг хасаад) 758 удирдах албан тушаалын 130 гаруй нь (20 хувь) гаднаас нэр дэвшигчдэд нээлттэй болсон. Хувийн хэвшлийн мэргэжилтнүүд, ялангуяа хууль, нягтлан бодох бүртгэл, барилгын мэргэжилтнүүд төрийн албанд элсэхэд нээлттэй байна. Ажилтнуудтай байгуулах хөдөлмөрийн гэрээнд ажил эрхлэлтийн нөхцлүүд, түүний дотор цалин хөлсийг тусгах болжээ. Энэхүү уян хатан байдал нь яам, агентлагуудын дунд боловсон хүчний менежментийн төрөл бүрийн практикийг хэрэглэх, эдгээрийг тодорхой хөтөлбөрийн хэрэгцээнд нягт уялдуулан хэрэглэх чадварыг нэмэгдүүлэхэд оршиж байна.

Швейцарь Улс 1927 онд тогтоосон төрийн албаны статусыг 2001 онд хүчингүй болгожээ. Гол нь Холбооны Засгийн газарт “соёлын өөрчлөлт” хийх явдал байв. Ажилд авах шинэ журмыг хувийн хэвшлийнхтэй уялдуулан зохион байгуулж байна. Энэ өөрчлөлтийн нэг онцлог нь төрийн албан хаагчдын хуулийн хамгаалалтаас илүү ажиллагсдын төлөөллийн хүчтэй оролцоо, хамтын хэлцлийг онцлох болсон явдал юм.

менежментийн өргөн хүрээтэй удирдамжаар хангахын зэрэгцээ шугаман удирдлагын менежерүүдийн хөдөлмөрийн гэрээний тодорхой нөхцлийн талаар хэлцэл хийх, боловсон хүчний бие

даан шийдвэр гаргах эрх мэдлийг урьдынхаас нэмэгдүүлжээ (11-р бүлэг).

Хөдөлмөрийн зах зээлээс ажилтан элсүүлж авах боломж бол энэхүү өөрчлөлтийн нэг чухал онцлог юм. Японы төрийн албаны боловсон хүчний системийг хариуцсан зөвлөлийн 1999 оны тайланд дунд шатны ажилтнуудыг гаднаас авч ажиллуулахыг төрийн албаны нээлттэй, олон төрөлт, уян хатан байдлыг хөхиүлэн дэмжих арга хэмжээ хэмээн зөвлөмж болгожээ. Бусад загвар нь үүнийг улам гүнзгийрүүлэн улсын салбарыг ажилтнуудаа хувийн хэвшлийнхтэй адил нөхцлөөр авч ажиллуулан удирддаг томоохон үйлдвэрийн газар гэж үзэх болжээ. Энэхүү нээлттэй тогтолцоонд ажилтнуудын цалин хөлс, ажиллах нөхцөл нь албан тушаалын зэрэглэл ба тухайн албан тушаалд ажилласан жилээс илүү янз бүрийн ажил мэргэжлийн хөдөлмөрийн зах зээлийн ханшаар тодорхойлогдох юм.

Мөн зарим оронд удирдах албан тушаалын ажилтнуудыг тогтмол хугацаатай гэрээгээр ажиллуулах болсон байна. Тухайлбал, Шинэ Зеландад ийм тохиолдол гарсан бөгөөд төрийн албаны удирдах албан тушаалын бүх ажилтан нарийвчлан тогтоосон гүйцэтгэлийн зорилтууд бүхий тогтмол хугацаатай гэрээгээр ажиллаж байна. Тогтмол хугацаатай гэрээг Австрали (холбооны засгийн газрын түвшинд), Шведэд тодорхой албан тушаалд хэрэглэж байгаа бөгөөд саяхнаас Итали, БНСУ, Их Британид хэрэглэж эхлээд байна. Шаардлагатай бол гэрээг сунгаж болох боловч үүнийг автоматаар хийдэггүй ажээ. Гэхдээ хүний нөөцийн менежментийн шинэчлэл хийж эхлээд байгаа бусад орон маш онцгой томилгооноос бусад тохиолдолд тодорхойгүй хугацаагаар гэрээ байгуулахыг илүүд үзсэн хэвээр байна. Ийм жишээ Канад, Нидерланд улсуудад бий.

Хүний нөөцийн менежментийн шинэ хэв маяг өөрөө хувь хүний түвшинд голчлон ангиллын шинэ системээр дамжин илэрч байна. Ангиллын систем нь төрийн албан хаагчдын ажил мэргэжлийн өсөлт хөгжлийн зорилгуудыг дэмжих тал дээр хангалттай уян хатан байх ёстойн зэрэгцээ тухайн байгууллагын эрэлт хэрэгцээг хангасан, ингэхдээ хувь хүмүүсээс илүү албан

тушаалд чиглэсэн байх хэрэгтэй. Ажил мэргэжлийн өсөлт хөгжлийг ч үүнтэй уялдуулан удирдах хэрэгтэй бөгөөд хувь хүмүүс ахиц дэвшил гаргаж, шинэ мэдлэг, ур чадвар эзэмших шаардлагатай болж байна. Ингэхдээ ихэвчлэн босоо болон хэвтээ чиглэлээр шилжилт хөдөлгөөн хийхийг дэмжин урамшуулдаг байна. Финлянд, Шинэ Зеланд, Их Британи зэрэг улсад төрийн байгууллага бүр өөрийн гэсэн албан тушаалын ангиллын систем бий болгож мөрдөхийг зөвшөөрдөг байна.

Гэхдээ менежментийн эрх мэдлийг шилжүүлж уян хатан байдлыг нэмэгдүүлэх нь төрийн албаны нийтлэг хэв шинж, ялангуяа төрийн байгууллага хоорондын адил тэгш байдал, төрийн албан хаагчдын нэгдмэл байдлын хувьд тулгамдсан сорилт гэж үздэг. Үүнийг шийдвэрлэхийн тулд Австрали зэрэг зарим орон ажил эрхлэлтийн нөхцлийг бүх байгууллагад нийтлэг байлгаж иржээ. Менежментийн сонголт ямар ч байсан бүх улс орон уян хатан байдлын шаардлагыг шийдвэрлэх хэрэгтэй хэвээр байна. Жишээлбэл, Франц Улс албан тушаалын ангиллын системээ шинэчлээгүй боловч уламжлалт, нийтлэг, хатуу тогтсон цалингийн системийнхээ (*nouvelles bonifications indiciaires*) хүрээнд тусгай ажил мэргэжлийн бүлгийн ажилтнуудын (сувилагч нар гэх мэт) хэрэгцээг шийдвэрлэсэн хөнгөлөлтүүд нэвтрүүлжээ.

Боловсон хүчний уян хатан байдал бол заримдаа зардал өндөртэй (зөвхөн дунд хугацаанд л ашигтай) хөрөнгө оруулалт байдаг бөгөөд боловсон хүчний асуудал эрхэлсэн газар ба төсвийн байгууллагуудын хооронд дотоод зөрчил бий болгодог. Бас нэг гол асуудал бол үйлдвэрчний эвлэлүүдтэй харилцах харилцаа бөгөөд тэд менежментийн энэхүү шинэ хэлбэр нь дунд шатны менежерүүдэд хэт бие дааж шийдвэр гаргах эрх мэдэл олгож байна гэж шүүмжилдэг. Түүнчлэн уг шинэчлэл нь ур чадвар сайтай төрийн албан хаагчдыг ажилд авч тогтвортой ажиллуулах талаар зөрчил үүсгэх магадлалтай. Аливаа нээлттэй системд чадварлаг ажилтнуудыг татаж, тэднийг тогтвортой ажиллуулах явдал чухлаар тавигддаг бөгөөд ялангуяа улсын хэвшилд харьцангуй бага цалин хөлсийг тэнцвэржүүлэх албан ёсны баталгаа байхгүй үед томоохон сорилт болдог. Төсөв хөрөнгийн хязгаарлагдмал байдлын улмаас засгийн газар ажил мэргэжлийн хувьд өсч хөгжих боломжоор

хангаж чадахгүй байгаа нь төрлийн албанд үлдэн ажиллаж байгаа хүмүүсийн хувьд ажиллах урам зориг буурах шалтгаан болдог байна.

Гүйцэтгэл бол төрийн хүнд суртлын албаны уламжлалт шаардлага хэдий ч төр засаг бодит байдал дээр бус, зөвхөн онолын хувьд гүйцэтгэлийн баримжаатай байдгийг ЭЗХАХБ-ын гишүүн цөөнгүй орон мэдэрч байна. Шинээр тулгарч байгаа сорилтууд нь төр засгийн үйл ажиллагаанд гүйцэтгэлийн чиг баримжааг хүчтэй болгохыг шаардаж байна. Энэ нь гүйцэтгэлийн заавар журмыг дагаж мөрдөх шаардлагад тулгуурласан уламжлалт хяналтаас илүү үр ашиг, үр нөлөөгөөр нь үнэлдэг системд шилжихийг уриалж байна.

Төрийн албан хаагчдын ажлын гүйцэтгэлд төдийгүй төрийн үйлчилгээний гүйцэтгэлд илүү анхаарал хандуулах болов. Тухайлбал, Италид стратегийн төлөвлөлт болон бодлого, хөтөлбөрийн үр нөлөөг хэмжих арга хэрэгслийг нэвтрүүлж, бусад олон орон харьцуулах жишиг, шалгуур үзүүлэлт боловсруулах явдлыг сонирхож байна. Австралийн Засгийн газар 1999 оны 11 дүгээр сард 12 яамныхаа 11-ийг хамруулсан Холбооны захиргааны гүйцэтгэлийн хоёрдугаар тайлангаа гаргасан нь татвар төлөгчдийн мөнгийг өндөр үр ашигтай зарцуулснаа харуулах, гүйцэтгэлийн үзүүлэлтүүдийн ерөнхий систем бий болгоход чиглэсэн хүчин чармайлт байлаа.

Гүйцэтгэлийн гэрээ нь ЭЗХАХБ-ын орнуудын улсын салбарыг шинэчлэх гол арга хэрэгсэл болж байна (Шигтгээ 20.3). Энэ нь зорилтуудыг тодорхой болгох, менежментийн хяналт шинжилгээ, хяналтын шинэ аргуудыг дэмжих чухал хэрэгсэл болохын зэрэгцээ өдөр тутмын менежментийн асуудлыг менежерүүдэд үлдээж байна. Нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн тодорхойлолтын дагуу *гүйцэтгэлийн гэрээ* гэдэг нь харилцан тохиролцсон үр дүнд хүрэхийн тулд талуудын хоорондын хүлээх хариуцлага, хүлээлтийг тодорхойлоход хэрэглэдэг менежментийн арга хэрэгсэл юм. Гэхдээ хагас гэрээний зохицуулалт ашиглаж байгаа хэлбэр болон талуудын гэрээгээр хүлээх үүргийн хооронд нэлээд ялгаа бий (Шигтгээ 20.3).

Шигтгээ 20.3

ЭЗХАХБ-ын орнууд дахь гүйцэтгэлийн гэрээ

ЭЗХАХБ-ын орнуудын улсын салбарт үндсэн долоон төрлийн гүйцэтгэлийн гэрээг ашиглаж байна. Үүнд:

- *Ерөнхий хүрээний гэрээ* нь яам, агентлагийн ерөнхий стратеги, тэргүүлэх чиглэлүүдийг хамардаг бөгөөд яамны сайд, агентлагийн дарга нарын хооронд байгуулдаг (тухайлбал, Их Британийн “дараагийн шатны” агентлагийн ерөнхий хүрээний барим бичиг, Норвегийн хуваарилалтын бичиг гэх мэт).
- *Төсвийн гэрээ ба нөөц хуваарилах гэрээг* төсвийн асуудал эрхэлсэн төв байгууллага буюу сангийн яам ба төрийн байгууллага, агентлагийн дарга, гүйцэтгэх захирлын хооронд байгуулж төсвийн түвшинг тогтоодог (Тухайлбал, Дани Улсын төсвийн гэрээ нь олон жилийн хугацаатай төсвийн баталгаа өгдөг байв).
- *Байгууллагын гүйцэтгэлийн гэрээг* эрхэлсэн сайд ба байгууллагын удирдлагын хооронд, эсвэл байгууллагын удирдлага ба дээд шатны менежерүүдийн хооронд хийдэг бөгөөд үйл ажиллагааны бие даасан эрхийг нэмэгдүүлсний хариуд стратегийн ерөнхий зорилтуудыг хөтөлбөрийн элементүүдээр задалж, тодорхой, нарийвчилсан үйл ажиллагаа, гарцын зорилтууд тогтоож өгдөг (тухайлбал, Францын татварын алба, АНУ-ын гүйцэтгэлд суурилсан байгууллагууд). Мөн эдгээр гэрээг ЭЗХАХБ-ын олон орны төрийн өмчит үйлдвэрийн газруудын удирдлагад хэрэглэдэг.
- *Байгууллагын удирдлагын гүйцэтгэлийн гэрээ буюу үр дүнгийн гэрээг* сайд ба байгууллагын дарга, удирдлагын хооронд хийдэг бөгөөд гол төлөв байгууллагын гүйцэтгэлийн гэрээнд нэмэлт болдог. Мөн энэ гэрээг байгууллагын дээд удирдлага ба янз бүрийн түвшний ажилтнуудын хооронд хийдэг (тухайлбал, Австрали, Дани, Шинэ Зеланд, Норвеги, Их Британийн төрийн байгууллагуудад хэрэглэдэг).
- *Санхүүжилт олгогчийн гэрээ* нь санхүүжүүлэх үүргийг үйлчилгээ үзүүлэх үүргээс ялгаж өгөх замаар үүрэг хариуцлагыг тодорхой болгодог. Худалдан авагч ба нийлүүлэгчийн загварт тулгуурласан иймэрхүү гэрээг Австрали (хязгаарлагдмал байдлаар), Шинэ Зеландад олж үзэж болно.
- *Засгийн газар хоорондын гүйцэтгэлийн ба түншлэлийн гэрээ* нь үндэсний засгийн газраас орон нутгийн захиргаанд санхүүжилт, эсвэл хөтөлбөр шилжүүлэхэд хэрэглэгддэг. Бүсийн болон орон нутгийн захиргаадад тодорхой түвшний, чанартай үйлчилгээ үзүүлснийх нь хариуд санхүүжилт олгодог. Ийм хэлбэрийн гэрээ боловсрол, эрүүл мэнд, хөдөлмөрийн зах зээлийн үйлчилгээнд илүү түгээмэл байдаг бөгөөд энэ тохиолдолд үйлчилгээ үзүүлэх албан ёсны үүрэг, хариуцлагыг үндэсний засгийн газар хүлээж, харин орон нутгийн захиргаад илүү үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх үүрэг хүлээдэг. Засгийн газрын түвшин хоорондын түншлэлийн гэрээг Канад, Франц, Герман, Норвеги, Испани, Швед, Швейцарь улсуудад олж үзэж болно.

- *Хэрэглэгчийн үйлчилгээний гэрээ* нь аливаа хөтөлбөр буюу үйлчилгээнээс хэрэглэгчийн хүсэн хүлээж буй үйлчилгээний чанар, стандартыг тодорхойлдог бөгөөд зарим тохиолдолд тодорхой үйлчилгээ стандартын шаардлага хангаагүй тохиолдолд гомдлыг шийдвэрлэх, хохирлыг барагдуулж нөхөн төлбөр олгох боломж олгодог. Хэрэглэгчийн үйлчилгээний гэрээг Австрали, Бельги, Дани, Франц, Итали, Их Британи, АНУ-д олж үзэж болно.

Хэдийгээр улс орнуудын гүйцэтгэлийн гэрээг үнэлсэн байдал ерөнхийдөө эерэг (нийтлэг амжилт нь зорилтууд илүү тодорхой болсон явдал) байгаа боловч хэрэгжүүлэх явц ямагт тухайн улс орны онцлогт тохирсон байх ёстой учраас төрөл бүрийн практик туршлагаас нийтлэг сургамж авахад хэцүү байдаг. Гэсэн хэдий ч Францын Татварын ерөнхий газрын тухай жишээ судлалд гүйцэтгэлийн гэрээг нэвтрүүлэхийн өмнө анхаарах шаардлагатай хэд хэдэн хүчин зүйлийг тодорхойлжээ:

- Гүйцэтгэлийн гэрээ нь менежментийн хэрэгсэл учраас байгууллагыг бүхэлд нь хамруулан хэрэглэж, хэлтэс, газар бүрийн хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлэх хэрэгтэй.
- Удирдах ажилтнуудад зориулсан стратеги төлөвлөлт, гүйцэтгэлийн менежмент зэрэг менежментийн бусад үйл явцтай уялдуулсан хангалттай уян хатан байх хэрэгтэй.
- Удирдлагын бүрэн эрхийг шилжүүлсний хариуд үр дүнгийн талаар харилцан хүлээх хариуцлагыг тодорхой болгох хэрэгтэй. Мөн гүйцэтгэлийн гэрээний харилцааны асуудал нь удирдлагын болон ажилтнуудын оролцоог хангах, орчин үеийн болгож шинэчлэх үйл явцыг дэмжихэд чухал ач холбогдолтой гэж үзжээ.

“ХОЁРДАХЬ ДАВАЛГАА”: ИРГЭДЭД ҮЗҮҮЛЭХ ҮЙЛЧИЛГЭЭ, ИРГЭДТЭЙ ХАРИЛЦАХ ХАРИЛЦААГ САЙЖРУУЛАХ НЬ

Хэдийгээр бидний авч үзсэнчлэн, улсын салбарын удирдлагын шинэтгэлийн гол зорилго нь юуны өмнө төсвийн зарлагыг тогтворжуулах, эсвэл бууруулах явдал байсан боловч ихэнх улс оронд төрд үзүүлэх олон нийтийн дарамт шахалт нэмэгдсээр байна. Энэ нь технологи, харилцаа холбооны хөгжил (иргэд илүү мэдээлэл сайтай болж, түргэн шуурхай үйлчилгээ авахыг хүсэх болсон), боловсрол (иргэд илүү гярхай болсон), тусгаар байдал (иргэд илүү бие даасан

байдлаар шүүмжлэлтэй хандах болсон), баялгийн хуримтлал (иргэд авах ёстой үйлчилгээгээ сонгож авах, өөр боломжит хувилбарыг сонгох хэмжээний орлоготой болсон) зэрэгтэй холбоотой байна. Иргэд төрийн захиргааны ажлын арга барилд шүүмжлэлтэй хандаж, хамгийн бага үнэ өртгөөр хамгийн сайн үйлчилгээ авахыг хүсэх болжээ. Шинэтгэлийг хэрэгжүүлэхэд эдгээр дарамт шахалт томоохон бэрхшээл учруулдаг бөгөөд засгийн газар бодлогын уялдааг хангахыг эрмэлзэхийн зэрэгцээ иргэдийн янз бүрийн хэрэгцээ шаардлага, сонголтод нийцүүлж ажиллах хэрэгтэй болж байна. Мөн хүн ам зүй гэх мэт илүү урт хугацааны хүчин зүйлс эдийн засаг, нийгэмд нэмэлт шахалт үзүүлэх болжээ. Иймд засаглалыг улам бүр сайжруулах шаардлага бий болж байна.

Иргэдтэй ойртуулах

Үйлчилгээний хөнгөн шуурхай байдал, чанарыг сайжруулах

Урьд өмнө засгийн газар иргэдийнхээс илүү өөрсдийн эрэлт хэрэгцээг хангахад санаа тавьж байна гэж олон хүн шүүмжилдэг байлаа. Энэ асуудлыг шийдвэрлэх чадвартай болохын хэрээр энэ талын шинэтгэлүүд хууль ёсны дэмжлэг авч эхлээд байна. Гэвч иргэд юу хүсэн хүлээж байгааг тодорхойлох амаргүй. Мэдээж хэрэг тэд төрийн үйлчилгээг илүү үр ашигтай, үр нөлөөтэй болгохыг хүсч байгаа бөгөөд энэ нь төрийн захиргаа ба иргэдийг үйлчлэгч-үйлчлүүлэгчийн харилцаанд оруулж байна. Түүнчлэн тэд төр засаг “нийтийн эрх ашгийг” хамгаалах үүрэгтэй гэдэг үүднээс эрх чөлөө, тэгш эрх шаардаж байна.

Иймээс үйлчилгээ үзүүлэх явдал чухал байр суурь эзлэх болсон бөгөөд үйлчилгээг тогтвортой, хөнгөн шуурхай үзүүлэхэд онцгой ач холбогдолтой зарим нийтлэг элементүүдийг дараах байдлаар тодорхойлжээ:

- *Ил тод байдал.* Захиргааны алба хэрхэн ажилладаг, төрийн албан хаагчдад ямар хүндрэл бэрхшээл тулгардаг, хэн, юу хариуцаж ажилладаг, алдаа дутагдал гаргавал засч залруулах ямар арга хэмжээ авч болох талаар иргэдэд мэдээлэл өгөх хэрэгтэй.
- *Орлицоо.* Өнөөдөр иргэд төр засгаас өгсөн болгоныг

идэвхигүй хүлээн авагчид мэтээр хандахад дургүй болжээ. Татварын алба гэх мэт олон жишээнээс харахад засгийн газар үйл ажиллагаагаа явуулахдаа байнга иргэдтэй хамтран ажиллаж байх шаардлагатай байна.

- “*Үйлчлүүлэгчийн*” шаардлагад нийцүүлэх. Иргэдэд аль болох тэдний онцлог нөхцөл байдалд нийцсэн үйлчилгээг санал болгох хэрэгтэй. “Бүгдэд таарах нэг хэмжээ”-ний арга буюу дундаж үйлчилгээ үзүүлэх арга өнөөгийн үйлчилгээнд тохирохоо болиод байна. Түүнчлэн улсын салбарт шинэ технологи нэвтэрч, уян хатан байдал нэмэгдсэнээр хэрэглэгчдийн хэрэгцээ шаардлагад нийцсэн үйлчилгээ үзүүлэх шаардлагатай болоод байна.
- *Мэдээлэл авах боломж*. Иргэдэд захиргааны байгууллагуудаар биечлэн үйлчлүүлэх тохиромжтой цаг гаргаж, энгийн үг хэллэгтэй мэдээллээр хангах хэрэгтэй.

Иргэдэд хөнгөн шуурхай үйлчлэхэд чиглэсэн хүчин чармайлтын үр дүнд хэд хэдэн улс орон үйлчилгээний стандартууд тогтоосон бөгөөд зарим нь төрийн үйлчилгээний, эсвэл иргэний эрхийн тунхаг зэрэг чухал баримт бичгүүдэд тусгалаа олсныг Бельги, Франц, Итали, Португаль, Их Британи зэрэг орны жишээнээс харж болно (иргэний эрхийн тунхаг болон улс орнуудын жишээний талаарх дэлгэрэнгүй мэдээллийг 13-р бүлгээс үзнэ үү).

Иргэдэд, нэн ялангуяа бизнесийн салбарынханд илүү чанартай үйлчилгээ үзүүлэхэд тавигддаг нэг гол асуудал бол захиргааны дарамтыг бууруулах явдал юм. Энэ нь тавигдах шаардлагуудыг хялбаршуулах, маягтуудаа (ялангуяа, гаалийн) стандартжуулах, үйлчлүүлэгчдээс өгсөн мэдээллийг зохистой ашиглах (тухайлбал, маягтад бөглөх мэдээллийг урьдчилан оруулсан байх), мэдээллийн технологи ашиглах (тухайлбал, цахим мэдээлэл солилцох, татварыг цахим хэлбэрээр авах), холбогдох зардлын тухай мэдээлэл өгөх (тухайлбал, статистик тоо баримт авах хүсэлтийн зардал) зэрэг асуудлыг хамарч байна. Татварыг интернэтээр авах нь татвар хураалтын өртгийг ихээхэн бууруулдаг бөгөөд АНУ, бусад орон (Франц гэх мэт) энэ хэлбэрт шилжиж байна (төр засгийн үйл ажиллагаанд мэдээллийн систем ашиглаж байгаа тухай дэлгэрэнгүй мэдээллийг 19-р бүлгээс үзнэ үү).

ЭЗХАХБ-ын ихэнх оронд иргэдэд тодорхой асуудлуудаар, ихэвчлэн бизнесийн чиглэлээр захиргаанд хандаж байгаа хүсэлтийг шийдвэрлэх төвлөрсөн “нэг цэгийн үйлчилгээ”-г нэвтрүүлж эхлээд байна. Нэг цэгийн үйлчилгээг ажиллуулахын тулд холбогдох яам газрууд, заримдаа өөр өөр шатны засгийн газрууд хоорондоо урьдчилан тохиролцох шаардлагатай байдаг. Хамгийн сүүлийн үед энэ санаачилгыг Итали, Португаль, Испани улсуудад хэрэгжүүлжээ. Италийн орон нутгийн түвшинд ажилладаг нэг цэгийн үйлчилгээ нь шинээр үйлдвэр аж ахуйн газар байгуулах хүсэлтийг хүлээн авч эрх олгох үүрэгтэй байдаг. Энэ нь урьд өмнө олон тооны төрийн байгууллагуудаар дамжин шийдвэрлүүлэх шаардлагатай байсан 40 журмыг нэгтгэж нэг дор төвлөрүүлсэн байна. Үүний үр дүнд зөвшөөрөл олгоход шаардагдах хугацааг багасгана гэж үзэж байна. Мөн Испанид засгийн газартай харилцаж байгаа биенесийн байгууллагуудад зориулсан үүнтэй төстэй нэг цэгийн үйлчилгээ байгуулжээ.

Чиг үүргийн төвлөрлийг сааруулах

Үйлчилгээг сайжруулах зорилтыг төр засгийг иргэдэд ойртуулах, тэдний хэрэгцээ шаардлагыг сайтар тодорхойлж, эргээд шаардлагад нийцсэн үйлчилгээ үзүүлэх гэсэн өнцгөөс илүүтэй харах болжээ.

Жишээлбэл, Их Британид 1980-1990-ээд онд татвар төлөгчдийн төлсөн мөнгөний хариуд тэдэнд үзүүлэх үйлчилгээг сайжруулах зорилгоор орон нутгийн захиргаадад бүтцийн өөрчлөлт хийжээ (хэдийгээр шинэтгэл хийхэд улстөрийн нөлөө орсон боловч). Үүний үр дүнд эрх мэдэл гол төлөв дороос дээш чиглэлээр төв засгийн газарт шилжиж, “зах зээлжээгүй” ихэнх үйлчилгээг сонгуульт орон нутгийн засаг захиргаад бус, харин төв засгийн газрын сонгуульт бус байгууллагууд (хагас ТББ буюу *quango*) үзүүлэх болжээ. Гэвч уг өөрчлөлт нь ардчиллын болон хариуцлага тооцох механизмын хомсдол бий болгосон гэж үзэхэд хүргэсэн бөгөөд эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах өнөөгийн хүчин чармайлтыг өдөөгч хүчин зүйлсийн нэг болсон юм.

Франц, Испани зэрэг уламжлалт төвлөрсөн системтэй орнуудад 1980-аад оны турш өрнөсөн төвлөрлийг сааруулах үйл явцыг ардчилсан засаглалын суурь элементийн нэг гэж үзэж байв. Мөн энэ бодлогыг БНЧУ, Унгар, Польш гэх мэт ЕХ-нд шинээр элссэн ЭЗХАХБ-

ын орнууд баримталжээ. Европын холбооны нэгдсэн хуулийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр хийж байгаа дотоод бүтцийн өөрчлөлт нь тэдний зохион байгуулалтын механизм болон захиргааны аппаратад ихээхэн нөлөө үзүүлж байгаа бөгөөд нэг томоохон сорилт нь төвлөрлийг сааруулах явдал байв.

Орон нутгийн засгийн газрууд нь харьцангуй бие даасан эрх мэдэлтэй байсан улс орнууд хүртэл бүс нутгийн болон орон нутгийн захиргаадад илүү их чиг үүрэг хуваарилж байгаа нь зарим талаар санхүүгийн асуудлуудтай, зарим талаар үйлчилгээг иргэдэд ойртуулах шаардлагатай холбоотой байна. АНУ-д хийсэн Үндэсний гүйцэтгэлийн үнэлгээгээр муж улс, орон нутгийнх эрх мэдлийг өргөжүүлж, хөтөлбөрийн менежерүүд, тэргүүн шугамын ажилтнууд, иргэдийн бүлгийн удирдагчдад орлого, ажил эрхлэлт, амьдралын чанарын өөрчлөлт гэх мэт үр дүнгийн зорилтын хүрээнд хөтөлбөрүүдээ нарийвчлан задалж дахин боловсруулах боломж олгожээ. Иймэрхүү төвлөрлийг сааруулсан холбооны систем олон талт байдлыг хөхиүлэн дэмждэг бөгөөд энэ нь хэрэгжүүлэхэд туйлын ээдрээтэй байдгийг эс тооцвол уг тогтолцооны давуу тал гэж үзэж болно.

ЭЗХАХБ-ын орнуудын туршлагаас үзэхэд, эрх мэдлийг доод шатны засгийн газарт шилжүүлж, төвлөрлийг сааруулах ажиллагааг үр дүнтэй болгоё гэвэл тухайн ажил үүргийг гүйцэтгэхэд шаардагдах хөрөнгийн эх үүсвэрийг хамт шилжүүлэх шаардлагатай байдаг байна. Төсвийн төвлөрлийг сааруулахад харгалзах нэг чухал асуудал бол уламжлалт хяналтын тогтолцоог хариуцлагын шинэ тогтолцоогоор орлуулж (тухайлбал, Францын бүртгэл тооцооны бүс нутгийн шүүх шиг), түүнээс үүдэн нэмэгдэх орон нутгийн албан тушаалтнууд авлигад өртөх боломжоос урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авах явдал юм.

Хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэх

Менежерүүдийн эрх чөлөө, уян хатан байдлыг нэмэгдүүлэхийн хэрээр улстөрийн болон санхүүгийн хариуцлагын аль алиныг дээшлүүлэх хэрэгтэй. Менежерүүдэд эрх мэдлийг шилжүүлснээр удирдлагын бие даасан байдал нэмэгдэх нь сайд нарын хариуцлагыг бүрхэгдүүлж, улмаар төр засгийн иргэдийн өмнө хүлээх хариуцлагыг бүхэлд нь сулруулна гэсэн болгоомжлол байдаг. ЭЗХАХБ-ын ихэнх оронд зөвхөн сайд нар хууль тогтоох

байгууллагад ажлаа тогтмол тайлагнадаг. Төрийн албаны удирдах ажилтнууд хууль тогтоох байгууллагад шууд тайлагнах шаардлагатай юу? Энэ асуудал маргаантай хэвээр байна.

Гол асуудал бол парламентын хороод, аудит зэрэг хяналтын байгууллагуудын менежментийн шинэ арга барилд дасан зохицох чадвар, стратегийн илүү өргөн хүрээтэй асуудалд чиглэж ажиллахад бэлэн байдал юм. ЭЗХАХБ-ын туршлагаас үзэхэд олон хууль тогтоогч, аудиторууд энэ зохицуулалтыг хийхэд хараахан бэлэн бус байгаа нь харагдаж байна. Санхүүгийн болон хууль сахиулах уламжлалт ажиллагааны зэрэгцээ гарц, үр дүнд анхаарал хандуулах болсон нь хамгийн том сорилт болоод байна. Хууль тогтоох ба аудитын байгууллагад гол төлөв тогтолцоо, хүн хүч хомсдолтой байдаг бөгөөд менежментийн шинэтгэл нь энэхүү хуучин асуудлыг улам бүр хурцатгаж байна.

Цорын ганц шийдэл гэж байхгүй бөгөөд зарим орон хариуцлагын тогтолцоог илүү үр нөлөөтэй болгохын хажуугаар менежерүүдэд илүү их бие даасан эрх мэдэл олгох нэг арга бол магадгүй захиргааны хариуцлагыг (үйл ажиллагааны менежмент) бодлогын хариуцлагаас (стратегийн менежмент- энэ тухай дэлгэрэнгүйг 6-р бүлгээс үзнэ үү) салгаж зааглах явдал гэж үзсэн байна. Гүйцэтгэлийн болон санхүүгийн тайланг тогтмол гаргах замаар хууль тогтоох байгууллага, аудиторуудад хүргэх мэдээллийг сайжруулахад голлон анхаарч байна. Гэвч энэ нь ч мөн адил нэмэлт чадавхи, хөрөнгө нөөц шаардана.

Үүнтэй холбоотой нэг асуудал бол засгийн газраас зориуд тусгаарласан хагас бие даасан эрх мэдэлтэй нэгжүүдийн үйл ажиллагаа, практикт нягт хяналт тавих шаардлага юм. Тухайлбал, Шинэ Зеландын төрийн байгууллагуудад тавьдаг уламжлалт парламентын хяналтын механизм нь бий болсон шинэ харилцааны шаардлагыг хангахгүй байна. Цаашилбал, төвөөс олон үйлчилгээг салгаж хагас бие даасан байгууллагуудад шилжүүлэх нь улстөрийн бүлэглэлийн зорилгод ашиглагдах эрсдэлтэй байж болно.

Өөр нэг зүйл нь санхүүгийн асуудал. Менежерүүдийн төсвийг захиран зарцуулах бие даасан эрх мэдлийг нэмэгдүүлэхдээ санхүүгийн хяналтыг үр дүнтэй тавих нөхцлийг бүрдүүлэх хэрэгтэй.

Уламжлалт урьдчилсан хяналт, төсвийн дүрэм журам, нягтлан бодох бүртгэлийн систем нь өнөөгийн нөхцөлд тохирохгүй гэж ЭЗХАХБ-ын ихэнх орон үзжээ. Салбар нэгжүүдэд эрх мэдлийг шилжүүлж, гүйцэтгэлийг үр дүнгээр хэмжихийн тулд хувийн хэвшлийнх шиг механизмууд, өөрөөр хэлбэл аккруэл төсөв, аккруэл бүртгэл авч хэрэглэх шаардлагатай хэмээн маргадаг. Эдгээр арга техникийг ашиглах явдал ЭЗХАХБ-ын орнуудын нийтлэг чиг хандлага болсон гэж заримдаа танилцуулж байна. Гэвч үнэн хэрэгтээ, аккруэл суурьт төсөв, бүртгэлийг зөвхөн Австрали, Шинэ Зеланд, Исландад нэвтрүүлээд байгаа бөгөөд Их Британид нэвтрүүлэхээр төлөвлөсөн боловч хараахан бүрэн хэрэгжүүлээгүй байна. Гэхдээ аккруэль бүртгэлийг Канад, Финлянд, Швед, Их Британи, АНУ-ын засгийн газрын бүх түвшинд ашиглаж, Герман, Ирланд, Нидерландад туршилтын төсөл эхлүүлж, Францад энэ асуудлыг судалж байна⁷. Энэ чиглэлээр туршлага харьцангуй бага, шинэ учраас аккруэл бүртгэлийг авч хэрэглэвэл зохих загвар гэхээсээ илүү ЭЗХАХБ-ын орнуудын хувьд ирээдүйтэй практик гэж үзэх нь зүйтэй. Эс тэгвээс, өндөр өртөгтэй, цаг хугацаа шаардсан боловч тэргүүлэх чиглэл биш байж болох шинэтгэлд анхаарснаар илүү амин чухал асуудал анхаарлын гадна үлдэж болзошгүй юм.

Түүнчлэн, аккруэл бүртгэлийг тодорхой угтвар нөхцлийг хэдийн хангасан орнуудад нэвтрүүлсэн бөгөөд бусад газарт эдгээр нөхцөл хангагдаагүй байж болохыг анхаарах хэрэгтэй. Жишээлбэл:

- Мэргэжлийн өндөр түвшинд бэлтгэгдсэн дээд ба дунд шатны менежерүүдийн нөөц бүрдсэн байх,
- Нягтлан бодох бүртгэлийн салбар сайн хөгжсөн, системийг нэвтрүүлэх, төрийн албан хаагчдыг сургах чадвартай байх,
- Төрийн бүх байгууллага компьютерээр өндөр түвшинд хангагдсан байх хэрэгтэй.

ШИНЭТГЭЛИЙН АРГА ХЭЛБЭР

Шинэтгэлийн хурд ба хамрах хүрээ

ЭЗХАХБ-ын орнуудад шинэтгэлийн хурд, хамрах хүрээ янз бүр байна. Гэхдээ санхүүгийн хэмнэлтийг иргэдэд үзүүлэх үйлчилгээг хөнгөн шуурхай болгох зорилттой тэнцвэржүүлэх үндсэн зорилгын

хувьд нийтлэг боловч өөрчлөлтийн хандлагын хувьд өөр гурван үндсэн загварыг тодорхойлох боломжтой байна.

Хувийн хэвшлийн чиг баримжаа

Үүнийг гол төлөв Вестминистрийн системтэй орнууд (АНУ тодорхой хэмжээгээр) санаачилж эхлүүлээд байна. Илүү их өрсөлдөөн, сонголт нэвтрүүлэх нь хэмнэлт, үр ашгийг дээшлүүлэх талаасаа ч, үйлчилгээний чанар, сонголтыг сайжруулах талаасаа ч сонирхол татаж байгаа юм. Улсын салбарын тухай уламжлалт шүүмжлэл бол хувийн хэвшилтэй харьцуулахад бүтээлч байдал, дасан зохицох чадвар султай гэсэн үзэл бөгөөд зах зээлийн сахилга нэвтрүүлснээр төрийн үйлчилгээг сайжруулж болно гэсэн дүгнэлтэд хүргэжээ. Нийтлэг шинэтгэл нь төрийн монополь эрхийг задлах (өмч хувьчлал ба бусад арга замаар), зах зээлийн шинжтэй механизм (өрсөлдөөнийг нэмэгдүүлэх, үнэлгээг сайжруулах, шийдвэр гаргах ажиллагааны төвлөрлийг сааруулах, мөнгөн урамшуулал бий болгох, зохицуулалтыг задлах зэрэг) нэвтрүүлэхэд чиглэж байна.

Хувийн хэвшлийнхтэй төстэй менежментийн арга техникийн дотор, тухайлбал, Их Британийн эрүүл мэндийн салбар шиг тодорхой салбарын дотоод зах зээлийг ашиглаж байгаа нь янз бүрийн үр дүнтэй байна. Уламжлал ёсоор зах зээлээс сонголт нэмэгдэх, үнэ ханшийг бууруулах, гүйцэтгэл, чанарыг сайжруулах үр дүн хүлээгддэг. Гэхдээ зах зээлийн шинжтэй эдгээр практик тухайн салбарын нийт нөөц ашиглалтад хэрхэн нөлөөлж байгаа нь тодорхойгүй байна. Мөн зах зээлийн эдгээр практикийг улсын салбарын удирдлагын ерөнхий зорилтуудад нийцүүлэх шаардлагатай байгаа нь туршлагаас харагдаж байна. Гэтэл төрийн уламжлалт монополиос ч илүү сөрөг үр дагавартай хуурамч зах зээл бий болох эрсдэлтэй байж болно. Харин зарим орон ийм механизм авч хэрэглэхгүй байгаа нь шударга өрсөлдөөнөөс болгоомжилсонтой холбоотой.

Байгаа загварууддаа шинэ шийдэл оруулах

Харин Скандинавын орнууд нэг талаас чиг үүргийг ихээр шилжүүлж сайтар хөгжүүлсэн уламжлалт гуравдагч салбар, орон нутгийн захиргаадаа илүү ашиглах, нөгөө талаас гүйцэтгэлийн системийг хэрэгжүүлэхэд гол үүрэгтэй хүчтэй, бие даасан

агентлагуудынхаа уян хатан ажиллагаанд илүүтэй анхаарч байна. Жишээлбэл, Данийн олон нийтийн холбоод орон сууцны салбарыг “зах зээлд шилжүүлсний” үр шимийг багагүй хүртжээ.

Шведийн хандлагын гол онцлог бол одоо ч том хэвээр байгаа улсын салбарын хүрээнд орон нутгийн захиргаад ба салбарын яам, агентлагуудад ихээхэн эрх мэдэл шилжүүлэх замаар төвлөрлийг сааруулсан явдал юм. Энэхүү сонголт нь засгийн газар ба иргэдийн хооронд хүлээсэн нийгмийн халамжийн үүргийг бага зэрэг багасгасан боловч том хэвээр хадгалахыг зорьж байна. Иймээс тус улсын засгийн газар гүйцэтгэл, орчин үежилт, иргэдийн сэтгэл ханамжид гол анхаарлаа хандуулахын зэрэгцээ нийгмийн салбарт гүйцэтгэж буй үүргээ хэвээр хадгалж үлджээ.

Прагматик хандлагууд

Эх газрын Европын орнууд, Япон, БНСУ ерөнхийдөө хэсэгчилсэн арга хэмжээг илүүд үзэж байна. Энэ бүлэгт онцлон тэмдэглэснээр, уламжлалт хүнд суртлын удирдлагын хэв шинжийн заримыг, түүний дотор боловсон хүчний менежментийг хэвээр хадгалахын зэрэгцээ төрийн захиргааны бусад чиглэлд эрс өөрчлөлт хийжээ. Эдгээр туршлага улс орон бүрт харилцан адилгүй байгаа бөгөөд хийж болох ганц ерөнхий дүгнэлт нь тэд алгуур хэрэгжүүлэх арга замыг сонгосон явдал юм.

Хамгийн амжилттай хэрэгжүүлж байгаа хүчин чармайлтууд нь мэдээлэл харилцааны стратеги, ажлын арга барил, засгийн газрын ил тод байдал юм. Тухайлбал, БНСУ-ын засгийн газрын янз бүрийн түвшинд өргөн хүрээтэй хүчин чармайлт гаргаж байгаагийн дотор ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх, ялангуяа зөвшөөрөл олгох ажиллагааны ил тод байдлыг дээшлүүлэхэд мэдээллийн технологийг өргөнөөр ашиглаж байна.

Нийтлэг асуудлууд

Өмнөх шинэтгэлүүдээс төрөн гарсан нэг ерөнхий асуудал бол бүтцийн өөрчлөлтийн дам үр дагавар, өртөг зардлын асуудал юм. Байгууллагуудыг нэгтгэх, эсвэл шинэ бүтцийг бий болгох нь тэр бүр бодит өөрчлөлт бий болгох хамгийн үр ашигтай арга зам биш байдаг учир зохих хөшүүрэг, менежментийн практикийг нэвтрүүлэхэд

анхаарах хэрэгтэй. ЭЗХАХБ-ын орнуудад хийгдсэн шинэтгэлтэй холбоотой гарсан зарим тодорхой асуудлыг онцлон тэмдэглэе.

Гүйцэтгэлийг хэмжихэд гардаг хүндрэл бэрхшээлүүд

Хувь хүний ажлын гүйцэтгэлийг үр дүнгээр нь шагнаж урамшуулах нь зарчмын хувьд сайн зүйл боловч практикт хэрэглэхэд хэцүү. Ялангуяа, зах зээлийн бус бүтээгдэхүүнээр хүний бүтээмжийг хэмжихэд туйлын хүнд байдаг. Энэ нь улсын салбарын үйл ажиллагааны тоон шалгуур үзүүлэлт бий болгох, хувь хүний ажлын үр дүнг хэмжихэд хэцүү болгодог. Төрийн албан хаагчдыг ажлын үр дүнгээр нь урамшуулах систем нэвтрүүлэх бүх оролдлого амжилт олж байсангүй. Үүний дээр, ихэнх тохиолдолд ийм оролдлого нь төрийн албан хаагчдын ёс суртахуунд сөрөг нөлөө үзүүлсэн байдаг. Иймд ЭЗХАХБ-ын олон орон хувь хүний ажлын үр дүнтэй холбон урамшуулал олгох механизмыг орхиж, түүний оронд байгууллагын, эсвэл нэгжийн түвшинд багийн үр дүнгээр урамшуулахад анхаарах болжээ. Мэдээж хэрэг, гүйцэтгэл бол хувь хүний тушаал дэвших, ажил мэргэжлийн хувьд өсч хөгжихөд харгалзах гол асуудал байсан, байсаар ч байх нь ойлгомжтой.

Хөтөлбөрийн үнэлгээ

Бас нэг хүндрэлтэй асуудал бол хөтөлбөрийн үнэлгээ байдаг. Өөрөөр хэлбэл, үзүүлэлтээс цааших үр дүнд нарийвчилсан үнэлгээ хийх, шалтгаан-үр дагаврын холбоо, тодорхой түвшний гүйцэтгэлийн шалтгааныг тогтоох явдал юм. Үнэлгээ нь эрх мэдэл шилжсэн менежменттэй нөхцөлд уламжлалт хяналтыг орлуулах сайн хувилбар учраас чухал ач холбогдолтой. Хэрэв аливаа байгууллага өөрийн үйл ажиллагаанд тогтмол үнэлгээ хийдэг бол хяналт шалгалт онцгой тохиолдол байхаа больж, байцаалтын шинж чанараа алддаг. Тухайлбал, Австрали Улс 1987 оноос хойш бүх яам, газарт хөтөлбөр бүрээ 3-5 жилийн хугацаагаар үнэлэх шаардлага тавьдаг болжээ. Харин Канад, АНУ-ын туршлагаас үзэхэд, ийм үнэлгээ нь бодлогын өөрчлөлтийг үнэлэхэд ач холбогдолтой боловч жилийн төсөв, зарлагын хяналтад төдийлөн ашигладаггүй. Энэ хэд хэдэн шалтгааны улмаас хүндрэл гардаг бөгөөд задлан шинжилж байгаа мэдээллийн нарийн түвэгтэй байдал, үнэлгээ ба төсвийн мөчлөгийн хоорондох цаг хугацааны асуудлууд, төсвийн зарлагыг бууруулахад голлон анхаардаг зэрэг нь бүгд үнэлгээний чанар, давтамжийг хязгаарладаг.

Ёс зүйн зөрчил хурцдах

Засгийн газрууд дасан зохицолт, тогтвортой бус байдлын үед эрс шинэчлэлт хийх нь шударга бус байдал, авлига үүсэх шинэ боломжуудыг нээж болохыг санах хэрэгтэй (17-р бүлэг). Улсын салбарын худалдан авах ажиллагаа, гэрээгээр гүйцэтгүүлэх хэлбэр нь улсын ба хувийн салбарын хооронд шинэ түншлэл бий болгохын зэрэгцээ эрх мэдэл шилжсэн шинэ орчин нь уламжлалт хяналтыг үгүй болгодог. Төрийн албаны шударга байдлын хүчтэй уламжлалыг ёс зүйн тогтвортой дэд бүтцийг төлөвшүүлэх үүрэг амлалттай хослуулснаар томоохон бүтэлгүйтлээс сэргийлж чадна.

Хуваагдмал байдал ба төөрөгдөл

Менежерүүд ба засгийн газрын доод түвшинд илүү бие даасан эрх мэдэл олгох нь хуваагдмал байдал, эргэлзээ төөрөгдөл үүсэх ихээхэн эрсдэлтэй байдаг. Тухайлбал, АНУ-д муж улс, орон нутгийг илүү уян хатан болгох хүчин чармайлт нь засгийн газрын түвшний хооронд нэгдмэл байдал бий болгож чадаагүй юм. Харин үүний хажуугаар холбооны засгийн газрын бүрэн эрхийг өргөжүүлэх шаардлагатай болсон нь засгийн газар хоорондын зөрчлийг хурцатгасан байна. Үүнтэй төстэйгээр, төрийн үйлчилгээнд хувийн хэвшлийг өргөнөөр ашигласан, энэ нь заримдаа төрийн байгууллагуудтай өрсөлдөөн үүсгэсэн нь зарим оронд чухам хэн юу хариуцаж байгаа талаар эргэлзээ төрүүлж, олон нийлүүлэгчээс үүдсэн хүндрэлтэй байдалд иргэд учраа олохгүй төөрөлдөхөд хүргэжээ. Тухайлбал, Их Британийн нийгмийн салбарт энэ нь шинэ асуудал болж байгааг дурджээ.

Ёс суртахууны доройтол ба шинэтгэлээс залхах

Өргөн хүрээний өөрчлөлт шинэтгэлийн үед ёс суртахуун доройтох, шинэтгэлээс залхах эрсдэл тулгардаг. Төрийн албан хаагчдад бага хөрөнгөөр ихийг хийх шаардлага байнга тавигдахын зэрэгцээ ажлын байрны баталгаагүй болох дарамт учирдаг. Төвлөрөл саарсан боловсон хүчний менежментийн улмаас ажилтнуудын ёс суртахуунд нөлөөлж болох сөрөг үр дагаврыг гол төлөв дутуу тооцдог. Олон орны хувьд энэ нь дотоод зөрчил, тодорхойгүй байдал бий болгож, улмаар төрийн албан хаагчид шинэтгэлийг эсэргүүцэхэд хүргэнэ гэсэн үг юм. Ийм ч учраас Австрали, Канад, Нидерланд, Скандинавын орнууд

шинэтгэлийн үйл явцад үйлдвэрчний холбоодыг идэвхитэй оролцуулах, тэдэнтэй нягт холбоотой ажиллах (тухайлбал, Скандинавын орнуудад), эсвэл ажлын байрны ангиллын зарим төвлөрсөн системээ хадгалах (тухайлбал, Австралид) зэрэг төрийн албаны нэгдмэл байдлыг хангах механизмуудыг ажиллуулж байна. Засгийн газрууд бусад оролцогч талын дэмжлэгийг авах, шинэлэг ажиллагаа, шуурхай хариу үйлдлийг урамшуулах, амжилттай болсон үр дүнг мэдээлэх замаар шинэтгэлээс залгах хандлагаас сэргийлж болно. Байнгын тасралтгүй шинэтгэлийн оронд *өөрчлөлтөд дасан зохицох чадвартай* байгууллагуудыг бий болгож хөгжүүлэхэд засгийн газар анхаарах хэрэгтэй.

ЭЗХАХБ-ын орнууд 20 орчим жилийн турш хийсэн төрөл бүрийн шинэтгэлийн туршлагыг харьцуулж, сайжруулах боломж, ирээдүйд тулгарч болох шинэ сорилтуудын талаар хамтран хэлэлцэх нь зүйтэй гэж үзжээ. Ингээд ЭЗХАХБ-аас 1999 оны 9 дүгээр сарын 14-15-нд “Ирээдүйн засгийн газар: Эндээс тэнд хүрэхэд” сэдвээр зохион байгуулсан дээд чуулган дээр ЭЗХАХБ-ын Улсын салбарын менежментийн алба (PUMA буюу УСМА)-наас есөн орны жишээг танилцуулж, энэ чиглэлээр ажилладаг эрдэмтэн судлаачид, мэргэжилтнүүдээр илтгэл тавиулжээ⁸. Үүнээс шинэтгэлийн гуравдахь давалгааг тодорхойлоход зайлшгүй шаардлагатай үндэс суурь болох дараах ерөнхий сургамжуудыг дүгнэн гаргаж болно:

Стратегийн алсын хараатай бодлого

Төр засагт тулгарч байгаа сорилт бол боломжийг шууд авч ашигладаг хөнгөн хуумгай шинэтгэлээс илүү стратегийн чанартай шинэтгэлд шилжих явдал юм. Стратегийн шинэтгэлд тодорхой алсын хараа боловсруулах, дэмжигчдийн хүрээ байгуулах, үр дүнд хүрэх тактикуудаа төлөвлөх, алсын хараа болон хүлээгдэж байгаа үр дүнгүүдээ оролцогч талуудад болон өргөн олон нийтэд мэдээлж танилцуулах ажиллагаа орно.

Иргэдтэй зөвлөлдөх шаардлага

Нийтлэг нэг алсын хараатай байх нь улстөрийн удирдлага, дээд шатны удирдах ажилтнууд, тэргүүн шугамд ажиллагсад, нийт иргэдийг нэгтгэж өгдөг. Түүнчлэн зорилтуудыг сонгох, эдгээр зорилтод хүрэх стратегиа тодорхойлох, үр дүнг хэмжих суурь удирдамж болдог.

Нэгдмэл алсын харааг тодорхойлохын тулд засгийн газар оролцогч талуудтай зөвлөлдөж, тэдний янз бүрийн санаа бодлыг нэгтгэх хэрэгтэй. Зөвлөлдөх нь амар хялбар ажил биш. Засгийн газар эрх мэдлийн бусад төв, ялангуяа улстөрийн удирдлагын зүгээс шинэтгэл явуулах дэмжлэг авч олон янзын ашиг сонирхол дундаас нийтлэг сонирхлыг тодорхойлохын тулд тэдэнтэй нягт хамтран ажиллах шаардлагатай. Түүнчлэн шинэтгэлийн ач тусын талаар иргэдийн мэдлэгийг дээшлүүлэх хэрэгтэй. Олон нийтийн хувьд шинэтгэлийн үйл явцаас илүү үр дүнг сонирхох болно. Шинэтгэлд олон нийтийн дэмжлэг авна гэдэг бол тэдний санааг зовоож байгаа асуудлыг сонгоод зогсохгүй засгийн газрын явуулж буй үйл ажиллагаа эерэг үр дүн авчирна гэдэгт итгэх итгэлийг бий болгоно гэсэн үг юм.

Орон нийттэй харилцах шаардлага

Шинэтгэл хийх шаардлагын талаар олон нийтэд мэдээлэхдээ шинэтгэлийн алсын харааны цаад ач холбогдол, зорилго, олон нийтийн санаа зовж байгаа асуудлыг олж, шийдвэрлэх арга замыг таниулах хэрэгтэй. Шинэтгэлийн үзэл санааг иргэдийн санаа бодолд нийцүүлэн тодорхойлох нь тэд хүсэл эрмэлзлээ тусгах замаар сэтгэл санаагаар холбогдох боломж бүрдүүлэхийн зэрэгцээ төр засгийн ажилтнууд зан үйлээ өөрчилж, хүнд суртлын ашиг сонирхлоосоо салахад тусалдаг. Шинэтгэлийн үйл явцыг олон нийтэд мэдээлснээр засгийн газрын ажилтнууд түүнд гүйцэтгэх үүргээ ухамсарлаж, шинэтгэлийн хүчин чармайлтын уялдаа холбоог хангахад тусалдаг. Мөн үр дүнд хүрэх цаг хугацааг тодорхойлдог. Шинэтгэлийн ололт амжилтын талаар мэдээлэх нь олон нийтийн итгэл найдварыг нэмэгдүүлж, түүнийг цаашид өрнүүлэх улстөрийн болон олон нийтийн дэмжлэгийг авах замаар шинэтгэлийн хүчин чармайлтын хөдөлгөгч хүч болдог. Шинэтгэлийн талаарх мэдээлэл нь энгийн, ойлгомжтой, илэн далангүй байхын зэрэгцээ шинэтгэлээс гарч болзошгүй өртөг зардал, хүндрэл бэрхшээлийг онцолж, хий хоосон үр дүн амлахгүй байх хэрэгтэй.

Өөрчлөлтийг дэмжсэн соёл төлөвшүүлэх

Шинэтгэл нь байгууллагын соёлыг өөрчлөх замаар төр засгийн зан байдалд урт хугацааны өөрчлөлт хийхийг эрмэлзэх хэрэгтэй. Шинэтгэлийн зорилгод нийцсэн үйл ажиллагаа явуулж, үр дүнд хүрч байгаа ажилтнуудыг шагнаж урамшуулах механизмыг

шинэтгэлд тусгах хэрэгтэй. Засгийн газар ажил үүргийг олон хувааж тарамдуулах явдлыг багасгах, нийт үр дүнг онцлох замаар зохицуулалтаас илүү хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх хэрэгтэй. Орон бүрийн шинэтгэлийг удирдаж явуулах чадавхийг бүрдүүлэх институцийн загвар харилцан адилгүй байдаг. Тухайн систем хэдийчинээ төвлөрсөн бус байна, шинэтгэлийн үйл явцын нэгдмэл уялдаатай байдлыг хангах мэдээлэл харилцааны албан ба албан бус сувгууд төдийчинээ чухал байдаг.

Шинэтгэлийг удирдан манлайлах

ЭЗХАХБ-ын орнуудын дунд шинэтгэлийг боловсруулах ба хэрэгжүүлэх ажиллагааны салангид байдлыг хэрхэн арилгах тухай маргаан ид өрнөж байна. Зарим орон манлайллын сонирхлыг бий болгосноор уг зөрүүг арилгах талаар онцолж байна. Үүнийг шинэ санаачилгыг хөхиүлэн дэмжих, ололт амжилтыг шагнаж урамшуулах, манлайллын үр чадвараа хөгжүүлэх боломж олгох замаар хийж болох юм. Бусад орны хувьд сайн ажиллагаатай бүтэц, үйл явцад илүү ач холбогдол өгч байна.

ГОЛ АСУУДЛУУД⁹

ЭЗХАХБ-ын гишүүн ихэнх оронд дэлхийн II дайны дараагаас 1970-аад оны дунд үе хүртэл төр засгийн газрын хэмжээ үлэмж нэмэгдэж, хэт өргөжин, даагдашгүй их зардалтай болсон байлаа. Үүнээс үүдсэн төсөв санхүүгийн хүндрэлүүд төрийн захиргааны шинэтгэлийг өрнүүлсэн нь 1970-аад оны сүүл үеэс өргөн хүрээтэй хоёр давалгаа болж илэрсэн юм. Эхний давалгаа болох “засгийн газрын хэмжээг багасгах” давалгаанд төсвийн зарлагыг багасгахад чиглэсэн өөрчлөлт багтжээ. “Засгийн газрыг сайжруулах” хоёрдахь шатны давалгаа нь төрийн үйлчилгээ, иргэдтэй харилцах харилцааг сайжруулахад чиглэсэн шинэтгэл байлаа. Харин одоо өмнөх шинэтгэлүүдээс улбаалсан сөрөг үр дагаврыг засч залруулах, менежерүүдийн бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх талаар олсон амжилтаа бататгах, төрийн захиргааны нэгдмэл, ёс зүйтэй ажиллагааг хадгалахад чиглэсэн “гуравдахь давалгаа” өрнөж байж болох юм.

Шинэтгэлийн *эхний давалгаа* төсвийн зардлыг багасгах, засгийн газрын үр ашгийг нэмэгдүүлэхэд чиглэж байв. Европын Холбооноос

тавьсан төсвийн сахилгын шаардлагын үр дүнд өнгөрсөн зууны төгсгөл гэхэд эдгээр хүчин чармайлт амжилтад хүрч, ЭЗХАХБ-ын ихэнх орон төсвийн тогтвортой байдлаа сэргээж чадсан байна.

Төсвийн зардлыг бууруулахын тулд засгийн газрын оролцоонд илүү сонголттой хандах, орон тоог тодорхой хэмжээгээр цомхотгохыг шаардсан байна. ЭЗХАХБ-ын гишүүн ихэнх орны засгийн газар арилжааны үйл ажиллагаанаас татгалзахын хажуугаар нийгмийн хамгааллын (тэтгэвэр тэтгэмж, нийтийн эрүүл мэнд гэх мэт) ерөнхий үүргээ хэвээр хадгалах замаар энэхүү сорилтод хариу өгч байв.

Ажиллагсдыг шууд ажлаас чөлөөлөхөөс илүүтэй аажмаар цөөлөх, өөр ажилд шилжүүлэх замаар цомхотгол явуулжээ. Боловсон хүчний менежментийн шинэтгэлийн дотоод агуулга ч янз бүр байлаа. Зарим орон (тухайлбал, Шинэ Зеланд) улсын ба хувийн хэвшлийн хөдөлмөрийн нэгдсэн нэг зах зээл бий болгох, төрийн албан хаагчидтай тогтмол хугацаатай гэрээ байгуулах, нэг салбараас нөгөөд сэлгэн ажиллах боломжийг дээд зэргээр хангахыг эрмэлзэж байхад, Япон зэрэг орон төрийн албанд бүх насаар нь ажиллуулах уламжлалт онцлогоо хэвээр хадгалж үлдсэн байна. Гэхдээ ихэнх оронд боловсон хүчний талаар шийдвэр гаргах, ажиллагсдын ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх тал дээр удирдлагын уян хатан байдлыг нэмэгдүүлжээ.

Хөрөнгө нөөц хомсдолтой нөхцөлд нийгмийн хамгааллын зардлыг хэвээр хадгалах зорилт нь засгийн газрыг илүү үр ашигтай болгох хүчин чармайлт шаардсан байна. ЭЗХАХБ-ын ихэнх оронд улсын үйлдвэрийн газруудыг корпорацижуулах, зарим зохицуулалтыг оновчтой болгох, төрийн үйлчилгээг хувийн хэвшлийн байгууллагаар гэрээгээр гүйцэтгүүлэх, менежерүүдийн эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх замаар үр ашгийг дээшлүүлэхийг оролдож байв. Улсын үйлдвэрийн газруудыг корпорацижуулсан нь үр ашгийг дээшлүүлэхэд ихээхэн амжилт олж байсан боловч ЭЗХАХБ-ын ихэнх оронд зохицуулалтыг хялбаршуулах зорилтыг нийтлэг хэрэгжүүлж чадаагүй төдийгүй төдийлөн амжилт олоогүй байна. Гэрээгээр гүйцэтгүүлэх ажиллагааны хувьд ихээхэн дутагдалтай, эрсдэлтэй байлаа. Иймд засгийн газрын үр ашгийг дээшлүүлэх гол арга зам нь менежерүүдийн төсвөө захиран зарцуулах, ажиллагсдаа удирдах хариуцлагыг нэмэгдүүлэхэд чиглэж байв. Гэхдээ менежерүүдийн

уян хатан байдлыг төсвийн сахилгын шинэ шаардлага, төрийн бүх албан хаагчид адил тэгш хандах шаардлагатай уялдуулан хязгаарлах болсон байна. Зарим тохиолдолд менежерүүдийн нэмэгдсэн эрх мэдлийг тэнцвэржүүлэхийн тулд үйлдвэрчний эвлэлийн гүйцэтгэх үүргийг нэмэгдүүлсэн байна. Ийнхүү ЭЗХАХБ-ын олон оронд төсвийн ерөнхий нөхцөл байдлыг сайжруулахад амжилт олсон боловч төрийн захиргааны үр ашгийг дээшлүүлэх хүчин чармайлтууд тийм ч амжилттай байгаагүй юм.

Шинэтгэлийн хоёрдахь давалгаа буюу засгийн газрыг сайжруулах шинэтгэл нь төрийн үйлчилгээг сайжруулж, захиргааг иргэдэд илүү хөнгөн шуурхай, сэтгэл санаанд нь нийцсэн ажиллагаатай болоход чиглэсэн иргэдийн шахалт шаардлагын дүнд хийгджээ. Тус шинэтгэл нь үйлчилгээг иргэдэд илүү ойртуулах, хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэх гэсэн хоёр үндсэн асуудалд чиглэсэн байна.

Эхнийх нь үндсэндээ захиргааны хөнгөн шуурхай байдал, үйлчилгээний чанарыг сайжруулах, төвлөрлийг сааруулах замаар үйлчилгээний зарим чиг үүргийг хэрэглэгчдэд ойртуулахад анхаарсан байна. Үйлчилгээний чанарыг сайжруулах хэрэгцээ нь эргээд захиргааны ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх, оролцооны олон сувгийг бий болгох, хэрэглэгчдийн шаардлагыг хангах, мэдээллийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэх шаардлага бий болгосон байна.

Хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэх замаар төрийн албаны менежерүүдийн бие даасан эрх мэдэл, уян хатан ажиллагааг тэнцвэржүүлдэг. Гэхдээ байгууллагын дотоод хариуцлагын тогтолцоо хэчнээн үр нөлөөтэй байсан ч менежерүүдийн бие даасан эрх мэдэл нэмэгдэх нь гүйцэтгэх засаглалын хууль тогтоох байгууллагын өмнө хүлээх хариуцлагыг сулруулах эрсдэл дагуулдаг. Энэ нь төрийн байгууллагын дээд удирдлагууд (сайд нар биш) хууль тогтоох байгууллагад ажлаа шууд тайлагнах шаардлагатай эсэх, эсвэл хууль тогтоох байгууллагууд үр дүнд хяналт тавихад хангалттай бэлтгэгдсэн эсэх зэрэг олон хүнд асуудлыг шийдвэрлэхийг шаарддаг. ЭЗХАХБ-ын зарим оронд үйл ажиллагааны шинжтэй асуудлуудын хариуцлагыг бодлогын хариуцлагаас салгаж зааглах замаар асуудлыг шийдвэрлэжээ. Ямартай ч ихэнх орны хувьд төсвийн менежерүүдийн

бие даасан эрх мэдлийг дээшлүүлсэн явдал нь хөндлөнгийн аудит, үнэлгээг хүчтэй болгох шаардлагыг дагуулж байв.

Захиргааны шинэтгэлийн хурд ба арга механизм нь улс орон бүрт харилцан адилгүй онцлогтой хэрэгжсэн боловч ЭЗХАХБ-ын орнуудын хувьд нийтлэг гурван хандлагыг тодорхойлж болно. Цөөн орон хагас зах зээлийн механизм нэвтрүүлэх, бодлого боловсруулах ба хэрэгжүүлэх чиг үүргийг салгах, бизнесийн нягтлан бодох бүртгэлийг хэрэглэх замаар улсын салбарт хувийн хэвшлийн арга барил нэвтрүүлсэн байна. Бусад орны хувьд хуучин загвартаа шинэ шийдэл нэмсний дотор тухайлбал, сайн дурын салбарт илүү үүрэг хариуцлага хүлээлгэсэн байна. Гуравдахь бүлэг орон тодорхой асуудлуудад түр зуурын прагматик хариулт өгөхийг илүүд үзэхийн зэрэгцээ эрх зүйн зохицуулалтынхаа хүрээг хэвээр хадгалж иржээ. Харин эдгээр оронд гарсан нийтлэг асуудлууд нь гүйцэтгэлийг хэмжихэд бэрхшээлтэй байдал; эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх, шударга ажиллагааг хангахын хоорондын ёс зүйн зөрчил; төрийн оролцоонд хуваагдмал байдал, төөрөгдөл үүсэх эрсдэл; дээрээс хүчээр хийсэн шинэтгэлээс залхах, ёс суртахуун доройтох явдал; хэзээ ч дуусахгүй өөрчлөлтийг зорилго болгож тавьснаас үүдсэн тодорхойгүй байдал зэрэг асуудал байдаг. Иймд өмнө өгүүлснээр ЭЗХАХБ-ын олон орон шинэтгэлийн *гуравдахь давалгаа* гэж болох шатандаа яваа бөгөөд өмнө хийсэн шинэтгэлүүдийн сайн талыг хадгалж үлдэхийн зэрэгцээ хэт их өртөг зардалтай, эсвэл хүсээгүй үр дагавартай нь нотлогдсон шинэтгэлээс татгалзахад чиглэж байна.

Зүүлт, тэмдэглэл

- 1 Анне-Марий Лерой, Сальватор Шиаво-Кэмпо нарын зааварчилгаа, дэлгэрэнгүй санал шүүмжлэлийг талархан тэмдэглэж байна. Энэ бүлгийг Бостон (1998), Айвес (1995), Женсэн (1998), Премфорс (1998), Родес (1998), ЭЗХАХБ (1995, 1996, 1997), ЭЗХАХБ-ын Төрийн менежментийн вэб сайт: www.oecd.org/puma/ зэргээс хэсэгчлэн авав.
- 2 Улсын төсвийн өрийн хүүгийн төлбөрийг эс тооцвол бусад хэд хэдэн улс (тухайлбал, Итали) “үндсэн төсвийн” хувьд ашигтай ажиллаж байна.
- 3 Засгийн газрын болон улсын салбарын ажил эрхлэлтийг хэмжих, харьцуулахад тулгардаг арга зүйн бэрхшээлүүдийн талаарх хэлэлцүүлгийг Шиаво-Кэмпо нарын 1997 оны бүтээлээс үзнэ үү.
- 4 Түүнчлэн, 17 дугаар бүлэгт үзсэнчлэн, зохицуулалт нарийн түвэгтэй, ил тод бус байх нь авлигын гол эх сурвалж байдаг бөгөөд зохицуулалтыг оновчтой болгох нь авлигатай тэмцэх хамгийн үр дүнтэй аргын нэг байдаг.

- 5 Японы Засгийн газар тухайн үеийн нийгэм, эдийн засгийн нөхцөл байдлыг харгалзан улсын салбарт төрийн өмчит компаниудыг үлдээх шаардлагыг эргэн харж байгаа бөгөөд 1997 онд тус улсын Засгийн газраас шийдвэрлэсний дагуу төрийн өмчит компаниудыг татан буулгах, нэгтгэх буюу оновчтой болгох алхмууд хийж байна. Бусад өөрчлөлт ч хийсний дотор 1999 оны 10 дугаар сард санхүүгийн зургаан байгууллагыг гурав болгож нэгтгэсэн байна.
- 6 1999 оны сонгуулиар засгийн газар солигдсонтой холбогдуулан энэхүү системийн давуу тал, өртөг зардлын тухай үнэлэлт дүгнэлтийг үндэсний хэмжээнд хийж байна.
- 7 Аккруэл төсөв нь аккруэл суурьт нягтлан бодох бүртгэл шаарддаг бол, аккруэл нягтлан бодох бүртгэл аккруэл төсөв шаарддаггүй байна (Бүлэг 7).
- 8 Эдгээр баримт бичиг, түүний дотор тус дээд чуулганаас олж мэдсэн зүйлсийн тухай тайлан УСМА-н вэб сайтад (<http://www.oecd.org/puma/>) байгаа.
- 9 Энэ бүлэг нь ЭЗХАХБ-ын орнуудын туршлагыг нэгтгэсэн дүгнэлт учраас уламжлалт “Сайжруулах чиглэлүүд” гэсэн хэсэг байх нь зохимжгүй гэж үзэн орхисон болно (ЭЗХАХБ-ын орнуудын шинэтгэлийн туршлагаас авсан зарим сургамжийг өмнөх хэсэгт танилцуулсан билээ).

Хорин нэгдүгээр бүлэг

Хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын төрийн захиргааг сайжруулах нь: Туршлагаас үүдсэн зарим сургамж

Сүрьеэ өвчнийг эхний шатанд нь эмчлэхэд хялбар боловч оношлоход хэцүү, харин хожуу үед нь оношлоход хялбар боловч эмчилж эдгээхэд хэцүү гэж эмч нар ярьдаг. Төрийн хэрэг ч бас үүнтэй адилхан.— Николо Мачиавелли

Нэгдүгээр бүлгийн бүтэцтэй тэгш хэмтэйгээр энэхүү дүгнэлт бүлгийн эхний хэсэгт улсын салбарын менежментийн шинэтгэлийн ерөнхий нөхцлүүдийг дэлгэн үзүүлж, хоёрдугаар хэсэгт өмнөх бүлгүүдийн “сайжруулах чиглэлүүдийг” нэгтгэн оруулснаар гол асуудлууд, шинэтгэлийн боломж, хязгаарлалтуудыг нэг дор дэлгэрэнгүй толилуулж байна.

ЗАХИРГААНЫ ӨӨРЧЛӨЛТИЙН ЕРӨНХИЙ НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ

Иргэдийн өмнө хариуцлага хүлээдэггүй эзэрхэг дэглэм тогтсон орнуудад төрийн захиргааны шинэтгэл хийх боломжгүй байдаг нь асуудлын нэг туйл юм. Өв залгамжилсан удирдлагатай ийм дэглэмд угаас үр ашиг, хөгжлийн асуудлыг сонирхдоггүй бөгөөд төрийн захиргааны шинэтгэл хийх нь төрийн хяналт алдагдаж, үндэсний эдийн засаг, байгалийн нөөц баялгийг тонон дээрэмдэх боломж бүрдүүлэх эрсдэлтэй. Иймд төр засгийн бүх газрууд төрийн албан хаагчдын эдийн засгийн нөхцөл, төрийн удирдлагын үр ашигтай байдлыг сайжруулах сонирхолтой байдаг гэж үзэх нь ташаа төсөөлөл болно. Эсрэгээр төлөөллийн бус, эзэрхэг дэглэмийн хувьд орлого

багатай, ур чадвар муутай, үр ашиггүй төрийн захиргаа чухал байдаг нь төрийн албан хаагчдын амьжиргааг тухайн дэглэмээс өгч байгаа мөнгөн тусламжаас хамааралтай болгож, тэднийг авлигад түлхэн, “гарах гарц”-ыг нь хааж, хүссэн хүсээгүй хань хамсаатан нь болон хувирахад хүргэдэг байна. Эдгээр “клептократ” буюу нийгмийн баялгийг завшигчдын дэглэмд гаднаас оролцох тодорхой шалтгаан байж болох ч төрийн захиргааг сайжруулах туслалцаа үзүүлэх нь хөрөнгө мөнгө хий хоосон үрсэн хэрэг болно.

Харин нөгөө туйлаас нь үзэхэд, улсын салбарын менежментэд урт хугацааны тогтвортой бүтцийн өөрчлөлт хийх зорилт хэзээ ч амар хялбар, түргэн биелдэггүй. Иймээс хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засагтай ихэнх орон дээрх хоёр туйлын дунд байгаа бөгөөд улсын салбарын менежментийн шинэтгэл нь тэдний хувьд хэцүү, цаг хугацаа шаардсан боловч удирдах боломжтой зүйл байдаг. Ийнхүү удирдах боломжтой гэдгийг Болив, Ботсвани, БНСУ, Сингапур, Тайланд зэрэг хэд хэдэн орны туршлага харуулсан учраас ийм боломжтой гэж үзэж байна. Гэхдээ захиргааны шинэтгэл амжилттай болоход хэд хэдэн нөхцөл шаардлагатай.

Тогтвортой сайжруулалт хийх ерөнхий нөхцлүүд

Олон улсын туршлагаас үзэхэд хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад төрийн захиргааг сайжруулах бүтээлч хүчин чармайлтын зургаан ерөнхий нөхцөл байдаг.

“Хүсэл зориг”: үндсэн угтвар нөхцөл

Улсын салбарын удирдлагын бүтцийн шинэтгэлийг амжилттай хэрэгжүүлэх ерөнхий нөхцөл бол хэрэв системийн асуудлыг шийдэх гэж байгаа бол засгийн газар бүхэлдээ, эсвэл стратеги нь аль нэг салбар юмуу захиргааны чиг үүргийн шинэтгэлээр эхлэх гэж байгаа бол засгийн газрын гол оролцогч шинэтгэл хийх жинхэнэ хүсэл зоригтой байх хэрэгтэй гэдэгт гайхах зүйлгүй. Аль ч тохиолдолд улстөрийн дээд түвшний дэмжлэг зайлшгүй шаардлагатай. Нөхцөл байдлыг судлах, өртөг зардлыг хязгаарлах арга хэмжээ нь энэхүү хүсэл сонирхлыг бий болгох хатуу шаардлага багатай байдаг. Харин зохих түвшинд дотоодын идэвхитэй оролцоо байхгүй бол цаашид үргэлжлүүлэх хүчгүй болж эдгээр арга хэмжээний үр өгөөж буурдаг. Сонирхогч талууд үл

тоомсорлож, эсэргүүцэгчдийн гарт үлдээсэн захиргааны шинэтгэлүүд нь нөхцөл байдлыг судлах, өртөг зардлыг хязгаарлах арга хэмжээнээс цааш тогтвортой хэрэгжиж чадахгүй.

Алсын хараа

Урт хугацааны, логик уялдаа холбоотой *нийтийн* алсын хараатай байх зайлшгүй шаардлагатай. Шинэтгэлийн үр дүнг тогтвортой байлгахын тулд нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалахын зэрэгцээ хувийн хэвшлийн үйл ажиллагааг дэмжсэн таатай орчин бүрдүүлэхэд чиглэсэн оновчтой хэмжээтэй, үр ашигтай, хөнгөн шуурхай засаг захиргаатай байх ерөнхий зорилгыг засгийн газар нарийвчлан тодорхойлох хэрэгтэй. Дан ганц хоосон гоё үгээр юунд ч хүрэхгүй: гарах үр дүн, шалгуур үзүүлэлт нь нарийн тодорхой байх (тоон байх албагүй), хэрэгжүүлэх хугацаа нь бодит үндэслэлтэй байх хэрэгтэй. Төрийн захиргаа ямар байх ёстой талаар тодорхой, логик уялдаатай алсын хараагүй бол прагматик үзэл нь цаг зуурын шинжтэй болж, гаднын дэмжлэг сарниж, шинэтгэлийн замбараагүй үйл ажиллагаанууд яваандаа зогсоход хүрдэг. *Цөөн хүний алсын хараа хэчнээн сайн байсан ч олон хүний үйл ажиллагааг чиглүүлэгч байж чадахгүй.* Төрийн байгууллагуудын хэв шинж, үйл ажиллагааны хэтийн төлөв буюу алсын харааг тодорхойлоход олон нийтийг татан оролцуулах нь бодлогын чиглүүлэгч гэдэг утгаараа ихээхэн практик ач холбогдолтой байдаг.

Сонголттой хандах

Мэдээж хэрэг захиргааны тогтолцоог нэг удаагийн оролдлогоор бүхэлд нь шинэчлэх боломжгүй учраас тодорхой, урт хугацааны алсын хараатай байх нь бусад зүйлээс гадна сонголттой хандах боломж олгодог. Авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээ нь дараах гурван шалгуурыг хангасан салбарууд, эсвэл чиг үүргүүдэд чиглэх шаардлагатай. Үүний тулд тухайн салбар, эсвэл чиг үүрэг нь (i) чухал ач холбогдолтой байх, (ii) боломжийн хугацаанд багагүй сайжруулалт хийх боломжтой, (iii) бусад газарт менежментийг сайжруулахад үлгэр жишээ болох, эерэг нөлөө үзүүлэх боломжтой байх хэрэгтэй. Ийнхүү сонголттой хандах боломж нь ялагч ялагдагчийг шууд сонгоно, угаас системтэй асуудлыг хэсэгчлэн шийдвэрлэнэ, эсвэл шинэтгэл хийх хүрээлэл бий болгоно гэсэн үг биш юм. Харин дээр дурдсан урт хугацааны алсын хараанд тулгуурлан институцийн янз бүрийн

хэлхээ холбоог бэхжүүлэх замаар *оновчтой дэс дараалал тогтоох шалгуур* юм.

Мэдрэмжтэй хандах

Энэхүү шалгуур нь юуны түрүүнд үндсэндээ шинэтгэлийн үр нөлөө тусах хүмүүсийн нөхцөл байдал, нийгмийн шаардлагыг ойлгоно гэсэн үг. Гадаадын зөвлөхүүд тэр бүр ийм ойлголттой байж чаддаггүйг бид сайн мэднэ. Гэтэл бас тухайн орны бодлого боловсруулагчид, төрийн өндөр албан тушаалтнууд захиргааны бодит байдлаас тасарсан байх, нийслэлд суугаа албан тушаалтнууд хөдөө орон нутаг дахь төрийн үйлчилгээний байдлыг үл хайхрах нь элбэг. Иймд энэхүү бодит байдлыг маш сайн мэддэг хүмүүсийг олж тогтоож, тэднийг сонсох нь чухал. Төрийн удирдлагын шинэтгэлийн хөтөлбөрийг холбогдох мэдээлэлтэй, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд хамтран ажиллах шаардлагатай хүмүүстэй зөвлөлдөлгүйгээр боловсруулах юм бол тогтвортой хэрэгжиж чадахгүй.

Тэсвэр тэвчээртэй хандах

Төрийн захиргааны шинэтгэлийг урт удаан хугацаагаар боловсруулж хэрэгжүүлэхэд тэсвэр тэвчээр хэрэгтэй. Институцийн гүн агуулгатай ийм шинэтгэлийг хэрэгжүүлэхэд төлөвлөлт, хөрөнгө хүчний хувьд урт хугацааны хөрөнгө оруулалт, засгийн газар, хандивлагчдын тууштай дэмжлэг шаарддаг. Энэхүү илэрхий шаардлагыг заавал дурдах болсон шалтгаан бол маш нарийн түвэгтэй шинэтгэлийг “хямд төсрөөр” хийснээс болж ямар ч сайхан зорилт тавьж, яаж ч сайн боловсруулсан төлөвлөгөө нурж унах нь элбэг байдагтай холбоотой.

Хэрэгжүүлэх чадавхитай байх

Үнийн хяналтыг цуцлах, эсвэл валютын ханшийг бууруулах зэрэг “үзэгний үзүүрээр хийх” анхан шатны бодлогын өөрчлөлтөөс ялгаатай нь ихэнх төрийн захиргааны өөрчлөлт шинэчлэл хоёрдахь шатны “бататгах шинэтгэлүүд” байдаг бөгөөд удаан хугацаагаар болгоомжтой, тууштай хэрэгжүүлэхийг шаарддаг. Иймд хэрэгжүүлэх хангалттай чадавхитай байх хэрэгтэй. Гэхдээ шаардагдах чадавхийг урьдчилан бий болгосон байх албагүй. Захиргааны шинэтгэлийг боловсруулахдаа чадавхийг бэхжүүлэх бүрэлдэхүүн хэсгийг зориуд

оруулж, хамрах хүрээ нь хэрэгжүүлэх чадвараасаа хэтрэхгүй байхаар маш сайн дэс дараатай төлөвлөсөн нөхцөлд шинэтгэлийг хэрэгжүүлэх тусам чадавхи нэмэгдэх болно.

Зорьсондоо хэрхэн хүрэх вэ: Стратегийн зарим сургамж¹

Захиргааны шинэтгэлд урт хугацааны алсын хараа чухал ач холбогдолтой ч зорьсондоо *хэрхэн* хүрэх вэ гэдэг асуулт бүрхэг, бэрхшээлтэй байдаг учраас түүнийг хамгийн их орхигдуулдаг. Олон оронд шинэтгэлийн зорилго, институцийн бодит байдлаас хол зөрүүтэй байгааг мэдэрсэн хүмүүс засгийн газрын шинэтгэл, авлигатай тэмцэх хүчин чармайлтаас хол хөндий байхыг хичээдэгт гайхах зүйлгүй. Гэвч хар ухаанаар бодсон ч, олон улсын туршлагаас үзсэн ч энэхүү зөрүүг арилгаж эхлэлийг тавих янз бүрийн арга зам байдгийн дотор дараах хэдэн аргыг дурдаж болно. Үүнд:

Яст мэлхий ба туулайн арга

Маш хурдан хэрэгжих боломжтой болон тогтвортой шинэтгэл хийхийн тулд институцийн баттай үндэс суурь бүрдүүлэх шаардлагатай чиглэлүүдийг тогтооход стратегийн гол анхаарал чиглэх ёстой. Энд замын хөдөлгөөнд ашигладаг *торто-хэйр* гэдэг зүйрлэлийг (энэ нь итали хэлний *тартаруга* буюу яст мэлхий *лэтрэ* буюу туулай гэсэн үгний хослол бөгөөд 1960-аад оны үед Италийн замын цагдаагийнхан жолооч нарын зохистой зан байдлыг тодорхойлох зорилгоор бодож олжээ) ашиглавал, замын нөхцөл байдлаас хамаарч хурдан, эсвэл удаан яв гэсэн үг юм. Машин жолоодох хамгийн ядмаг арга бол замын хөдөлгөөн замбараагүй, үзэгдэх орчин муу үед замын хөдөлгөөн хурдан, удаан аль нь ч бай автомат хурд тохируулагч хэрэглэн нэгэн жигд хурдаар явах явдал байдаг.

Энэ утгаараа “их тэсрэлт” ба “алгуур хийх” арга хоёр эсрэг тэсрэг гэдэг нь худал таамаглал юм. Их тэсрэлтийн (буюу цочир эмчилгээний) арга нь дагалдах чиглэлүүдээр огцом өөрчлөлтийг нэгэн зэрэг хийхгүйгээр хэсэгчилсэн шинэтгэл ямар ч үр дүнд хүрэхгүй гэсэн санаанд үндэслэдэг. Алгуур хийх аргын хувьд тодорхой өөрчлөлтийг нийгэм нэг удаад хүлээн авч чадах тун хэмжээ байдаг бөгөөд нэг дор хэт их зүйл хийх гэж оролдох нь эцэстээ ямар

ч үр дүнд хүрдэггүй гэж үздэг. Энэ хоёр үзэл хоёул үнэний хувьтай бөгөөд аль нэг тал руу туйлшрах нь эцэстээ хэрэгжих боломжгүй жор бий болоход хүргэдэг. Бүхнийг нэг зэрэг шинэчлэх цочир эмчилгээний туйлширсан хувилбар нь бодит байдалд огт нийцдэггүй бөгөөд үндэстэн угсаатны дайсагналтай олон ургальч нийгэмд ноцтой хохирол учруулах эрсдэлтэй. Нөгөө туйл буюу алгуурлах аргыг ягштал баримталсан “фундаменталист” үзэл нь ямар нэг ахиц дэвшил гарахгүйгээр нэг байрандаа эргэлдсээр байхыг зөвтгөх шалтгаан болдог. Үзэл суртлын чанартай эдгээр аргын өөр нэг хувилбар бол аливаа улсад хийх захиргааны тодорхой шинэчлэлийн үр өгөөж, өртөг зардал, боломж, эрсдэлд прагматик *задлан шинжилгээ хийх* явдал юм. Эндээс дүгнэхэд, захиргааны шинэтгэлийг нөхцөл байдал тааламжтай үед аль болох түргэвчлэх, харин хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэх, шингээх чадавхийг нэмэгдүүлэх, эсвэл олон нийтийн хүлээцтэй байдлыг сэргээх шаардлагатай үед удаашруулж байх хэрэгтэй (гэхдээ мөн л харилцан уялдаатай нэгдмэл алсын хараатай байх зайлшгүй шаардлагатай).

Бэлэн байдлыг шалгах

Иймд нөхцөл байдал аливаа өөрчлөлтөд ямагт тааламжтай байна гэж төсөөлөхгүй байх нь чухал. Засгийн газрууд тогтолцооныхоо бэлэн байдлыг шалгах маш олон практик арга байдгаас гурвыг нь дор дурдъя:

- Хэдий бага ч гэсэн ихээхэн оролцоо бий болгож чадах зарим тодорхой арга хэмжээг авах хэрэгтэй. Хэрэв эхний хялбар алхмуудыг хийх боломжгүй нь нотлогдвол түүнээс цааших түвэгтэй шинэтгэл амжилт олох боломжгүй байдаг. Түүнчлэн ингэж турших нь шинэтгэлийг эсэргүүцэгчдийг эртнээс тогтоох боломж олгодог.
- Боловсон хүчний менежмент, захиргааны аппаратын зарим хэсгийг олон нийтийн хяналтад нээлттэй болгох, зохих сайжруулалт хийхэд шаардагдах тэдний дэмжлэгийг бэхжүүлэхэд чиглэсэн “ил тод байдлын туршилт” явуулах хэрэгтэй.
- Олон нийтийн яриа хэлэлцүүлэг өрнүүлэх үндэс болгож засаг захиргааны гол сул талууд, шинэтгэлийн хувилбаруудын талаарх бодит мэдээллийг олон нийтэд түгээх хэрэгтэй.

Ерөнхийдөө засгийн газрын биш, *нийгмийн* бэлэн байдал чухал байдаг. Аливаа ардчилсан нийгэмд хүмүүс өөртөө таарсан төр засгийг сонгодог гэсэн хуучны мэргэн үг байдаг. Дарангуйллын авторитар дэглэмд ч гэсэн засаг захиргааны соёл нь бүхий л нийгмийн хэм хэмжээний тусгал байдаг. *Төрийн байгууллагуудын зан байдал нь зарим талаар олон нийтийн хүлээлтээр тодорхойлогддог.* Иймд захиргааны үр ашигтай байдлыг сайжруулахад чиглэсэн засгийн газрын өөрийн хүчин чармайлтаас гадна мэдээлэл, тэргүүн туршлагыг түгээн дэлгэрүүлэх, олон нийтээс шинэтгэлийн шахалт шаардлагыг бий болгох, сайн засгийн газрын тухай ерөнхий хүлээлтийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн бусад аргыг хэрэглэх хэрэгтэй.

Нөхцөл байдлын судалгаа сайн эхлэл болох нь

Засгийн газрын үйл ажиллагаанд тогтвортой сайжруулалт хийнэ гэдэг бол улстөрийн хувьд эмзэг нарийн, удаан хугацаа шаардсан, хэрэгжүүлэхэд түвэгтэй зүйл байдаг. Хэдийгээр бодитойгоор шинэтгэл хийгдэх магадлал бага ч байсан засгийн газрууд бодит мэдээлэлд тулгуурласан судалгаа шинжилгээний ажлыг эхлүүлж болдог.

Энэхүү судалгаа, шинжилгээний ажил нь эцэстээ ухаалаг шинэтгэл хийх угвтар нөхцөл бөгөөд өөрчлөлтийн үйл явцад эсэргүүцэл төрүүлэхгүй байх эхний шат юм. Засгийн газрууд бодит байдлыг гаргаж тавих хүртэл захиргааныхаа дутагдалтай талыг тэр бүр мэддэггүй бөгөөд ихэвчлэн үнэн бодитой баримт нь сайжруулах чиглэлүүдийг тодорхой болгодог. Улстөр, нийгмийн нөхцөл байдал бодит өөрчлөлт хийхэд тааламжтай бус байсан ч засгийн газар төрийн байгууллагуудын чиг үүргийн шинжилгээ, дүрэм журмын үнэлгээ, мэдээллийн системийг сайжруулах, хэрэглэгчдийн санаа бодлыг судлах туршилтын судалгааны үр дүнг дагах нь элбэг байдаг.

“Цаасан дээрх шинэтгэл” хэрэгцээгүй болох нь

Төрийн захиргааны удирдлагад хийх албан ёсны өөрчлөлт нь үр нөлөөтэй хяналт шинжилгээ, сахиулах механизмгүй бол хий хоосон зүйл болно. Захиргаа, хяналт шинжилгээ, сахиулах

механизмуудыг ажиллуулахын тулд хэд хэдэн түвшинд тодорхой цаг хугацаа, хөрөнгө хүч зарцуулах, чин сэтгэлээс идэвхи зүтгэл гаргахыг шаарддаг. Харин практик дээр эдгээр шаардлагаас гажих хоёр чиг хандлага байна. Нэгдүгээрт, улстөрчид, гадаадын хандивлагчдын зүгээс асуудлыг шийдсэн, иймд дараагийн шатны асуудал руу шилжих боллоо гэж зарлах дуртай байдаг. Тухайлбал, үр ашиггүй ажиллагаатай нэг яамыг өөрчлөн зохион байгуулснаа “үр дүн” болгож зарлаад, бодит байдал дээр тухайн яамны үйл ажиллагааг сайжруулахад шаардлагатай бусад элементийг огт анхааралгүй орхиж болно. Хоёрдахь чиг хандлага бол хяналтын сэтгэлгээтэй элитүүд зөвхөн тогтоол шийдвэрээр нийгмийн зан байдалд нөлөөлөх гэж оролддог зуршил юм (ялангуяа цэргийн болон захиргаадалтын бусад дэглэмд ийм төөрөгдөл элбэг байдаг). Ийм өөрчлөлт цэвэр түр зуурын шинжтэй байдгийг нотлох баримт маш олон байдаг. Энэ номын турш онцлон тэмдэглэж байгаачлан хэрэгжилтийн асуудалд анхаарах нь шинэтгэлийн амжилтын гол түлхүүр юм.

Үйл ажиллагааны хандлагууд

Дээр дурдсан анхаарах ерөнхий асуудлуудад тулгуурлан хөгжиж байгаа орнуудын улсын салбарын удирдлагыг сайжруулах ажиллагааны харилцан уялдаатай хоёр хандлагыг санал болгож болох юм. Эдгээр нь (1) системийн дотоод уялдаа холбоог бэхжүүлэх, (2) “үр ашигтай цөм” бий болгохыг хөхиүлэн дэмжих явдал юм.

Дотоод уялдаа холбоог бэхжүүлэх нь “чадавхийг бэхжүүлэх” гол утга учир

Хөгжиж байгаа олон оронд төдийгүй шилжилтийн эдийн засагтай ихэнх оронд байгууллага хоорондын харилцааны системтэй хэлхээ холбоо байхгүй, мэдээлэл солилцох сонирхол дутагддаг (гол төлөв хувийн өмч мэт үздэг) нь бодлого боловсруулалт нэгдмэл бус байж, замбараагүй олон жижиг шийдвэр гарахад хүргэдэг. Иймээс улсын салбарын дотоод мэдээлэл харилцааг сайжруулж мэдээллийн зардлыг бууруулах асуудал тулгамдаж байна.

Төрийн аль нэг байгууллагыг сонгож бэхжүүлэх эсэхийг шийдэхэд ямагт хэцүү; хүнд суртлын нөлөөллийн хүрээний тухай

яриа хэлэлцүүлэг тодорхой үр дүнгүй; аливаа байгууллага итгэл үнэмшлээ алдах ноцтой эрсдэлтэй байх талтай байдаг. Иймд тогтвортой сайжруулалт хийхэд баримтлах үйл ажиллагааны нэг шалгуур бол төв засгийн газрын яамдын хооронд болон яамд, орон нутгийн захиргааны хоорондын дотоод хэлхээ холбоог бэхжүүлэх явдал байх хэрэгтэй. Захиргааны тогтолцооны хүрээнд институцийн болон мэдээллийн уялдаа холбоог бэхжүүлэх нь дараах давуу талтай: энэ нь (1) тогтолцоонд бүхэлд нь зохих шилжилт хийхэд саад учруулдаггүй, (2) ажил гүйлгээний зардлыг шууд бууруулахад хүргэдэг, (3) ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцоонд эерэг нөлөө үзүүлэх хамгийн их магадлалтай байдаг. Төрийн байгууллага хоорондын *эерэг* харилцааг хоосон гоё үгээр биш, мэдээлэл солилцоо, сургалт, хамтын ажиллагааг нэмэгдүүлэх тодорхой сонирхлоор дамжуулан дэмжих нь чухал. Энэ санаа нь санал болгосон хоёрдахь хандлагыг хэрэглэхэд хүргэдэг.

Үр ашигтай цөм ба жижиг хүрээллүүд

Уялдаа холбоог бэхжүүлэх ажиллагаа нь шинэ дүрэм журам, зохион байгуулалтын үр ашигтай практик дэлгэрүүлэх үйл явцыг хөнгөвчилдөг боловч түүнийг түгээн дэлгэрүүлдэггүй. Мөн мэдээлэл харилцааны сувгуудыг сайжруулснаар системийн хэмжээнд эерэг мэдээ мэдээлэл түгээн дэлгэрүүлж чадах эрч хүчтэй өөрчлөлтийн төвүүдтэй байх ёстой. Эдгээр өөрчлөлтийн төв буюу үр ашигтай цөмийг сонгосон цөөн тооны төрийн чиг үүрэгтээ зориулж зориуд бий болгосон байх хэрэгтэй.

Эдгээр гол чиг үүргийг сонгоход баримтлах нэг шалгуур бол улсын салбарын хэмжээнд уялдаа холбоог өргөжүүлж дээд цэгт хүргэхэд оруулах хувь нэмэр юм. Гучин жилийн өмнө Альберт Хиршманы тодорхойлсон “тэнцвэргүй өсөлт”-ийн аргаар (Хиршман, 1958) бол *“үр ашигтай цөм нь гол төлөв улсын салбарын удирдлагын системийн хэмжээгээр шинэ институци, шинэ зохион байгуулалтын практик бий болгож түгээн дэлгэрүүлэх чадамжид тулгуурлан бий болсон байх ёстой.*

Захиргааны үр ашигтай байдлын цөм нь дараах практик стандартыг хангах ёстой:

- Ажилтнуудыг анх шилж сонгох, ажлын гүйцэтгэлийг нь үнэлэхдээ цомхон бөгөөд мэдлэг чадварт тулгуурласан байх,
- Дүрэм журмын хувьд уян хатан, энгийн байх,
- Ажилтнуудад хангалттай цалин хөлс олгох (энэ нь төрийн алба хүрэлцэхүйц цалин хөлсний бүтэцтэй байх эцсийн шийдвэрт автаж буулт хийлгүйгээр хангалттай сонирхол татахуйц цалингаар тогтмол хугацаатай гэрээ байгуулахыг шаардаж болно),
- Санхүүгийн болон эд материалын хангалттай нөөцтэй байх,
- Дотоодын авъяас чадвараа ашиглах, зөвхөн зайлшгүй шаардлагатай тохиолдолд гаднын зөвлөхүүд авах,
- Холбогдох төрийн байгууллагуудын хэмжээгээр ажилтнууд сэлгэн ажиллуулах журмыг тодорхой заасан шилжилтийн журамтай байх,
- Зөвхөн тодорхой нэг ажил үүрэг гүйцэтгэхийн тулд биш, бусад байгууллагатай хамтран хийх замаар суралцаж ажиллах.

Энэ хандлагыг захиргааны удирдлагын олон чиглэлд хэрэглэх боломжтой. Үүнийг худалдан авах ажиллагааны чиглэлээр жишээ татан үзүүлж болно. ᠑-р бүлэгт авч үзсэнчлэн, төвдөө худалдан авах ажиллагааны зохистой дүрэм журам, стандарт боловсруулж, хэрэгжилтийг нь хянах хангалттай чадавхгүй бол худалдан авалтын чиг үүргийг салбарын яамдад шилжүүлэн гүйцэтгүүлэх эрсдэлтэй. Мөн төсөв зарцуулагч агентлагуудад энэ чиглэлээр зөвлөгөө, туслалцаа үзүүлж, тэдний дунд үл итгэлцлийн уур амьсгал бий болох, дээд удирдлагын хэт оролцооны улмаас худалдан авалтын үр ашигтай, шударга байдал алдагдахаас зайлсхийх хэрэгтэй. Үр ашигтай цөмийн хандлагаар бол худалдан авалтын асуудал эрхэлсэн төв нэгж нь төсөв зарцуулагч байгууллагуудад худалдан авалтын дүрэм журмыг хэрхэн уян хатан хэрэгжүүлэх талаар туслалцаа үзүүлж, улмаар худалдан авалтын дүрэм журмын практик хэрэглээг сайжруулахын зэрэгцээ төрийн байгууллагууд өөрсдөө худалдан авалт хийх чадавхийг бэхжүүлэх боломжтой. Төвлөрсөн нэгж ба яамдын худалдан авалтын газруудын холбоо харилцаа нь зөвхөн хяналт шалгалтын шинжтэй бус, хамтын ажиллагаа, харилцан туслалцааны шинжтэй байж, шаардлагатай үед албан бусаар мэдээлэл, зөвлөгөө солилцохыг дэмждэг байх хэрэгтэй.

Нөгөө талаас, орчин үеийн болгож шинэчилсэн төрийн захиргааны сегментүүдийг хуучин үр ашиггүй тогтолцооноос тусгаарлахын тулд “тойруулж хаших” оролдлогыг эсэргүүцэх нь чухал. *Ийм жижиг хүрээлүүд нь хөгжлийн биет төслүүдэд хэрэгждэг шигээ институцийн хөгжилд нөлөөлдөггүй.* Үр ашигтай цөм ба жижиг хүрээллийн хооронд хоёр үндсэн ялгаа бий. Нэгдүгээрт, үр ашигтай цөм нь институцийн сайжруулалтыг системийн хэмжээгээр түгээн дэлгэрүүлэхэд чиглэдэг. Хоёрдугаарт, аливаа байгууллагыг дотроос нь (гаднын аюул занал биш, аюулгүй дотоод хувьсал өөрчлөлт байдлаар) шинэчлэхийн тулд тухайн байгууллагын хүрээнд үр ашигтай цөм үүсэхийг дэмжих ёстой. Нөгөө талаас жижиг хүрээг хамарсан төсөл нь ихэвчлэн үндсэн байгууллагаа үл тоох, эсвэл орхигдуулах талтай байдаг. Ингэж орхигдуулсан байгууллага зохион байгуулалтын бат цайзаа хамгаалж үлдэн, улмаар шинэтгэлийн үйл явцыг идэвхитэй эсэргүүцэж, нураахад хүргэдэг. Жижиг хүрээллийн аргын сөрөг үр дагавар үүсгэдэг нэг гол шалтгаан бол уг арга нь тухайн байгууллагынхаа *хүмүүсийг* шинэтгэлийн гадна орхиж, тэднийг шинэтгэлийн үйл явцад оролцох итгэлгүй болгож, улмаар сөрөг байр сууриа бэхжүүлэхэд хүргэдэг.

Итгэл найдварын үүрэг

Захиргааны шинэтгэл нь тухай системд байгаа хүн бүрт хүртээх *боломжит* үр шимийг (шинэ институцийн нэг хэсэг болох итгэл найдвар, өөрсдийгөө шинэтгэлийн хохирогч бус, хожигч болгож хувиргах боломжийг) агуулсан байх нь чухал. Хувь хүний шинэ системд нэвтэрч орох магадлал бага байж болох ч тэд хувийн хүчин чармайлт, зохих сургалтын тусламжтайгаар энэ боломжоо нэмэгдүүлэх замаар шинэтгэлд дэмжлэг үзүүлэх сонирхолтой хэвээр байж болно. Энд тавигдах гол нөхцөл бол шинэ системд нэвтэрч орох адил тэгш боломжид бүрэн итгэлтэй байх явдал юм.

Төрийн захиргааны шинэтгэлийн хөтөлбөрүүдэд “итгэл найдварын гүйцэтгэх үүрэг”-ийг оруулж өгснөөрөө тухайн шинэтгэлийг эсэргүүцэх эсэргүүцлийг арилгачихлаа гэж төсөөлж болохгүй. Гэхдээ энэ нь олон эсэргүүцэгчдийг дэмжигч болгон хувиргаж, ядаж л шинэтгэлийн амжилт, бүтэлгүйтлийн ялгааг харуулж

чаддаг. Мөн боломж олгох сургалтын хөтөлбөрүүдийг сайтар удирдан явуулж чадвал улстөрийн, эсвэл үзэл суртлын үнэнч байдлыг биш, идэвхи чармайлт, ажлын гүйцэтгэлийг шагнаж урамшуулах талаасаа чухал үр нөлөөтэй байж болно. Ямар ч байсан “хуучныг хамгаалагч” бүхэн хэрэггүй, дайсан гэж үзэх нь буруу бөгөөд шинэтгэлийн үр шимийг адил тэгш хүртэх боломжоор хангах нь зөв зүйтэй алхам юм.

“Дотоод бүтцийн өөрчлөлт”

Хэвийн бус ажиллагаатай системээс огт өөр системд шилжих ажиллагааг удирдах нэг арга бол захиргааны нэгжүүдэд шинэтгэл хийх эерэг сонирхол төрүүлэх, улмаар түүнийгээ нотлон харуулах үүрэг хүлээлгэх явдал юм. Бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөрийн хувьд тухайн улсын засгийн газраас захиргааны шинэтгэлийн цогц хөтөлбөр боловсруулан бүх яамдын хэмжээнд шаардагдах өөрчлөлтийг тодорхойлж, тус бүрт нь зохих гүйцэтгэлийн шалгуурыг тогтоож өгөх боломж олгодог. Тухайлбал, шинэтгэлийн ерөнхий хөтөлбөрт нийцсэн бизнесийн төлөвлөгөө талаасаа эдгээр шалгуурыг хангасан яамд цалингийн шинэ шатлал ашиглах эрхтэй болох, шинээр ажилд авахыг зогсоох арга хэмжээнээс чөлөөлөгдөх, төсвөөс илүү их санхүүжилт авах, эсвэл дээрх сонирхлуудыг хослуулан хэрэглэх боломжтой болох юм. Мэдээж ийм аргыг амжилттай хэрэгжүүлэхийн тулд байгууллагын үйл ажиллагааны гүйцэтгэлийг үнэлэх бие даасан механизмтай байх нь чухал. Японд захиргааны байгууллагуудад гаднын байгууллагуудын оролцоотойгоор шинэтгэлийг эхлүүлэх, маргааныг таслуулах, шинэтгэлийн ерөнхий зорилгуудад нийцсэн үйл ажиллагаа бие даан явуулах эрх олгох, сэтгэл зүйн урам зориг өгөхийн ач холбогдлыг хүлээн зөвшөөрснөөр амжилт олсон байна. Бусад орны хувьд уг хандлагыг итгэл хүлээхүйц болгохын тулд олон улсын оролцоо шаардлагатай байж болно.

ШИНЭТГЭЛИЙН ТЭРГҮҮЛЭХ ЧИГЛЭЛ БА ДЭС ДАРААЛЛЫГ ТОГТООХ

Энэ хэсэгт өмнөх бүлэг тус бүрийн “Сайжруулах чиглэлүүд”-эд дурдсан зөвлөмжүүдийг нэгтгэн толилуулж байна. Уншигчдад эвтэйхэн байлгах үүднээс холбогдох шинэтгэлүүд, дэс дарааллыг ийнхүү давтан өгүүлэв (Энэ хэсгийг төрийн захиргааны төрөл

бүрийн салбарын гол асуудлуудыг нэгтгэн танилцуулсан 1-р бүлгийн сүүлийн хэсэгтэй холбож уншихын зөвлөж байна.).

Засгийн газрын бүтэц, зохион байгуулалт

Бодлого боловсруулах ба зохицуулах

Төрийн захиргааны албадын үр нөлөөтэй ажиллагаанд тавигдах үндсэн шаардлага нь бодлогын чиглэлийг оновчтой тодорхойлох, шийдвэр гаргах, шийдвэрийг дамжуулах явдал билээ. Иймд өөр хоорондоо уялдаатай, өртөг зардлын хувьд даахуйц, хэрэгжих боломжтой шийдвэр боловсруулах чадавхитай институци бий болгох явдал туйлын чухал юм. Түүнчлэн бодлогын үйл явцад ил тод, урьдаас тодорхой байдлыг нэмэгдүүлэх явдал нэгэн адил ач холбогдолтой бөгөөд хүчирхэг сайд нар өөрсдийн хувийн явцуу эрх ашгийн үүднээс хамтын зорилгод саад учруулах, тогтолцоог эвдэхээс урьдчилан сэргийлэх хэрэгтэй.

Кабинетын тогтолцоо, түүнтэй холбогдох байгууллагуудын ажлыг сайжруулах зорилт дараах таван чиг үүргийг сайжруулахад чиглэх хэрэгтэй. Үүнд: а) гарч байгаа бодлогын асуудлаар хангалттай мэдээлэл, урьдчилсан сануулга өгөх; б) засгийн газрын бүх оролцогч талтай урьдчилан зөвлөсөн байх; в) дүн шинжилгээ хийж, хувилбаруудыг гаргах; г) бодлогын шийдвэрийн баримт бичгийг гаргах, түгээх; д) шийдвэрийн хэрэгжилтэд хяналт-шинжилгээ хийх, засч залруулах арга хэмжээ авах чиг үүрэг орно.

Бодлого боловсруулахад баримтлах үндсэн зарчмуудын дотор хөгжиж буй орнуудад хамгийн сул мөрдөгддөг нь сахилгын зарчим юм. Гармагцаа хэрэгжих боломжгүй, бодитой бус бодлогыг сурталчлах нь бодлого боловсруулах үйл явц, удирдлагын нэр хүндийг сулруулдаг. Иймд бодлого боловсруулахад сахилгыг чангатгах, жишээлбэл, кабинетад өргөн барьж байгаа аливаа шийдвэрийн төслийн өртөг зардлыг тооцсон байх, тэр нь бусад хууль тогтоомж, дүрэм журамтай нийцсэн эсэхийг нягтлах зэрэг тодорхой заалтуудыг мөрдүүлэх нь зүйтэй юм.

Бодлогын зохицуулалтын талаарх туршлага улс орнуудын болон тэдгээрийн дотоодод цаг хугацааны хувьд ихээхэн ялгаатай бөгөөд шийдвэр гаргах хурд болон өртөг зардал, тухайн шийдвэрийг

хэрэгжүүлэхэд холбогдох яамд, агентлагийн идэвхи зүтгэл зэрэг олон хүчин зүйл үүнд нөлөөлж байна. Гэхдээ бодлого боловсруулах чиг үүрэгтэй байгууллагуудын ажиллагааг дээр өгүүлсэн таван чиг үүргийн хүрээнд чухам яаж сайжруулах талаар яг таг тогтсон хариулт байдаггүй. Ерөнхийдөө шийдвэр гаргах үйл ажиллагааг түргэн шуурхай болгохын тулд тус байгууллагын хэмжээ аль болох бага байхын зэрэгцээ засгийн газрын бусад байгууллага, иргэдтэй зөвлөлдөх механизм шаардлагатай.

Иймээс бодлого боловсруулах төв механизмыг дангаар нь авч үзэх нь зохисгүй юм. Түүний амжилт кабинетын дэд хороод, салбар дундын ажлын хэсгүүд, парламенттай харьцах алба гэх мэт зохицуулалтын нэмэлт механизмын үйл ажиллагаанаас ихээхэн хамааралтай байдаг. Түүнээс гадна засгийн газар захиргааны бүх түвшинд албан бус хамтын ажиллагааг хөхиүлэн дэмжих, мэдээллийн чөлөөт урсгалд учруулж байгаа саад тотгорыг арилгахад анхаарах нь зүйтэй.

Эдгээр нь хөгжиж байгаа орнуудын төв засгийн газрын шийдвэр гаргах механизмын үр нөлөөтэй байдалд туслалцаа үзүүлж эхлээд байгаа хандивлагч байгууллагуудын онцгой анхаарвал зохих асуудлууд юм. Энд шаардагдах хөрөнгийн эх үүсвэр гол төлөв маш бага байдаг хэдий ч хөгжиж байгаа олон орны төрийн үйлчилгээ, зохицуулалтын үйл ажиллагааны чанар, төрийн захиргааг ерөнхийд нь сайжруулах гэсэн хүчин чармайлтад туслах тал дээр ихээхэн ач холбогдолтой байдаг.

Төв засгийн газрын зохион байгуулалтын бүтэц

Засгийн газрыг зохион байгуулах нь улстөрийн бөгөөд тухайн орны нөхцөл байдлаас хамааралтай асуудал байдаг учраас зөвлөх зүйл бага юм. Гэсэн хэдий ч ерөнхий зарим хандлагыг дэвшүүлж болно.

Хөгжиж буй орнууд хөгжингүй орнуудтай харьцангуй тусгаар тогтнолоо саяхнаас олж, нийгмийн бүтцийн хувьд ихээхэн ялгаатай байна. Иймд хөгжингүй орнуудын төв засгийн газрын бүтцийг тодорхойлоход чиг үүргийн зарчим давамгайлдаг бол хөгжиж буй орнууд засгийн газарт бүтцийн өөрчлөлт хийхдээ тухайн яамны

үйлчилж буй нутаг дэвсгэр, үйлчлүүлэгчдийн бүлэгт илүү анхаарал хандуулах шаардлагатай.

Үүний зэрэгцээ зохицуулах ба хариуцлага тооцох үйл явцын хооронд тодорхой буулт хийх хэрэгтэй болдог. Олон яамны хувьд зохицуулах нь хүндрэл учруулдаг бол тухайн нэг яамтай хариуцлага тооцоход хялбар байдаг. Хөгжиж буй орнуудад ерөнхийдөө шийдвэрийн зохицуулалт сул байх эрсдэлээс хариуцлагын тогтолцоо сул байх нь илүү ноцтой асуудал билээ. Учир иймээс яамдын тоог тодорхойлохдоо тэдгээрийн үүрэг хариуцлага, хариуцлага тооцох дүрэм журмыг тодорхой болгоход нэн тэргүүнд анхаарах шаардлагатай. Яамдын тоо нь тухайн орны хэмжээ, зорилго, нөхцөл байдлаас шалтгаалах боловч ерөнхийдөө хөгжиж буй орнууд дахь яамдын тоо дунджаар 12-18, жижиг улсуудад 10-аас доош байна.

Зохицуулалтын хүрээг авч үзвэл хөгжиж буй орнуудын зохицуулалтын систем тэдгээрийн колонийн эрх мэдлээс эх сурвалжтай бөгөөд хуучраад зогсохгүй, анхнаасаа орон нутгийн иргэдийг хамгаалах, өрсөлдөөнийг хөхиүлэн дэмжихээс илүү хяналт ба мөлжлөгийн зориулалтаар бий болсон учраас нөхцөл байдал илүү хүндрэлтэй юм. Тусгаар тогтнолоо олсны дараагаар маш олон тооны зохицуулалт нэмж бий болгосон байна. Гэсэн хэдий ч хөгжиж буй орнуудын зохицуулалтын гол хүндрэл чанартаа бус, харин сул, алдаг оног хэрэгждэгт байгаа юм. Иймд ихэнх орон зохицуулалтын шинэтгэлийг дараах хоёр чиглэлээр хийх нь ашигтай байх болно. Үүнд: а) эмх замбараагүй олон зохицуулалтыг халж цөөлөх; б) гол зохицуулалтууд, ялангуяа өрсөлдөөнийг хамгаалах, нийтийн аюулгүй байдал, эрүүл мэнд, байгаль орчны хамгаалалт, газар ашиглалт зэрэг салбарт хүчтэй, үл ялгаварласан, үр нөлөөтэй зохицуулалт бий болгож хэрэгжүүлэх чадавхийг бэхжүүлэх явдал юм.

Бүс нутгийн ба орон нутгийн засгийн газрын зохион байгуулалтын бүтэц

Хариуцлагын тогтолцооны хамгийн эхний шаардлага нь хариуцлагыг тодорхой ногдуулах явдал учраас орон нутгийн засаг захиргааны түвшин бүрийн эрх мэдлийг хуулиар тусгайлан тодорхойлохыг зөвлөдөг. Гэхдээ захиргааны дадал заншил, эсвэл

албан бус бусад зан суртахууныг хуульчлах нь зохисгүй бөгөөд тэрээр өөрчлөлтөд зохицох жам ёсны чадвараа алддаг.

Орон нутгийн засаг захиргааны тодорхой чиг үүргийг хэрэгжүүлэх чадавхи сул байна гэдэг нь энэ чадавхийг бэхжүүлэх хэрэгцээг харуулж байгаа болохоос биш хуулиар эдлэх ёстой эрх, үүргийг нь хасах тухай асуудал байж таарахгүй. Төв засгийн газар орон нутгийн засаг захиргааны эрх мэдэл, чадавхийг бэхжүүлэх чиглэлээр дараах зүйлсийг хийж болно:

- Орон нутгийн сонгуульг байгууллага болон хот, хөдөөгийн захиргааны чиг үүргийг нарийвчлан тогтоож, холбогдох хөрөнгө нөөцийн хамт өгөх;
- Орон нутгийн удирдлагад босоо томилгоо, орон нутгийн засаглалд доголдол, аливаа эрсдэл гарснаас бусад тохиолдолд хөндлөнгөөс оролцохоос зайлсхийх;
- Нутгийн удирдлагын иргэдийн өмнө хариуцлага хүлээх, тэдний эрэлт хүсэлтэд мэдрэмжтэй хандах, олон нийтийн оролцооны механизмуудыг хөхиүлэн дэмжих;
- Орон нутгийн удирдлагад чадварлаг боловсон хүчнийг томилох боломж олгох, чиг үүргээ үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэхэд нь шаардлагатай мэргэжил, удирдлагын туслалцаа үзүүлэх;
- Нутгийн удирдлагын үйл ажиллагаанд хөндлөнгийн үр нөлөөтэй хяналт хийх, иргэдийн санал гомдлыг барагдуулах сувгуудыг бий болгох гэх мэт.

Том суурин газрын төвүүд болон мега хотуудын ач холбогдол улам их болж байгаа, ялангуяа эдгээр орон нутагт оршин суух ядуу болон гадуурхагдсан иргэдийн тоо улам нэмэгдэж байгааг харгалзан төв засгийн газар ба бүсийн захиргаа:

- Газар ашиглалт, тээвэр, байгаль орчны асуудлыг цогцоор шийдвэрлэх, ядуу иргэдэд орон байр, цэвэр ус, хог хаягдал зайлуулах зэрэг наад захын үйлчилгээг хүргэх;
- Хотын засаглалыг сайн засаглалын суурь шаардлагад нийцүүлэх, ялангуяа оролцоог хангах;
- Хот төлөвлөгөөгүйгээр тэлж байгааг өөрсдөдөө ашиглах гэсэн захиргааны зарим нэгж, эсвэл хувь хүмүүсийн явцуу

эрх ашгаас хамгаалах;

- Дотоодын шилжин суурьших хөдөлгөөнийг шийдвэрлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, ядууралд автагдсан хот, дүүргүүдийг сэргээх арга хэмжээ авах зэрэгт тусгай хариуцлага хүлээх болж байна.

Том хотуудын асуудлыг урьдчилан харж, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авах нь (Сөүл шиг) ужгирч хамгийн хүнд хэлбэртээ орсон хойно засч залруулахаас (Жакарта, Манила шиг) хамаагүй хялбар юм. Гэсэн хэдий ч хотын сайн засаглал, засгийн газрын бүх түвшний нэгдмэл ажиллагаа эдгээр асуудлыг доройтож муудахаас нь өмнө шийдвэрлэхэд чухал ач холбогдолтой ба зохицуулалтыг сайн хийж, үр дүнг тогтвортой байлгаж чадсан нөхцөлд амжилт олно.

Төвлөрлийг сааруулах нь: Юуг, хэзээ, хэрхэн?

Төвлөрлийг сааруулснаар улстөрийн тогтвортой байдлыг сайжруулах, үйлчилгээг илүү үр нөлөөтэй, үр ашигтай хүргэх, ядуурлын түвшинг бууруулах, тэнцвэртэй байдал бий болгох зэрэг үр дүнд хүрч болохыг дэлхий нийтийн туршлага харуулж байна. Чиг үүргийн төвлөрлийг сааруулах бодлого баримталж байгаа засгийн газрууд дараах ерөнхий зарчмуудыг анхааралдаа авах нь зүйтэй юм. Үүнд:

- Төвлөрлийг сааруулах үйл явцыг эцсийн зорилго гэхээс илүү арга хэрэгсэл хэмээн ойлгох хэрэгтэй. Эцсийн зорилго нь засаглалын ерөнхий чанарыг сайжруулах явдал юм.
- Төвлөрлийг сааруулахад бүх салбарын зөвшилцөл, дэмжлэг шаардлагатай.
- Төвлөрлийг сааруулах арга хэмжээг шинээр нэвтрүүлж байгаа тохиолдолд орон нутгийн удирдлагад суралцах, шинэ тогтолцоонд аажмаар дасан зохицох хугацаа олгох хэрэгтэй. Үүний хажуугаар орон нутгийн захиргаадын үйл ажиллагааг чиглүүлэх хяналт, зохицуулалтын механизмыг бий болгох хэрэгтэй.
- Төвлөрлийг сааруулахад сайтар тунгааж боловсруулсан үе шаттай бодлого, тус бодлогыг хэрэгжүүлэх төлөвлөгөө шаардлагатай байдаг. Яаруу сандруу авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээ хөгжиж буй орнуудын хувьд өндөр эрсдэл дагуулдаг.
- Ерөнхийдөө улс орны үндсэн хуульд төвлөрлийг сааруулах

үндсэн зарчмууд, дагалдах хуульд тусгай хэмжигдэхүүнүүд, захиргааны дүрэм журамд хэрэгжилтийн нарийн ширийн зүйлсийг тодорхойлдог. Төвлөрлийг сааруулах цогц хуульгүй улс орнууд орон нутгийн удирдлагатай холбоотой бүх хуулийг төрөлжүүлэн нягталж, тэдгээрийн уялдаатай болон өөр хоорондоо зөрчилтэй заалтуудыг олж илрүүлэх нь туйлын чухал юм.

- Олон нийтийн оролцоо болон бие дааж шийдвэр гаргах механизмыг эрх зүй, зохицуулалтын хүрээнд тусгаж, хэрэгжилтийн явцад байнгын тогтмол ажиллагаатай болгох хэрэгтэй. Орон нутгийн захиргаадад шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд иргэдийг оролцуулах талаар хөшүүрэг бий болгох хэрэгтэй.
- Засгийн газрын түвшин бүрийн чиг үүрэг, төв засгийн газар болон орон нутгийн захиргаад хамтын хариуцлага хүлээх чиг үүргийг тодорхойлох хэрэгтэй. Төөрөгдөл, өрсөлдөөнөөс урьдчилан сэргийлэхийн тулд төвийн салбараар гүйцэтгүүлэх, эрх төлөөлүүлэх, эрх шилжүүлэх чиг үүргүүдийг нарийн зааглах нь зүйтэй. Хамрах хүрээ нь үндэсний хэмжээний, төвөөс шууд хяналт тавих шаардлагатай чиг үүргүүдийг орон нутаг дахь төвийн салбараар гүйцэтгүүлэх; тусгай, мэргэжлийн чиг үүргүүдийг эрх төлөөлүүлэх замаар; хамрах хүрээ нь орон нутгийн шинж чанартай чиг үүргүүдийг орон нутагт бүрмөсөн шилжүүлж болно.
- Боломжтой бүхий л нөхцөлд засгийн газрын чиг үүргийг захиргааны хамгийн доод түвшинд ногдуулах хэрэгтэй. Халих болон гадагшлах нөлөө зэрэг хангалттай үндэслэл байгаа тохиолдолд л чиг үүргийг түүнээс дээш түвшинд ногдуулах зарчим баримтлах;
- Шилжүүлсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх орон нутгийн захиргаадын чадавхи бий болгох, чиг үүрэг, эрх мэдлийг холбогдох технологи, ур чадвар, санхүү, хүн хүчний эх үүсвэртэй хамт шилжүүлэхэд анхаарах;
- Орон нутгийн захиргаад хэрэгцээгээ бие дааж хангах хүртэл хүний нөөцийг хөгжүүлэх, байгууллагын чадавхи бий болгоход дэмжлэг үзүүлэх;
- Ялангуяа эрх мэдэл бүрэн шилжүүлсэн тохиолдолд төв

засгийн газар төрийн үйлчилгээнд үндэсний стандарт мөрдүүлэх, орон нутгийн захиргаад үндэсний бодлого, зорилгод харшилсан үйл ажиллагаа явуулахаас сэргийлэхэд анхаарах;

- Төвлөрөл саарсан нөхцөлд орон нутгийн удирдлагад эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх уян хатан байдал бий болгох хэрэгтэй.

Засгийн газар өөрийн босоо тогтолцоон дахь засаг захиргаа хоорондын зохицуулалтыг хангах төдийгүй мөн хэвтээ тогтолцооны буюу хот, дүүргийн түвшин дэх орон нутгийн захиргаад, агентлагуудын хоорондын зохицуулалтыг дэмжих нь чухал юм. Ийм зохицуулалт орон нутгийн байгууллагууд нэгдмэл үйл ажиллагаа явуулах, хүн хүчний нөөц, хөтөлбөрийн давхардлыг арилгах, өргөжилтийн хэмнэлт бий болгоход чухал ач холбогдолтой. Төв засгийн газрын хяналт хэт их, эсвэл сул байхаас болгоомжлох хэрэгтэй.

Засгийн газрын агентлаг ба улсын үйлдвэрийн газрын удирдлага

Засгийн газраас төрийн үйлчилгээг шууд үзүүлэх нь хэд хэдэн боломжийн зөвхөн нэг нь учраас хөгжиж буй орнууд үйлчилгээ хүргэх энэ хэлбэрийн үр нөлөөтэй байдлыг хувийн бизнес ба ТББ-уудыг татан оролцуулах боломжтой харьцуулан ойр ойрхон үнэлж байх хэрэгтэй. Ялангуяа засгийн газрын бус байгууллагууд үзүүлэхэд тохиромжтой үйлчилгээний талаар хариуцлага хүлээдэг орон нутгийн захиргаадад энэ зөвлөгөө илүү хамааралтай юм. Гэхдээ орон нутаг дахь нөлөө бүхий бүлгүүдийн хувийн сонирхолд автагдсанаас үйлчилгээний чанар, хүртээмж буурахаас сэргийлж сайтар хяналт тавих хэрэгтэй юм.

Үйлчилгээний бодлого, хэрэгжүүлэх үйл явц хоорондын харилцааг зохицуулахын тулд завсрын оновчтой арга хэрэгслийг бий болгох нь зүйтэй. Ихэнх улс орны хувьд энэ хоёр чиг үүргийг эрс тусгаарлах шаардлагагүй бөгөөд дан ганц үйлчилгээ хүргэх үүрэгтэй бие даасан “хэрэгжүүлэгч агентлаг” байгуулах нь хөгжиж буй орнуудын хувьд тохиромжгүй хувилбар юм. Гэхдээ үнэн хэрэгтээ энэ хоёр бол өөр хоорондоо ялгаатай чиг үүргүүд. Улс орнууд одоо байгаа зохицуулалтын хүрээнд үйлчилгээний сайн бодлого, стандарт боловсруулахад тавих анхаарлаа нэмэгдүүлэхийн хажуугаар төрийн үйлчилгээ хүргэх үүрэгтэй улсын салбарын менежерүүдэд илүү уян хатан ажиллах

бололцоо олгох арга замыг сүвэгчлэх нь илүү тустай. Эцсийн үр дүн улс орны онцлог, тухайн үйлчилгээний шинж чанар, засгийн газрын зохион байгуулалтаас ихээхэн хамаарна. Гэхдээ үйлчилгээний үр ашгийг дээшлүүлэх зорилгоор улсын салбарын менежерүүдэд илүү эрх мэдэл олгох асуудлыг төсвийн дүрэм журмууд (ялангуяа зардлын нэг зүйл ангийн дотор төсвийг өөрчлөхөд уян хатан хандах) болон ажлын үр дүнг үнэлэх механизмтай холбоотой авч үзэх хэрэгтэй.

Хөгжиж буй болон шилжилтийн эдийн засагтай ихэнх оронд УУГ-ын салбар бүхэлдээ улсын төсвийн хөрөнгөөс санхүүждэг боловч хувийн бизнесийн үйлчилгээг хүртэх боломжгүй бүлгүүдэд тэр болгон хүрч үйлчилж чаддаггүй. Иймд хувьчлах замаар тус салбарын хэмжээг багасгах, улсын салбарт үлдэж буй үйлдвэрийн газруудын үр ашиг, хөнгөн шуурхай байдлыг нэмэгдүүлэх асуудал хүчтэй тавигддаг. Засаглал султай орнуудад хувьчлал онцгой эрсдэл дагуулдаг учраас хөгжиж байгаа орнууд хувьчлалын үйл явцад сайтар хяналт тавьж, мэргэжлийн бүх талын тусламжийг авах хэрэгтэй. Гаднын хандивлагч байгууллагууд ч бас анхаарлаа хувьчлалын тооноос илүү чанарт, “юуг” хувьчлахаас илүү “хэрхэн” хувьчлахад хандуулах шаардлагатай байна.

Хөгжиж буй болон шилжилтийн эдийн засагтай ихэнх орны УУГ-уудад үр ашгийг нэмэгдүүлэх, хариуцлагатай ажиллагааг сайжруулахын тулд компанийн засаглалын шинэтгэл шаардлагатай болж байна. компанийн засаглалын шинэтгэл, дүрэм журмууд нь салбарын хэмжээнд бүхэлдээ нэгэн жигд байх ёстой учраас дээр дурдсан сонголтот арга барил тохиромжгүй.

Корпорацижуулалтын үр өгөөжийг хүртэхийн тулд дараах арга хэмжээг авах нь тустай байж болно:

- Дан ганц корпорацийн хэлбэрийг бий болгож, зохион байгуулалтын холимог шийдэл (хариуцлагыг бүдэгрүүлдэг), салбарын шинжтэй схем (яамдад зүй бус нөлөөллөө хадгалах боломж олгодог) аль алинаас нь зайлсхийх;
- Мэдээлэл харилцааг нээлттэй болгох, ялангуяа ажиллагсдын итгэлийг хүлээх чадвар бий болгох;
- Корпорацижуулах үйл явцад дургүйцэж байгаа менежерүүдийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих хэрэгтэй.

Төрийг төлөөлөх агентыг сонгохдоо хяналтын үүргийг хэд хэдэн байгууллагын хооронд тарамдуулахын оронд төвлөрсөн нэг байгууллагыг байгуулах, эсвэл одоо байгаа байгууллагын чиг үүргийг өөрчлөн хариуцуулах нь зүйтэй юм. Тус төвлөрсөн байгууллага нь УҮГ бүрт хяналт тавих үүрэгтэй байх боловч ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх үүднээс зохицуулалтын чиг үүргийг өөр байгууллага хариуцах нь илүү тохиромжтой.

Захирлуудын зөвлөлийг байгуулахад анхаарах зүйлс:

- Нэгдүгээрт, зөвлөлийн гишүүнээр ажиллах чадварлаг боловсон хүчний олноо, тухайн үйлдвэрийн газрын хэмжээ, шинж чанараас хамааран зөвлөл нь хяналтын бусад механизмаас илүү үр нөлөөтэй эсэхийг дүгнэх;
- Зөвлөлийн зорилгыг тодорхой болгож, хангалттай эрх мэдэл олгох;
- Зөвлөлд янз бүрийн сонирхлын бүлгийг төлөөлсөн, хараат бус, чадварлаг гишүүдийг зонхилон хувийн хэвшилээс сонгон авах;
- Зөвлөлд зохион байгуулалт хийх, гишүүдийг сургахад туслах;
- Хангалттай хөшүүрэг, хариуцлагын механизм бий болгох. Зөвлөлийн гишүүдэд үйлдвэрийн удирдлагатай өрсөлдөхүйц хэмжээний цалин, урамшил олгохын зэрэгцээ зөвлөлийн гишүүдийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх, ялангуяа үйлдвэрийн менежментэд зохих ёсны хяналт тавьж буй эсэхийг үнэлэх журмууд гаргаж тогтоох хэрэгтэй.

Үр дүнгийн болон менежментийн гэрээ нь бүхнийг анагаагч бус, харин ихэнх тохиолдолд асуудалтай байдаг. Иймээс:

- Үр дүнгийн гэрээг сонголттойгоор хэрэглэх;
- Байгууллагын хүрэх үр дүнг тогтооход ашигласан мэдээллийг хоёр талд аль алинд нь нээлттэй байлгах;
- Маргаан шийдвэрлэх хараат бус этгээд байгуулах;
- Үр дүнгийн шалгуур үзүүлэлтүүдийг 3-5 жилийн хугацаатай, батлагдсан төлөвлөгөөн дээр үндэслэн гаргах, тэдгээрийг зөвхөн менежерүүдийн хяналтаас гадуурх хүчин зүйлс өөрчлөгдсөн нөхцөлд өөрчлөх;
- Хүрэх үр дүнг тогтоосны дараа менежерүүд засгийн газрын

- ерөнхий бодлого, гэрээний заалтуудын хүрээнд үйл ажиллагаагаа чөлөөтэй явуулах эрхтэй байх хэрэгтэй;
- Үр дүнгийн гэрээг нарийвчлан хийх боломжгүй нөхцөлд үр дүнгийн хэлцэл (performance agreement) хийх нь гүйцэтгэлийн талаар ажил хэрэгч яриа хэлцэл өрнүүлэх үндэс болж болно;
 - Хөгжиж буй орнуудад хувийн менежерүүдтэй менежментийн гэрээ байгуулах нь эрсдэл өндөртэй боловч ийм гэрээ байгуулах зайлшгүй хэрэгцээ гарсан нөхцөлд засгийн газар үйлдвэрийн газрын удирдлагад түүний нэрийн өмнөөс хяналт тавих хараат бус гаднын байгууллагыг ажиллуулах хувилбарыг авч үзэж болох юм.

Засгийн газрын хөрөнгө нөөцийн удирдлага

Улсын төсвийн зарлагын удирдлага

Төсөв боловсруулах ажиллагааг сайжруулахад “хамгийн сайн” ганц загвараас илүү прагматик, хэд хэдэн хувилбарыг авч үзэх хэрэгтэй. Гэхдээ дараах хэдэн түгээмэл зарчим байдаг:

- Улсын төсвийн зарлагын удирдлага (УТЗУ)-д хийх шинэтгэл нь засаглалын дөрвөн баганыг (хариуцлагын тогтолцоо, ил тод, урьдаас тодорхой байдал, оролцоо) сайжруулахад чиглэсэн байх;
- УТЗУ-ыг дотоодын болон импортын авлигын үүдийг хаахад чиглүүлэн сайжруулах;
- Зөвхөн төсвийн сахилга батаар зогсохгүй хөрөнгө нөөцийн стратеги хуваарилалт, үйл ажиллагааны сайн удирдлага, зохих үйл явцад анхаарал хандуулах;
- Төсөв боловсруулах ажиллагаанд болж өгвөлийрын ирээдүйгээс хальсан олон жилийн төлөвлөлтийн хандлага нэвтрүүлэх.

Дээрх ерөнхий зарчмуудын дээр зарлагын удирдлагыг сайжруулах талаар өгсөн зөвлөмжүүдийг тухайн орны нөхцөл байдалд тохируулан үнэлж цэгнэх гурван практик дүрэм туршлагаас бий болжээ.

- Өртөг зардал өндөртэй туршилтуудыг даах чадвар муутай буурай хөгжилтэй орнууд үндэс сууриа зөв тавих нь иргэдийн мөнгийг зарцуулах үйл явцын нэг зайлшгүй шаардлага болно.

1999 оны 2 дугаар сарын 2-4-ний өдөр Самоагийн Апиад болсон “Төсвийн бодлого ба шинэтгэл”-ийн бага хурлаар цохон тэмдэглэсэнчлэн, “Төсвийн удирдлагын дээд зэргийн боловсронгуй үзэл баримтлалуудыг нэвтрүүлэхийн өмнө үр нөлөөтэй хяналт, ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцоо, хууль ёсны байдлыг хангахад чиглэсэн төсөв боловсруулах, хэрэгжүүлэх, хяналт шинжилгээ хийх суурь элементүүдийг юуны түрүүнд бий болгож бэхжүүлэх хэрэгтэй”.

- Хөгжиж байгаа орнуудын УТЗУ-ыг сайжруулах аливаа арга хэмжээ тухайн орны өөрийнх нь чадавхийг бэхжүүлэхэд чиглэх хэрэгтэй. УТЗУ-ын шинэтгэлийн хөтөлбөрийг боловсруулж хэрэгжүүлэх ажлыг зөвхөн гаднын мэргэжилтнүүд хийх нь сайжруулж байгаа хэрэг огт биш, харин ч эсрэгээр байдлыг муутгаж болно. Үүний нэг адилаар салбарын яамдын хэрэгжүүлэх чадавхи, оролцоог харгалзахгүйгээр төв байгууллагын дээрээс тулгасан арга хэмжээ үр дүнд хүрэх боломжгүй.
- Зөвлөмж болгосон арга хэмжээг хэрэгжүүлэхийн өмнө тэрхүү туршилтыг хэрэгжүүлсэн бусад орны туршлага, олсон амжилт, учирсан хүндрэл, хохирлыг хөндлөнгийн этгээдийн нөлөөлөлгүй бие даан судлах хэрэгтэй.

Төсөв боловсруулахад эхний ээлжинд төсвийн хамрах хүрээг өргөжүүлэх, төсвийн нөлөөлөлтэй бодлогыг (болзошгүй өр төлбөр зэрэг) ил тод болгох, зарлагын ангиллыг сайжруулахад анхаарах хэрэгтэй. Үүний дээр төсвийн төлөвлөлтийн бусад механизм руу шилжихийн өмнө мөнгөн хөрөнгийн төлөвлөгөөг зардлын зүйл ангиар боловсруулах ажиллагаа үр ашигтай, бат бэх болсон байх хэрэгтэй.

Макро эдийн засгийн хүрээнд үндэслэн санхүүгийн хатуу хязгаарлалт тогтоох нь төсөв боловсруулах ажиллагааны эхний чухал шат бөгөөд салбарын яамдад засгийн газрын салбарын бодлоготой уялдуулан зарлагын хөтөлбөрөө боловсруулахад нь тодорхой чиглэл болдог. Үйл ажиллагааны сайн менежмент салбарын яамд хэрэгжүүлж буй хөтөлбөрийнхөө үр дүнгийн төлөө хариуцлага хүлээхийг шаарддаг боловч эдгээр хөтөлбөрийг боловсруулахад оролцох хангалттай эрх мэдэлтэй нөхцөлд л тэднээс хариуцлага нэхэж болно.

Төсөв төлөвлөлтийн олон жилийн хандлагад шилжихэд нэн тэргүүний хэрэгжүүлэх алхам нь төсөв боловсруулахдаа бүтээгдэхүүн, эдийн засгийн өргөн ангиллын дотор нийт зардлыг тооцож, хэрэгжүүлэх хөтөлбөрүүдийн ирээдүйн өртгийг тооцох явдал юм. Дараагийн шат нь зарлагын олон жилийн хөтөлбөрийг зөвхөн санхүүжилт нь тодорхой болсон хөтөлбөр, төслүүдийг оролцуулах буюу зөвхөн одоо хэрэгжүүлж байгаа бодлого дээр төвлөрүүлэх замаар боловсруулж болно. Эцсийн шатанд албан ёсны, дунд хугацааны төсвийн хүрээг жилийн төсвийнх шиг хамрах хүрээ, нарийн задаргаатай боловсруулж болно. Энэхүү эцсийн зорилгод хүрэхийн тулд шат дараалсан арга хэрэглэж болно. Зээл тусламжаас хамааралтай орнууд юуны өмнө улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрөө (байгаа нөөц боломждоо нийцүүлэн, “цагаан заан” төсөлгүйгээр) маш сайн, бодитойгоор боловсруулж бэлтгэх хэрэгтэй. Бусад орны хувьд тэтгэвэр, тэтгэмж гэх мэт зарлагын томоохон зүйл ангид анхаарлаа төвлөрүүлж болно. Түүнчлэн ганц, хоёр гол салбараа сонгож салбарын зарлагын иж бүрэн хөтөлбөр боловсруулах нь олон жилийн хөтөлбөр төлөвлөлтөд шилжих чухал туршлага болж болно.

Төсвийн гүйцэтгэлийг сайжруулахын тулд зарлагын хяналтыг чангатгах, зарцуулалтын үр ашгийг нэмэгдүүлэх, мөнгөн хөрөнгийн зохицуулалтыг сайжруулах хэрэгтэй. Зарлагын хяналтыг сайжруулахад хөрөнгийг цаг хугацаанд нь, урьдаас тодорхой байдлаар олгох, зарлагын мөчлөгийн үе шат бүрт хяналт, хяналт-шинжилгээ хийх, зарлагыг бүртгэх тодорхой дүрэм журамтай байхаас гадна мэдээжийн хэрэг худалдан авах ажиллагааны дүрэм журмыг сайтар мөрдүүлэх хэрэгтэй (9-р бүлэг). Үр ашгийг дээшлүүлэхийн тулд зардлын зүйл ангиудын хооронд шилжүүлэг хийх уян хатан дүрэм журам, батлагдсан хөрөнгийг дараагийн төсвийн жилд шилжүүлэх зарим боломж, хяналтын төвлөрлийг үе шаттайгаар сааруулах, чингэхдээ аудитын болон санхүүгийн тайлангийн үйл ажиллагааг давхар бэхжүүлэх шаардлагатай. Эцэст нь мөнгөн хөрөнгийн зохицуулалтыг сайжруулахын тулд төсөвлөгдсөн зарлагын хүрээнд мөнгөн хөрөнгийн хэрэгцээг бодитой тооцох, мөнгөн хөрөнгийн тэнцлийг төвлөрүүлэх (бодит гүйлгээ байх албагүй), засгийн газрын зээл, нөхөн төлбөрийг цаг хугацаанд нь хянаж байх хэрэгтэй.

Auditad зөвхөн санхүүгийн болон дүрэм журамд нийцсэн байдлыг шалгах суурь аудит хүчтэй болсны дараагаар гүйцэтгэлийн үр дүн, үр ашгийн аудитыг нэвтрүүлэх, бүх хөрөнгө нөөцийг суурь аудитад төвлөрүүлэх хэрэгтэй. Үүний нэг адилаар *санхүүгийн тайланд* мөнгөн хөрөнгийн бүртгэлийг бэхжүүлэхэд эхний ээлжинд анхаарах, үүнийг ирээдүйн зарлагын бүртгэл, өр төлбөрийн аккруэл бүртгэл, болзошгүй өр төлбөрийн бүртгэл зэрэг төсвийн гадуурх дансны ажиллагааг сайжруулах арга хэмжээгээр бататгах; үүний дараагаар хагас аккруэл суурьтай бүртгэл, өмч хөрөнгийн бүртгэл, түүний дотор эрсдэл өндөртэй, томоохон өмч хөрөнгийн бүртгэлийг сайжруулах алхмуудыг авч хэрэгжүүлэх хэрэгтэй. Эдгээр өмнөх үе шатуудыг бэхжүүлэхгүйгээр бүрэн аккруэл суурьтай бүртгэлийг нэвтрүүлэхгүй байхыг зөвлөж байна. Эцэст нь 18-р бүлэгт тайлбарласнаар гүйцэтгэлийн тоон шалгуур үзүүлэлт, гүйцэтгэлийн төсөвлөлтийг албан ёсоор нэвтрүүлэхийн өмнө гүйцэтгэлд чиглэсэн бусад арга замуудыг янз бүрийн хэлбэрээр туршиж болно.

Орон нутгийн төсвийн зарлагын удирдлага ба төсвийн төвлөрлийг сааруулах нь

Энэ чиглэлээр нэн тэргүүнд шийдвэрлэх асуудал нь засгийн газрын түвшин хооронд төсвийн хариуцлагыг тодорхой болгож, зааглан тогтоох явдал юм. Үүний дараа чиг үүргийн албан ёсны хуваарь бодит байдалд хэрэгжиж байгаа эсэх, хэрэгжихгүй байгаа бол шалтгаан нь орон нутгийн чадавхи дутагдсан, эсвэл төв засгийн газрын хөндлөнгийн оролцооноос болсон эсэхийг магадлах хэрэгтэй.

Төсвийн зарлагын хариуцлагыг санхүүжилтийн эх үүсвэргүйгээр орон нутгийн захиргаанд шилжүүлэх замаар төсвийн хомсдолыг шийдвэрлэх хандлагатай тэмцэх нь чухал. Энэ практик орон нутгийн захиргааны үйл ажиллагаанд хүндрэл учруулахаас гадна үр дүн муутай ажилласнаа зөвтгөх шалтгаан болдог. Төсвийн үр дүнгийн үзүүлэлтийг зөвхөн төв засгийн газраар бус нэгдсэн төсвөөр гаргах нь (ОУВС-гийн төсвийн ил тод байдлын дүрэмд зөвлөмж болгосноор) энэ зорилтыг хангахад тусална. Иймээс хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад орон нутгийн төсвийн статистикийг сайжруулах нь төсвийн ерөнхий бодлогыг эрүүл

байлгаад зогсохгүй орон нутгийн захиргаадад санхүүжилтгүй чиг үүрэг ногдуулахаас урьдчилан сэргийлэх чухал ач холбогдолтой юм.

Төсвийн төвлөрлийг сааруулах нь зардал, эрсдэл, үр өгөөж аль алиныг дагуулдаг учраас төсвийн эрх мэдлийг шилжүүлэх тодорхой алхам цэвэр үр өгөөж өгөх эсэхийг тохиолдол тус бүрээр магадалж тогтоох нь чухал. Ийм тооцоог төвөөс хянаж боловсруулсан бичиг цаас төдий бус, харин орон нутгийн захиргаа, иргэний нийгмийн төлөөлөгчдийн санал бодол дээр үндэслэн хийх хэрэгтэй. Төвлөрлийг сааруулах зорилтыг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэхэд орон нутгийн захиргааны чадавхи шийдвэрлэх үүрэгтэй байдаг. Гэхдээ орон нутгийн чадавхи сул байх нь зарлагын хариуцлагыг төвлөрүүлэх үндэслэл биш юм. Төсвийн төвлөрлийг сааруулах алхам бүрт орон нутгийн чадавхи, засаглалыг бэхжүүлэх арга хэмжээг давхар авах, нутгийн иргэд ба төв засгийн газрын хооронд санал хүсэлт гаргах, мэдээлэл солилцох бие даасан сувгууд нээлттэй байх нөхцлийг хангах нь чухал.

Ялангуяа төсвийн төвлөрлийг сааруулах үйл явц ядуурал, орлого хуваарилалт, бүс нутгийн тэнцвэргүй байдалд хэрхэн нөлөөлөхийг тооцох хэрэгтэй. Бодлогын аливаа томоохон өөрчлөлт иргэд хооронд болон бүс нутгууд хооронд хөрөнгө нөөц хуваарилахад нөлөөлдөг учир энэ өөрчлөлт ядуу болон эмзэг бүлгийнхэнд сөргөөр нөлөөлөх тохиолдолд залруулах арга хэмжээг төвлөрлийг сааруулах бодлогод давхар тусгаж хэрэгжүүлэх хэрэгтэй. Энэ талаар орон нутгийн иргэний нийгмийн санаа бодол туйлын чухал болохыг дахин тэмдэглэе.

Орон нутагт татварын эрх мэдэл олгохдоо татварын хөнгөлөлт үзүүлэх замаар шаардлагагүй өрсөлдөөн бий болгох, давхар татвар ногдуулах, эсвэл татварын цоорхой үүсэхээс болгоомжлох үүднээс нутаг дэвсгэрийн нэгжүүд хоорондын уялдааг дэмжих шаардлагатай. Ийм зохицуулалт нь татварын захиргаанд тэлэлтээс бий болсон хэмнэлтийг ашиглах, бусад нутаг орны туршлагаас суралцах замаар орон нутгийн захиргааны чадавхийг бэхжүүлэхэд тусална.

Өмчийн татвар нь орон нутагт ногдуулахад хамгийн тохиромжтой бөгөөд ялангуяа төв засгийн газраас олгох санхүүгийн дэмжлэгээс ихээхэн хамааралтай хөгжиж байгаа орнуудад цорын

ганц алтернатив хувилбарын татвар юм. Авто тээврийн хэрэгсэл зэрэг өмчийн тодорхой хэлбэрт ногдуулах татвар нь орлогын хувийг даган өсдөг, хураахад харьцангуй хялбар байдаг. Гэхдээ газар, барилга байгууламж зэрэг илүү орлого олох боломжтой өмчийн татварыг хураахад хүндрэлтэй, ихэнх тохиолдолд авлигын эх үүсвэр болдог. Иймд хөгжиж байгаа орнуудад төсвийн төвлөрлийг үр нөлөөтэй сааруулахад энэ салбарт онцгой анхаарах хэрэгтэй. Гэхдээ ялангуяа засаглал султай, орон нутгийн элитүүд хүчтэй газар ямагт хүндрэлтэй байдаг. Сайжруулах чиглэлүүд нь үндсэндээ:

- өмчийн татварын хувь хэмжээг тогтоох эрх мэдлийг орон нутгийн захиргаанд өгөх;
- өмчийн татварын үнэлгээг сайжруулах;
- үнэлгээний байгууллагад татварын суурийг өргөжүүлэх, үнэлгээг шинэчлэн хийж байх санхүүгийн хөшүүрэг бий болгох;
- үл хөдлөх хөрөнгийн татвар хураах журмыг сайжруулах, үүний дотор татвар төлөөгүй хөрөнгийг хураах эрх мэдлийг тусгах;
- татвар ногдуулалт, үнэлгээнд үр нөлөөтэй гаднын аудит хийлгэх;
- авлигын эрсдэлийг бууруулах зохистой механизм нэвтрүүлэх явдал байна.

Төсвийн шилжүүлгийг тогтворжуулах, бүс нутгийн тэнцвэргүй байдлыг багасгах, үйлчилгээний үндэсний стандарт тогтоох зорилтууд гол төлөв өөр хоорондоо зөрчилддөг. Иймээс төсвийн шилжүүлгийн механизм нь бүхэлдээ харилцан уялдаатай, зорилтуудын хоорондох харилцан буулт тодорхой байх нөхцөлийг бүрдүүлэх нь чухал. Энэ нь практикт зөвхөн нэг хэлбэрийн санхүүгийн дэмжлэгт найдах биш, харин болзолт ба болзолт бус, хязгаарлагдмал ба нээлттэй, хөрөнгийн ба урсгал дэмжлэгийг зохистой хослуулан ашиглах тухай асуудал юм.

Орлого хуваахад жил бүр хэлцэл тохироо хийх практикаас (цаг зарсан, ихээхэн улстөржсөн, авлигын эрсдэл өндөртэй) дүрэмд суурилсан буюу зөвхөн шилжүүлгийн жилийн нийт хэмжээг тодорхойлсны үндсэн дээр нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдэд тодорхой шалгуурын дагуу хуваарилдаг зохицуулалтад шилжих нь зүйтэй. Үүний зэрэгцээ татварын эрх мэдлийг хуваарилах, орлого хуваах зохицуулалтад орон нутгийн захиргаадын ажиллагааны үр ашгийг

дээшлүүлэх, төсвийн сахилгыг мөрдөх зохистой хөшүүргийг бий болгох хэрэгтэй. Жишээлбэл, татвар хуваах зарим зохицуулалт нь орон нутгийн захиргаадад хамгийн өндөр орлоготой татвар хураахад хүчээ зарцуулан бусад татварыг үл хайхрах байдалд хүргэж болно. Төвөөс тогтоосон дүрэм журмыг орон нутгийн захиргаад бодит амьдрал дээр хэрхэн мөрдөж байгааг санал асуулгын судалгаа явуулах зэргээр нягталж үзэх нь эсрэг хөшүүргийг илрүүлэх, төсвийн зохицуулалтын хүрээг сайжруулах сайн үндэс болно.

Орон нутгийн өр, зээллэг, хугацаа хэтэрсэн өр, томоохон зээлд төвлөрсөн хязгаар тогтоох зэрэг дүрэмд суурилсан механизмыг орон нутгийн захиргааны төсвийн сахилга батыг сахиулахад хэрэглэдэг. Хөрөнгийн зах зээл сул хөгжсөн, хэрвээ орон нутгийн захиргаа асуудалд орвол төв засгийн газар аварна гэсэн далд төсөөлөл агуулагдаж байдаг хөгжиж байгаа орнуудын хувьд ийм шууд хяналтаас зайлсхийх аргагүй. Гэхдээ зээллэгт хяналт тавьж байгаа нэрээр орон нутгийн захиргааны дотоод ажилд хэт хутгалдсан нүсэр, нарийн түвэгтэй хяналт бий болгохоос зайлсхийж, хяналтыг аль болох үр ашигтай тавих нь чухал.

Улсын салбарын бараа, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаа

Хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад худалдан авах ажиллагаа хэмнэлт, өрсөлдөөн, хариуцлагатай ажиллагаа, шударга байдлын стандартыг хангахын тулд дараах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх хэрэгтэй. Үүнд:

- худалдан авах ажиллагааны эрх зүй, зохицуулалтын хүрээг хялбаршуулах;
- зохион байгуулалтын механизмыг тодорхой болгох, үүнд худалдан авах ажиллагааны төвлөрсөн бодлого, хяналтыг төвлөрсөн бус ажиллагаатай хослуулах;
- олон нийтийн мэдээлэл, баримт бичгийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэх;
- чадварлаг, шударга төрийн албан хаагчдад худалдан авах ажиллагааг хариуцуулан, тэднийг албан тушаал ахих, сэлгэн ажиллах бололцоогоор хангах замаар урамшуулах;
- худалдан авах ажиллагааны хэлбэр ямар байхаас үл хамааран энгийн, ил тод байх;

- олон улсын байгууллагуудын зохих дэмжлэгтэйгээр хууран мэхлэх, урвуулан ашиглах явдал, авлигатай үр нөлөөтэй тэмцэх механизм бий болгох;
- гэрээний гүйцэтгэл, хяналт шинжилгээнд илүү анхаарах.

Хөгжиж байгаа олон оронд авлига үүсэх нүх сүвийг бөглөх нийгмийн зорилтуудыг хангах хүчин чармайлтын улмаас нарийвчилсан дүрэм журам, төвлөрсөн хяналт ихээхэн нэмэгдсэн байна. Ялангуяа түргэн өөрчлөгддөг, бүтээгдэхүүний мөчлөг богинотой технологи, бусад бүтээгдэхүүнийг олж авахад энэ асуудал илэрхий гардаг. Энэ чиглэлээр хийх томоохон ажил нь тендер шалгаруулалтын нарийн журам шаардах худалдан авах ажиллагааны төсөвт өртгийн дээд хязгаарыг хянан үзэж, энэхүү босгыг инфляцтай уялдуулан нэмэгдүүлж байх явдал юм. Хөгжиж байгаа орнуудад, ялангуяа орон нутгийн захиргаа, салбаруудын худалдан авалтын ихэнх хувийг өртөг багатай зүйлс эзэлдэг бөгөөд үнийн дүн багатай зүйлсийг зүй бус ашиглахаас урьдчилсан сэргийлсэн нарийн түвэгтэй журмууд нь засгийн газар, хувийн хэвшлийн нийлүүлэгчдийн аль алины ажил гүйлгээний зардлыг нэмэгдүүлдэг. Нэгдүгээр бүлэгт дурдсанчлан, ийм нарийн түвэгтэй зохицуулалт нь хугацаа алдах, дур зоргоор шийдэх, ил тод бус байдалд хүргэдэг шалтгааны улмаас том хэмжээний авлигатай тэмцэхэд үр нөлөө багатай байдаг. Үүнийг залруулах гол арга зам нь хяналт шалгалт ба удирдлагын уян хатан байдлын тэнцвэрийг сайжруулах явдал юм. Хөгжиж байгаа орнуудад ойлгомжтой, оновчтой цөөн тооны бөгөөд шуурхай, урьдаас тодорхой хэрэгждэг дүрэм журам чухал байна.

Хөгжиж байгаа орнуудад засгийн газрын байгууллагууд харилцан адилгүй баримт бичиг, тендер шалгаруулалтын журам хэрэглэдгээс хяналт шалгалтыг улам хүндрүүлдэг. Бараа, үйлчилгээ худалдан авах, ажил гүйцэтгэх гэрээний тендерийн стандарт баримт бичгийг зээл тусламжийн төслүүдэд мөрддөг. Иймэрхүү стандарт нь дур зоргоор авирлах, хуйвалдах, урвуулан ашиглах зэрэг үйлдлээс хамгаалах зорилготой байдаг учраас түүнийг засгийн газрын худалдан авах бүх ажиллагаанд өргөжүүлснээр хэмнэлт бий болгож, шударга байдлыг бэхжүүлэх боломжтой.

Худалдан авах ажиллагаанд сайжруулах шаардлагатай бас нэг зүйл нь маргаан шийдвэрлэх явц удаашралтай байдаг явдал

юм. Энэ нь нэг талаар шүүх тогтолцооны сул тал, нөгөө талаар маргааныг хянан шийдвэрлэх журам нарийн түвэгтэй байдагтай холбоотой. Нийлүүлэгчээс гүйцэтгэл хангалтгүй, эсвэл доголдол гаргасан тохиолдолд төлбөр нэхэмжлэх ажиллагаа түвэгтэй, голдуу үр дүнгүй байдаг нь компанийн эд хөрөнгөөр хохирол барагдуулах тухай хууль хоцрогдсон, дампуурлын тухай хуулийг нийлүүлэгч чадварлаг ашигладаг зэрэгтэй зарим талаар холбоотой. Гэрээлэгчийн зүгээс ч мөн гомдлын дагуу засгийн газраас төлбөр нэхэмжлэх удаан хугацааны хуулийн үйл ажиллагаа шаарддаг. Засгийн газар, гэрээлэгчийн хооронд маргаан гарсан үед аль аль нь өөрсдийгөө хамгаалах аргагүй байдалд ордог бөгөөд улмаар ажил гүйлгээний зардал нэмэгддэг. Ийнхүү засгийн газрын бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны өртөг хувийн хэвшлийнхтэй харьцангуй өндөр байна. Шүүх тогтолцоо сул байх нь илүү өргөн хүрээний асуудал бөгөөд үүнийг худалдан авах ажиллагаанд гарсан маргааныг захиргааны хэргийн шүүхээр шийдвэрлэж, шийдвэрийг шуурхай хянах журам бий болгох замаар шийдвэрлэж болох юм.

Эцэст нь бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаа нь улсын хөрөнгийг хэмнэлттэй, үр нөлөөтэй ашиглахад шийдвэрлэх үүрэгтэй ч энэ асуудалд төрийн албаны дээд шатны удирдлага, улстөрийн удирдлага төдийлөн ач холбогдол өгдөггүй. Энэ нь зарим талаар дээд шатны менежерүүд худалдан авах ажиллагааны нарийн ширийнийг сонирхдоггүй, тэдний үргүй зардал, авлигатай холбоотой дуулианаас хол байх гэсэн байр суурьтай холбоотой. Гэхдээ тэд засгийн газрын үр ашигтай, үр нөлөөтэй, шударга ажиллагаанд худалдан авах ажиллагаа онц чухал үүрэгтэй гэдгийг ойлгож, харьяа ажилтнууд руугаа түлхэхийн оронд өөрсдийн үүрэг хариуцлагын төвд байлгах шаардлагатай. Нөгөө талаас, улстөрийн удирдлага тэднийг энэхүү чухал үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь дэмжлэг үзүүлэх хэрэгтэй.

Засгийн газрын ажил эрхлэлтийн ба цалин хөлсний бодлого

Төрийн албыг сайжруулах асуудлыг гол төлөв төсөв санхүүгийн шалтгаанаар боловсон хүчнийг цомхотгох, бодит цалинг бууруулах зэрэг зардал багасгах арга хэмжээтэй холбон үздэг (үүгээр хөгжиж байгаа орнуудад хийгдэж буй төрийн албаны шинэтгэлийн талаарх эргэлзээ сэжгүүдийн нэлээдийг тайлбарладаг). Зардал багасгах тал

нь олон орны хувьд чухлаар тавигддаг асуудал хэдий ч төрийн албыг сайжруулах нь илүү өргөн хүрээтэй зорилт бөгөөд түүнийг төрийн захиргаа ба засаглалын практикийн ерөнхий хүрээнд авч үзэх ёстой. Засгийн газрын ажил эрхлэлт, цалин хөлсний бодлогын зорилго нь орон тоог аль болох цөөлөх, эсвэл цалин хөлсийг бууруулах биш, харин төрийн үйлчилгээг чанартай хүргэхэд шаардагдах хэмжээ, ур чадвар, урам зориг, хариуцлага, мэргэжлийн ёс зүйтэй ажиллах хүчинтэй байж хувийн хэвшлийн ажил гүйлгээний зардлыг багасгах, эдийн засгийн бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх, төсвийн бодлого, хөрөнгө оруулалтын төслүүдийг хэрэгжүүлэх, нийгмийн өмч хөрөнгийг хадгалж хамгаалах, нийт эдийн засгийн хэмжээгээр институцийн хөгжлийг хөхиүлэн дэмжих явдал байдаг.

Хүмүүсийг ажлаас халах, цалин бууруулахаас ялгаатай нь эдгээр бүтцийн өөрчлөлт эдийн засаг, нийгэм, улстөрийн үр өгөөж авчирдагт оршино. Мэдээжийн хэрэг ийм өөрчлөлт хийхэд ихээхэн хүндрэлтэй, урт удаан хугацаа шаарддаг нь техникийн мэдлэг чадвараас дутуугүй чухал зүйл болох мэргэжлийн ёс зүйг хөгжүүлэх шаардлагатай зарим талаар холбоотой. Төрийн захиргааны бүхий л тогтолцоонд байдаг энэхүү хүнд зорилтыг шийдвэрлэж сайжруулахын тулд хариуцлагыг дээшлүүлэх ёстой. Төрийн албан дахь үр ашиггүй байдал, авлигатай тэмцэхэд ихэвчлэн ажил эрхлэлт, урамшууллын арга хэмжээ шаардлагатай болно. Харин хариуцлагыг дээшлүүлэхгүйгээр орон тоог цомхотгож, хангалттай цалин урамшуулал өгөх нь зүгээр л цомхон, цалин хангамж сайтай боловч үр ашиггүй, авлигад идэгдсэн төрийн алба бий болох үр дүнд хүргэнэ.

Нэгдүгээр бүлэгт авч үзсэнчлэн хариуцлагын тогтолцоо (хангалттай цалин хөлс, орон тооны илүүдэл шиг) бол харьцангуй ойлголт юм. Төрийн албан хаагчид удирдлагынхаа өмнө ажлаа тайлагнах дотоод хариуцлагыг бэхжүүлэх шаардлагатай байж болно. Гэхдээ засгийн газрын үр ашгийг дээшлүүлэх, иргэдэд үзүүлэх үйлчилгээний чанарыг сайжруулахад дан ганц захиргааны дотоод хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэх явдал хангалтгүй. Учир нь нийгмийн ёс суртахуун төлөвшөөгүй, ялангуяа дарга удирдлага, ажилтны хооронд үгсэн хуйвалдахыг тэвчдэг газар дотоод хяналт төдийлөн үр нөлөөтэй байдаггүй. Иймээс төрийн албан хаагч хувь хүн ч бай, тухайн үйлчилгээний нэгж ч бай, яамд бүхэлдээ ч бай

ялгаагүй иргэдийн эрэлт хэрэгцээнд шуурхай үйлчлэх, улмаар үйлчилгээний чанарыг сайжруулахад чиглэж гадагшаа хандсан хариуцлагын тогтолцоо илүү чухал. Гадагшаа чиглэсэн хариуцлагыг олон янзын арга замаар дээшлүүлж болохын дотор хэрэглэгчийн судалгаа хийх, ажилтанд нэрийн тэмдэг зүүлгэх, эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүй хөгжүүлэх, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл ашиглах (радио нэвтрүүлэг гэх мэт), мэдээлэгчийг хамгаалах хууль батлах, олон нийтийн санал асуулга явуулах (13 ба 16-р бүлгийг үзнэ үү) зэргийг дурдаж болно.

Үр бүтээл, цалин хөлс муутай төрийн албыг сайжруулах ажиллагааг төсөвт хүндрэл багатайгаар, эсвэл шинэтгэлийг богино хугацаанд бөөндөлгүйгээр хийе гэвэл шилжилтийн дараах арга хэмжээ авч болохыг сүүлийн үеийн олон улсын туршлага харуулж байна. Ийм арга хэмжээ нь *аливаа зүйлд* шилжих шилжилтийн шат байх нь чухал бөгөөд түүнийг харилцан уялдаатай, тодорхой алсын хараатай шинэтгэлийн нэг хэсэг, шинэтгэлд чиглэсэн шат дараатай алхмын нэг хэмээн үзэж боловсруулж хэрэгжүүлэх хэрэгтэй. Шилжилтийн арга хэмжээ дангаараа олигтой үр дүнд хүрэхгүй, хөгжиж байгаа орнуудад ихээхэн бүтэлгүйтэж ирсэн байдаг. Эдгээрээс цөөн хэдийг дурдвал:

- Төрийн албанд шинээр ажилтан авч цус сэлбэхдээ хоёр давхаргатай систем бий болгож (Польшийнх шиг) шинэ ажилтнуудыг цалингийн шинэ хуваариар ажиллуулж, тэднээс мэдлэг мэргэжлийн өндөр шаардлага хангахыг шаардах боломжтой. Яваандаа хуучин систем хумигдахын хэрээр шинэ систем өргөжиж, эцсийн дүндээ мэдлэг чадвар, цалин хөлс сайтай нэгдсэн системд хүрч болно. Энэ арга нь давхар валютын ханшийн тогтолцооны нэг адил зөвхөн түр зуурын шилжилтийн чанартай нөхцөлд л үйлчилнэ.
- Цалин мөнгө хангалттай бус өнөөгийн нөхцөлд ч гэсэн төрийн албанд тэнцэх мэдлэг боловсрол сайтай залуусыг хариуцлага өндөртэй, сурч боловсрох боломжтой албан тушаалд тодорхой хугацаагаар авч ажиллуулж болно (Эстони шиг). Тэднийг төрийн албанаас гарсны дараа өөр хүмүүс авч ажиллуулж болно. Хэдийгээр сургалтын энэ боломж түр зуурын боловч эдийн засгийн чадавхи, засгийн газрын үйл

ажиллагааны талаарх ерөнхий ойлголт дээшилж, төрийн албан хаагчдад ажлын үр дүнгээ сайжруулах, өөрсдийгөө боловсруулах эерэг загвар болж болно.

- Мэргэжлийн өндөр үр чадвартай хүмүүсийг одоогийн цалингийн схемээс өндрөөр цалинжуулан гэрээгээр ажиллуулах түр зуурын зохицуулалт хийж болох юм (Ливан шиг). Гэхдээ төрийн байгууллагуудад гэрээт ажлын орон тоо бий болгох шийдвэр, томилгоо бүрийг дээд байгууллага нь хянаж баталсан байх, эдгээр зохицуулалт нь цалингийн ерөнхий шинэтгэлд бодитойгоор шилжих ажлын нэг хэсэг байх хэрэгтэй.
- Яамд шинэ ажилтнуудтайгаа нэг бүрчлэн тохиролцож гэрээ байгуулах (Гайана шиг) нь ихээхэн гажуудал, тэгш бус байдал үүсгэж, тогтвортой сайжруулалт хийх боломжийг бүрхэгдүүлдэг учраас үүнийг хэрхэвч зөвшөөрч болохгүй.
- Төрийн албаны чадавхи хязгаарлагдмал хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад төрийн байгууллага бүр өөр өөр ангилал ашиглахын оронд албан тушаалын нэгдсэн ангилал, цалин хөлсний нэгдсэн системд шилжих нь (Франц, Япон, Нидерландынх шиг) зүйтэй гэж үзэж байна.
- Төрийн албаны доторх шилжилт хөдөлгөөнийг аль болох дэмжиж, аливаа хязгаарлалт, хиймэл саад тогтгоруудыг арилгах нь зүйтэй. Ялангуяа төрийн албыг олон янзын мэргэжлийн бүлгүүдэд жижиглэн хуваах нь шилжилт хөдөлгөөнийг саатуулж, харилцаа холбоо муутай, хөшүүн байдлыг бий болгодог. Шилжилт хөдөлгөөн, сэлгэн ажиллуулахтай холбоотой журмыг зохих оролцогч талуудтай зөвлөлдсөний үндсэн дээр ил тод боловсруулах хэрэгтэй.
- Дээш эргэх холбоо буюудоод ажилтнуудынхаа санаа бодлыг судлах нууц судалгаа явуулах нь удирдах албан тушаалтны ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэхэд чухал ач холбогдолтой байдаг.

Эцэст нь, төрийн албаны шинэтгэлээр хүрэх эцсийн цэгийн талаарх нэгдмэл санаа, алсын хараа чухлын зэрэгцээ тэрхүү цэгт хүрэх шилжилтийн алхмуудын талаар тодорхой чиглэл өгч байх зайлшгүй шаардлагатай.

Нэн даруй авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээнд:

- Шинээр ажилд авахыг зогсоох,
- Ажилтан тэтгэвэрт гарах, гэрээ дуусгавар болох, нас барах, эсвэл чөлөөлөгдсөнтэй холбогдуулан ирээдүйд гарах сул орон тоог тусгаарлах,
- Эрх бүхий дээд байгууллагаас нэг бүрчлэн баталснаас бусад тохиолдолд албан тушаал дэвшүүлэхийг түр зогсоох,
- Гэрээт болон түр ажиллагсдыг байнгын орон тоонд үлдээж ажиллуулахыг зогсоох.

Богино хугацаанд авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээнд:

- Бүх ажилтныг хамруулсан энгийн бөгөөд иж бүрэн тооллого хийх,
- Хий ажилчид болон цалингийн цэсийн бусад зөрчлийг арилгах,
- Боловсон хүчний удирдлагын мэдээллийн системийг сайжруулах,
- Албан тушаалын ангилал, боловсон хүчний журам зохицуулалтууд, цалингийн бүтцийн судалгааг хийж дуусгах.

Дунд хугацаанд авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээнд:

- Өмнөх шатанд гарсан зөвлөмжүүдийг хэрэгжүүлэх,
- Боловсон хүчний журам зохицуулалтуудыг цэгцэлж боловсронгуй болгох,
- Төрийн байгууллагуудын чиг үүрэг, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны үр нөлөөтэй байдлыг гол яамдаас эхлэн хянан үзэх,
- Төрийн албан хаагчдыг ажил мэргэжлийн түвшингээр нь шигших аттестатчиллын механизм нэвтрүүлэх,
- Ажилтнуудыг сэлгэн байршуулах хөтөлбөр хэрэгжүүлэх.

Урт хугацааны арга хэмжээ болгон яам бүрт үйл ажиллагааны зорилго, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх стратеги, боловсон хүчний хөтөлбөр, хэрэгжүүлэх хуваарь, захиргааны ажлын үр дүнг тооцох энгийн үзүүлэлтүүд, сургалтын хэрэгцээ, санхүүгийн шаардлагыг тусгасан бүтцийн өөрчлөлтийн төлөвлөгөө боловсруулах үүрэг өгч болох юм. Уг төлөвлөгөөг дээд шатны байгууллага баталж шаардагдах эхний алхмуудыг эргэлт буцалтгүй хийсний дараа

тухайн яам ажилтнуудыг бусад яамаас чөлөөтэй авч ажиллуулах, цалин хөлс нэмэх, албан тушаал дэвшүүлэх боломжтой болгож, санхүүгийн шаардлагыг хангуулан, улмаар цалингийн шинэ схемд шилжиж болно. Энэхүү үйл явц нь төрийн бүх байгууллага шинэ уян хатан бүтцэд шилжихийн тулд үйл ажиллагаа, зохион байгуулалтаа сайжруулах сонирхол төрүүлэх хөшүүрэг болохын зэрэгцээ төрийн албан хаагчдын хувьд хөгжил хөдөлгөөнтэй байгууллагад орж ажиллах боломж бүрдүүлэх юм. Яваандаа төрийн бүх байгууллага шинэ системд нийцэн ажилласнаар анх боловсруулсан хэтийн нэгдмэл зорилго хангагдах болно (Угтаа энэ нь зохистой үйл явц бөгөөд тууштай, шургуу оролдлого, улстөрийн зоримог шийдэмгий байдал ихээр шаарддаг.).

Засгийн газрын боловсон хүчний удирдлага

Хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засагтай олон оронд төрийн албаны боловсон хүчний тогтолцоо эмх замбараагүй буюу хэт улстөржсөн, улстөрийн ивээл хамгаалал давамгайлсан, холбогдох мэдээлэл хомсдолтой байхаас гадна сайн ажилласан ч шагнаж урамшуулдаггүй, муу ажиллаж, ёс зүйн зөрчил гаргасан ч сахилгын шийтгэл ногдуулдаггүй байна. Боловсон хүчний менежмент муу байх нь төрийн албаны ажил эрхлэлт, цалин хөлсний бодлого оновчгүй байгаатай холбоотой. Ийм үед боловсон хүчний менежментэд дорвитой өөрчлөлт хийхэд хэцүү боловч зарим нэг сайжруулалт хийх боломжтой. Боловсон хүчний практик ажиллагаа сайнгүй боловч бодлого нь ерөнхийдөө хангалттай орнуудад аль ч чиглэлээр томоохон өөрчлөлтүүд хийж болох бөгөөд төрийн захиргааны үр нөлөөг дээшлүүлэхэд ихээхэн ач холбогдолтой байдаг. Тухайн улс аль ч төрөлд хамаарах байсан төрийн албан хаагчдыг шилж сонгох, албан тушаал дэвшүүлэхдээ тэдний мэдлэг туршлагыг харгалзах, үл ялгаварлах, нээлттэй байх зарчмуудын гүйцэтгэх үүргийг ямагт бэхжүүлж байх хэрэгтэй.

Хөгжиж байгаа олон оронд боловсон хүчний төлөвлөлтийг Сангийн яамнаас тогтоосон орон тооны дээд хязгаар, яамдаас төсөв хэлэлцэхэд зориулж бэлтгэсэн ажлын байрны хэрэгцээний жил бүрийн тооцоонд тулгуурлаж хийдэг. Сайтар тодорхойлсон чиг үүрэг, тэргүүлэх чиглэлд үндэслэн шаардагдах орон тоог төлөвлөх

ажиллагааг сайжруулах, боловсон хүчний мэдээллийн энгийн сан бий болгох замаар энэхүү механик практикийг аажмаар халж болох юм.

Баттай тоо баримт дутагдалтай байх нь албан тушаалын зэрэглэл тогтооход сөргөөр нөлөөлж, улмаар тухайн тогтолцоог залилж мэхлэх боломж олгодог. Олон оронд албан тушаалын зэрэглэл тогтоох ажиллагаа ил тод бус байснаас хэтэрхий олон тооны цалингийн шатлал үүсч ээдрээтэй болох нь олонтаа. Сайжруулах хүчин чармайлт нь эдгээр үндсэн асуудлыг засч залруулахад чиглэх ёстой бөгөөд ажлын байрны ангилал тогтоох нарийн түвэгтэй ажиллагаа явуулж, хөгжингүй орнуудад хэрэглэдэг шаталсан ангиллын системийг авч хэрэглэх гэж байхын оронд цалингийн шатлалын тоог цөөрүүлж, хэн, хаана, юу хийж байгаа талаар суурь судалгаа явуулах хэрэгтэй.

Боловсон хүчний удирдлага төвлөрсөн, эсвэл төвлөрсөн бус байх асуудлын хувьд хөгжиж байгаа ихэнх орон засгийн газрынхаа ажиллах хүчний нийт хэмжээг бууруулахын хажуугаар шинээр ажилд авах нэн тэргүүний хэрэгцээгээ хангах, ажилд авах ажиллагааг илүү тэгш шударга, мэдлэг туршлагад тулгуурласан байдлаар явуулдаг болох гэсэн хүнд сорилттой тулгарч байна. Энэхүү нарийн түвэгтэй сорилтууд нь цөөн тооны хөгжингүй оронд хэрэглэдэг төвлөрсөн бус сонгон шалгаруулалтын тогтолцоог хуулбарлахын оронд хүчтэй, хариуцлагатай төвлөрсөн сонгон шалгаруулалтын тогтолцоо бий болгохыг шаарддаг. Төвлөрсөн бус сонгон шалгаруулалтын тогтолцоо нь боловсон хүчний тогтолцоо эрүүл саруул байхыг шаарддаг бөгөөд хөгжиж байгаа орнуудад илүү өндөр байдаг тэгш бус байдал, авлигын эрсдэлтэй байдаг.

УАТА-ны тогтолцоо нь улстөрчдийн хувийн сонирхлоос ихээхэн хамааралтай болгох, элитийн сэтгэлгээ хөгжих эрсдэлтэй байж болох бөгөөд төр засаг нь иргэддээ дуулгавартай үйлчлэх зарчмын эсрэг үйлчилдэг. Түүнчлэн удирдах албан тушаалын албад хоорондын дайсагнасан харьцаа, улстөрийн сэдэлтэй албан тушаалын өөрчлөлт нь Азийн орнуудын УАТА-ны тогтолцооны зохистой ажиллагаанд саад учруулж ирсэн байх нь олонтаа. АНУ гэх мэт бусад орны хувьд цалингийн дээд хязгаарыг хуульчлан тогтоож өгөх замаар УАТА-

ны тогтолцооны логикийг үгүйсгэдэг. Гэвч хөгжиж байгаа орнууд боломжтой бол цомхон (мэдлэг туршлагад суурилсан, улстөрөөс ангид, хариуцлагатай, цалин урамшуулал нь хариуцлагатайгаа зохицсон, хувийн хэвшилтэй харьцуулагдахуйц цалинтай) УАТА-тай болох боломжийг судалж үзэж болох юм. Хэдийн ийм тогтолцоотой болчихсон орнуудын хувьд уг системийнхээ үйл ажиллагаанд нь үнэлэлт дүгнэлт өгч, гэнэт дур зоргоор ажлаас өөрчлөх гэх мэт үр нөлөөтэй байдалд учруулах гадаад, дотоод дарамт шахалтыг багасгах алхам хийх шаардлагатай.

Хөгжиж байгаа орнуудад засгийн газрын боловсон хүчний менежментийг сайжруулах зайлшгүй шаардлага бол шударга, хараат бус, эрүүл саруул, шуурхай ажиллагаатай төрийн албаны зөвлөлтэй болох явдал юм. Ийм зөвлөл, эсвэл түүнтэй адилтгах байгууллагагүй орнууд шинээр байгуулахад анхаарах хэрэгтэй. Харин ийм зөвлөлтэй орнууд түүний чадавхи, үйл ажиллагаанд үнэлэлт дүгнэлт хийж, хараат бус байдал, шаардагдах хөрөнгө нөөцөөр хангаад зогсохгүй ажилд шинээр авах, албан тушаал дэвшүүлэх, сахилгын арга хэмжээ авах ажиллагаанд саад учруулалгүйгээр үндэсний хэмжээний боловсон хүчний зорилт, дүрэм журмыг уян хатан удирдан зохицуулж чадаж байгаа эсэхийг нь шалгаж байх ёстой.

Ажлын гүйцэтгэл, сахилга батын хувьд үнэлгээ өгөх, шийтгэл ногдуулах, шагнал урамшуулал олгоход соёлын хүчин зүйлс, нийгмийн үнэлэмж нөлөөлж байдаг. Барууны соёлд хувь хүний ололт амжилт, эрсдэл даах чадварыг онцолдог бол Азийн тогтолцоонд дүрэм журмын даган мөрдөлт, бүлгийн эв нэгдэлд, Латин Америкийн зарим орон бүс нутгийн холбоо сүлбээнд, харин Африкийн орнууд үндэс угсаандаа үнэнч шударга байдалд онцгой ач холбогдол өгдөг байна. Дарга нартаа бэлэг өгч тал засах, албан тушаал дэвшүүлэх шийдвэрт хувь хүний хүчин зүйлсийг харгалзахыг барууны бус олон оронд төрийн албаны ёс зүйд харшилсан үйлдэл гэж үзэхгүй байх нь олонтаа. Иймд боловсон хүчний үнэлгээг сайжруулахад тулгардаг гол практик сорилт бол менежментийн сайн зарчмуудыг эдгээр албан бус практик, соёлын нөлөөллийн бодит байдалд хэрхэн нийцүүлж хэрэглэх вэ гэдэг асуудал байдаг. Ялангуяа, хувийн ба багийн үнэлгээний харьцангуй ач холбогдлыг сайтар харгалзан үзэх хэрэгтэй. Учир нь, богино хугацаанд хувийн ашиг олох, алдагдал

хүлээх магадлалаас илүү, багт нь нөлөөлж буй шагнал, шийтгэлээр хувь хүний ажлын гүйцэтгэлийг илүүтэй үнэлж урамшуулж болох юм. Харин үнэлгээний систем нь тухайн баг муу ажилласан гишүүндээ сахилгын хариуцлага тооцоход найдах бус, ажлаа муу хийж байгаа этгээдийг нэг бүрчлэн тогтоож, зохих шийтгэл хүлээлгэдэг байх ёстой. Эцэст нь, үйлчилгээний тэргүүн шугамд ажилладаг ажилтнуудыг үйлчлүүлэгчид болон олон нийтийн хүлээлтэд ойртуулах практик арга замыг судлах нь чухал.

Засгийн газрын боловсон хүчинд хөрөнгө оруулах нь

Хөгжиж байгаа олон орон төрийн албаны сургалтын системдээ өргөн хүрээтэй үнэлэлт дүгнэлт өгөх цаг болжээ. Төрийн захиргааны сургалтыг эрэлт, нийлүүлэлтийн аль аль талаас эргэн харж дүгнэхийг шаардаж байна.

Эрэлтийн талаас, ийм үнэлэлт дүгнэлт хийх үндэс суурь нь төрийн үүрэг ролийн өөрчлөлт юм. Учир нь, засгийн газарт шаардагдах үр чадвар түүний хийх гэж байгаа ажил үүргээсээ зайлшгүй хамаарч байдаг. Цомхотгол, цалин урамшуулал, үндсэн дүрэм журмууд зэрэг төрийн албаны боловсон хүчний бодлогын бусад бүх асуудлын нэг адил засгийн газрын чиг үүргийн тухай тодорхой ойлголтгүйгээр сургалтыг үр дүнтэй явуулах боломжгүй. Харин сургалт, ажилтны ажил мэргэжлийн өсөлт хөгжил хоёр харилцан уялдаатай нөхцөлд шаардагдах үр чадвар, сургалтын хэрэгцээг салбар бүрээр, эсвэл засгийн газрын шат түвшин бүрээр тодорхойлох боломжтой байдаг.

Нийлүүлэлтийн талаас авч үзвэл, олон оронд төрийн албан хаагчдын сургалт явуулдаг маш олон байгууллага байдаг. Үүний улмаас хөрөнгө хүчний хүрэлцээ, сургалтын чанар мууддаг. Ийм тогтолцоог оновчтой болгох, давхардал, үргүй зардлыг арилгах замаар томоохон үр дүнд хүрч болно. Ялангуяа, салбарын яамдын дэргэдэх сургалтын тусгай институтууд зөвхөн оршин тогтнохын тулд хэрэгцээгүй сургалтууд явуулдаг байх талтай учир тэднийг сайтар нягтлан шалгах хэрэгтэй. Ингэж оновчтой болгох явцдаа засгийн газрын байгууллагууд болон төрийн албан хаагч бүрийн бодит хэрэгцээ шаардлагад тулгуурлах нь чухал бөгөөд энэ нь ихэнх сургалтыг нийлүүлэлтэд түшиглэн явуулдаг сэтгэлгээтэй тэмцэх

ганц арга зам юм. Түүнчлэн албан бус, ажлын байран дахь сургалтыг системтэйгээр дэмжиж өгөх хэрэгтэй.

Эдгээр сайжруулалтад *гаднын туслалцаа* чухал үүрэг гүйцэтгэж болох бөгөөд ялангуяа дотоодын сургалтын байгууллагууд, хөгжингүй орнуудын төрийн захиргааны институтуудын хооронд “холбоо харилцаа тогтоох” замаар байнгын идэвхи чармайлт гаргаж болно. Гэвч гадаадын тусламж өөрөө асуудал үүсгэх нь олонтаа бөгөөд тодорхой зорилгогүйгээр, шаардагдах институцийн болон зохион байгуулалтын урьдач нөхцлүүд бүрдээгүй байхад олон тооны сургалтын хөтөлбөрийг хавтгайруулан дэмжих, зарим тохиолдолд үндэсний сургалтын байгууллагуудын чадавхийг дам сулруулах талтай байдаг. Иймд хөгжиж байгаа орнууд төрийн захиргааны сургалтын чиглэлээр гадаадын тусламжийн хөтөлбөр хэрэгжүүлэхдээ үндэсний засгийн газрын оролцоог сайтар хангах нь чухал. Үүний тулд төрийн албан хаагчдын сургалтын талаар энгийн атлаа тодорхой, сайтар боловсруулсан үндэсний бодлоготой болох шаардлагатай.

Засгийн газар ба иргэдийн харилцаа

“Гарц ба дуу хоолой”

Ер нь хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад гарцын боломж (төрийн үйлчилгээ үзүүлэх өөр хувилбарын хэлбэр) хөгжингүй орнуудынхаас хамаагүй хязгаарлагдмал байдаг. Иймээс эдгээр оронд төрийн байгууллагын үйл ажиллагааг сайжруулж, үйлчилгээний хариуцлагатай байдлыг дээшлүүлэхийн тулд олон нийттэй зөвлөлдөх, тэдний санал хүсэлтийг сонсох *дуу хоолойн* механизм илүү чухал ач холбогдолтой байдаг. Түүнчлэн иргэдийн дуу хоолойг нэмэгдүүлэх нь засаглалын чанарыг бүхэлд нь сайжруулахад чухал нөлөө үзүүлдэг.

Гарцын хувьд хөгжиж байгаа орнуудад төрийн үйлчилгээ үзүүлэх боломжит нийлүүлэгчийн сонголт хязгаарлагдмал байхаас гадна гэрээгээр ажил үйлчилгээ гүйцэтгүүлэхэд, ялангуяа БАШ схем хэрэглэхэд онцгой эрсдэлтэй байдаг. Эдгээр орны захиргааны удирдлагын чадавхи сул учраас засгийн газар гэрээний хэрэгжилтийг үр дүнтэй удирдаж, хяналт тавьж чаддаггүй. Зарим

тохиолдолд үйлчилгээг сайжруулах цорын ганц боломж нь гэрээгээр гүйцэтгүүлэх явдал, эсвэл дэд бүтцийн томоохон хөрөнгө оруулалтад шаардлагатай санхүүжилтийг олж авах цорын ганц арга зам нь БАШ схем байж болно. Ийм нөхцөлд хөгжиж байгаа орнууд гэрээг маш нарийн боловсруулахын хажуугаар хэлэлцээр хийх явцад гуравдагч талаас мэргэжлийн туслалцаа авах, мөн гэрээний биелэлтийг хянах үүргийг өөр нэг хараат бус байгууллагад хариуцуулах талаар судалж үзэж болох юм.

Төрийн зарим үйлчилгээг ашгийн бус, сайн дурын байгууллага, ард иргэдийн бүлгүүдээр гэрээгээр гүйцэтгүүлэх нь дээр дурдсан эрсдэлийг дагуулдаггүй. Энэ арга зам нь гарцын боломж байхгүй ядуу иргэд, эмзэг бүлгийнхний сонголтыг өргөжүүлэх шинэ боломж нээж өгдөг. Гэхдээ эхлээд тухайн байгууллага нь хувийн бизнесийн бүлгүүдийн өнгөлөн далдлалт биш эсэхийг шалгаж тогтоох, ийм бүлгүүдийн ашиг сонирхол орохоос урьдчилан сэргийлэх, мөн засгийн газрын үйл ажиллагааг шүүмжлэх, хяналт тавих үндсэн үүрэгтэй эдгээр байгууллагад үйлчилгээний үүрэг хүлээлгэснээр урт хугацаанд ямар нөлөө үзүүлэхийг сайтар тооцох хэрэгтэй.

Дуу хоолойн хувьд, хэрэглэгчид төрөөс тодорхой хэмжээний чанар, стандарттай үйлчилгээ хүртэх эрхийг баталгаажуулсан иргэний эрхийн тунхаг гаргах явдал бол захиргааны шинэтгэлийн нэг хүчтэй нэмэлт арга хэмжээ боловч зөвхөн оролцооны аргаар сайтар боловсруулж, үр ашигтай хэрэгжүүлсэн тохиолдолд л үр дүнтэй байдаг. Үүний тулд захиргааны болон хяналт шинжилгээний чадавхийг бодитойгоор бий болгох, дүрэм журмуудад томоохон шинэчлэл өөрчлөлт хийх, эрх мэдлийг төлөөлүүлэн гүйцэтгүүлэх, хангалттай хөрөнгө хүч хуваарилах шаардлагатай болно. Иймд иргэний эрхийн тунхаг бол хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын хувьд сайжруулах үндсэн чиглэлийн нэг биш байдаг. Эдгээр орны заримд төрийн байгууллага, эсвэл ажилтнуудын бодитой оролцоогүйгээр сэтгэл хөдлөм тунхаглал гаргасан байдаг бөгөөд улмаар хэрэгждэггүй байна.

Иргэд бол төрөөс үзүүлж байгаа үйлчилгээг идэвхигүй хүртэгчид гэсэн үзэл зонхилдог хөгжиж байгаа орнуудын төрийн захиргааны хувьд иргэний эрхийн тунхаг шиг тусгай хэрэгслээс

гадна үйлчлүүлэгчийн чиг баримжааг илүү хүчтэй болгох нь чухал. Гэхдээ энэ чиглэлээр тогтвортой сайжруулалт хийхийн тулд үйлчлүүлэгчдийн тодорхой бүлгүүдийн ашиг сонирхол татвар төлөгчдийн болон олон нийтийн ашиг сонирхлоос ялгаатай байж болохыг анхаарах хэрэгтэй. Мөн ийм санаачилгыг сонголттой хэрэгжүүлж, хэрэглэгчдийн сэтгэл ханамжийн түвшин хамгийн доогуур байгаа салбар буюу орон нутгийн үйлчилгээнд чиглүүлэх нь зүйтэй. Цаашилбал эдгээр санаачилгыг төвлөрлийг сааруулах ажиллагаа, засаглалын ерөнхий чанарыг сайжруулахад чиглэсэн оролцооны аргуудтай уялдуулах хэрэгтэй.

Олон нийттэй зөвлөлдөх, тэдний санал хүсэлтийг хүлээн авах маш олон боломжит механизм дотроос төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаа, шударга байдлыг үнэлэхэд зориулсан иргэдийн үнэлгээний карт ихээхэн үр дүнтэй байдаг. Хэдийгээр ашгийн төлөө ажиллах сэдэл байхгүй ч тэргүүн эгнээнд байх, эсвэл зэрэглэлээ дээшлүүлэх гэсэн эрмэлзэл нь төлөөллийн засаглалтай хөгжиж байгаа орнуудын төрийн байгууллагуудын хувьд хүчирхэг хөшүүрэг болдог.

Үйлчлүүлэгчдийн санаа бодлын судалгааны боловсронгуй арга нь зарим ядуу буурай орнуудын хувьд өртөг өндөртэй тусч хэрэглэх боломжгүйд хүрдэг. Гэхдээ үйлчилгээг хэрэглэгчид, төрийн байгууллагын ажилтнууд, нийт иргэдийн хоорондын шууд эргэх холбоог орлох зүйл байхгүй учраас статистик төлөөллийн үндсэн стандартууд хангагдсан нөхцөлд орон нутгийн байгууллагуудаар энгийн, шуурхай судалгаа хийлгэх замаар баттай мэдээллийг бага зардлаар авах боломжтой.

Өргөдөл гомдол шийдвэрлэх механизмын хувьд ч мөн адил. Ийм механизмыг зохих ёсоор ажиллуулах нь захиргааны удирдлагын чадавхи муутай хөгжиж байгаа орнуудын хувьд өртөг зардал ихтэй, хүндрэлтэй байж магадгүй. Гэхдээ дотоодын онцлогт тохирсон арай хялбар хувилбарыг авч хэрэглэж болно.

Дээр дурдсан чиглэлүүдээр сайжруулах арга хэмжээ авахдаа ядуу, эмзэг бүлгийнхний хувьд гарц ба дуу хоолойн боломж аль аль нь хязгаарлагдмал байдаг гэдгийг санах хэрэгтэй. Иймд эдгээр бүлгийн онцлогийг харгалзсан тусгай арга хэмжээ заавал авах шаардлагатай.

Ийм тусгай арга хэмжээ аваагүй нөхцөлд дуу хоолойгоо илэрхийлэх сувгуудыг сайжруулвал ихэвчлэн амьдралын бололцоотой, санал бодлоо илэрхийлэх чадвартай хэсгийн дуу хоолой нэмэгдэж, улмаар захиргааны зүгээс хангалттай анхаарал тавихгүй бол ядууст чиглэсэн үйлчилгээний хүртээмж улам багасах болно.

Үүний нэг адил нүдэнд үзэгдэхүйц, эсвэл орон нутгаас үзүүлдэг үйлчилгээний талаар дуу хоолойгоо илэрхийлэх боломж илүү хүчтэй байдаг учраас эдгээр үйлчилгээнд өөрийн эрхгүй анхаарал хандуулдаг нь нүдэнд ил харагддаггүй, бүс нутгийн чанартай буюу үндэсний хэмжээнд нөлөөтэй үйлчилгээг үл хайхран орхигдуулахад хүргэж болно. Жишээлбэл, хэрэглэгчдийн дуу хоолой нэмэгдсэнээр хог цэвэрлэгээ гэх мэт нүдэнд ил харагдах үйлчилгээ сайжирч болно. Гэтэл хог хаягдал боловсруулж устгах үйлчилгээ (нүдэнд тийм ч ил бүс) муудаж байгаль орчныг бохирдуулах, магадгүй хогийн цэгийн орчмоос холдож нүүх боломжгүй ядуу иргэдэд сөргөөр нөлөөлөх боломжтой. Дахин тэмдэглэхэд, *иргэдэд чиглэсэн* ерөнхий хандлагын хүрээнд *үйлчлүүлэгчийн чиг баримжааг* бэхжүүлж, төрийн захиргааны тогтолцооны үр нөлөөг бүхэлд нь дээшлүүлэх ерөнхий зорилтын хүрээнд төрийн үйлчилгээний үр ашгийг сайжруулах асуудлыг авч үзэх хэрэгтэй.

Нийгмийн капитал ба оролцоо

Нийгмийн капитал хуримтлуулах, сайн дурын холбоодын хооронд харилцан итгэлцэл бий болгох нь эдийн засгийн хөгжил, төрийн захиргааны үр нөлөөтэй ажиллагаанд чухал ач холбогдолтой учраас хөгжиж байгаа орнуудын засгийн газрууд бүх чиглэлд хамтын ажиллагааны сайн дурын сүлжээ бий болгохыг дэмжих хэрэгтэй. Энд асар их хөрөнгө мөнгө хэрэггүй, заримдаа засгийн газраас дэмжиж байгаа гэсэн дохиог олон нийтэд өгөхөд л хангалттай байж болно., эсвэл төрөөс нутгийн иргэдэд зориулсан энгийн хэрэгслүүд бий болгож, нийтлэг сонирхдог мэдээллээр хангаснаар нутгийн иргэд цаашид өөрсдөө аваад явж болно. Харин ядуу иргэдийн дунд сайн дурын хамтын ажиллагаа бий болгож тогтвортой хөгжүүлэхэд засгийн газраас илүү идэвхитэй дэмжлэг үзүүлэх шаардлагатай.

Нийгмийн капиталын бүх хэлбэрт дэмжлэг үзүүлэх ёстой гэсэн үг биш. Ялгаварлан гадуурхах зарчимд, эсвэл нийгмийн бусад бүлгийн

эсрэг идэвхитэй дайсагналд үндэслэсэн хамтын ажиллагааны сүлжээ, ялангуяа үндэс угсааны болон шашины хувьд хуваагдмал нийгэм үүсэхээс урьдчилан сэргийлэх нь зүйтэй. Түүнчлэн төрөл бүрийн бүлгүүдийн ялгаа аажмаар гүнзгийрэхээс сэргийлэхийн тулд тодорхой бүлгүүдийн дотор нийгмийн капитал бүрдэх үйл явцын хажуугаар бүлгүүдийн хооронд шууд харилцаа, эерэг хамтын ажиллагаа бий болгоход туслах нэмэлт арга хэмжээг засгийн газраас зориуд авч хэрэгжүүлэх хэрэгтэй.

Хөгжиж байгаа орнууд үүнтэй адил засгийн газрын хөтөлбөрүүдэд иргэдийн бүлгүүдийн оролцоог хөхиүлэн дэмжих хэрэгтэй. Хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн талаарх бодитой мэдээллийг түүнийг үр шимийг хүртэх зорилтот хэрэглэгчдээс авч байх шаардлагатай. Үүний тулд мэдээлэл харилцааны хангалттай сувгууд бий болгож, “шүгэл үлээгчид”-ийг сайтар дэмжиж хамгаалах нь чухал. Үүний зэрэгцээ судалгааны түүвэрт хөтөлбөрийн үр шимийг хүртэгч хүн амын төлөөллийг оруулж, зөвхөн хамгийн түрүүнд, эсвэл хамгийн чанга дуугардаг хэсгээс бүрдээгүй байх нөхцлийг бүрдүүлэх шаардлагатай. Мөн ядуу иргэд, гадуурхагдсан бүлгүүдийн саналыг сонсоход чиглэсэн бататгах арга хэмжээ авах нь чухал.

Түүнчлэн оролцох эрх шаардаж байгаа бүлгүүдийн хууль ёсны байдлыг нягталж үзэхийн зэрэгцээ эдгээр бүлгийн талаарх нутгийн иргэдийн саналыг сонсох замаар жинхэнэ иргэдийн үүсгэл санаачилгын байгууллага уу, эсвэл тодорхой ашиг сонирхолд үйлчилдэг бүлэг үү гэдгийг ялгаж салгах хэрэгтэй.

Хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн тухай мэдээлэл солилцохоос гадна төсөл сонгох, боловсруулах явцад оролцох оролцоо чухал. Энэ чиглэлийн олон боломжит аргын аль нь илүү бодитой, хэрэглэхэд үр дүнтэй болох нь тухайн улсын онцлогоос хамаарч тодорхойлогдоно. Төсөл, хөтөлбөрийн сонголтын хувьд оролцоог үр нөлөөтэй болгох нэн тэргүүний урьдач нөхцөл бол орон нутгийн захиргаа нутгийн иргэдийн идэвхитэй шаардлагын дор тэдэнд хөнгөн шуурхай үйлчилдэг, тэдний төлөөллийг багтаасан байх явдал юм. Төсөл, хөтөлбөр боловсруулах ажиллагааны хувьд олон оронд үр дүнтэй нь тогтоогдсон зардал ба эрсдэл багатай оролцооны хувилбар бол “төслийн үр шим хүртэгчдийн үнэлгээний баг” байгуулж, тэдэнд тухайн дэвшүүлсэн загварын алдаа

дутагдлыг олж тогтоох, төслийн боловсруулалтад буцааж сайжруулалт хийлгэх эрх мэдэл олгох явдал юм.

Оролцооноос залхах асуудал бас гарч болно. Оролцоог ёс төдий, механикаар хэрэгжүүлсэн, эсвэл иргэдийн санал бодлыг тусгаагүй нөхцөлд оролцооноос залхах нь зүй ёсны хариу үйлдэл бөгөөд оролцооны хандлага чин сэтгэлээс бус, эсвэл буруу байсны илрэл юм. Хэчнээн сайн хүсэл зорилготой байгаад үндэс суурь нь болсон нийгмийн капитал сул бол оролцооны анхны эрч хүч унтарч болно. Иймд нийгмийн капитал, оролцоо хоёр харилцан бие биеэ нөхөх зүйл гэж үзэх хэрэгтэй.

Оролцоог төлөвшүүлэх нь урт хугацааны зорилт учраас бусад хүчин зүйлээс гадна болгоомжтой туршилтыг шаарддаг. Оролцоо сайтай нэг үйл ажиллагаа нөгөөдөө эерэг нөлөө үзүүлдэг учраас засгийн газар оролцооны аргыг туршиж болох хямд төсөр үйл ажиллагааны хувилбаруудын талаар нутгийн иргэдтэй зөвлөлдөх хэрэгтэй. Ийнхүү дараалал тогтоохын тулд төр засгаас дараах дөрвөн зарчмыг оролцооны хандлагад мөрдлөг болгох нь зүйтэй:

- *Үр дүнтэй олон нийтийн харилцаа* (хандлагаа зорилтот хүн ам, тухайн тулгамдсан асуудалд нийцүүлэн өөрчлөх);
- *Тэгш баламж* (зорилтот хүн ам олноор оролцох бодит, тэгш боломж бүрдүүлэх);
- *Үр нөлөө* (оролцоог бодлогын чухал шийдвэрүүдтэй холбож өгөх);
- *Хэрэгжих баламж* (оролцооны үр дүн засгийн газрын хөтөлбөрт бодитой тусгалаа олохыг дэмжих).

Хандивлагч байгууллагууд засгийн газартай дараах чиглэлээр хамтран ажиллах хэрэгтэй:

- Нийгмийн капиталын бүрдүүлэгч элементүүдийг тодорхойлж дэмжиж ажиллах, эсвэл ядаж тусламжийн буруу бодлогоор нийгмийн капиталыг эвдэж устгахгүй байхад анхаарах,
- Ивээн тэтгэгч– хүлээн авагчийн хараат харилцаа үүсгэхээс зайлсхийх,
- Харилцааны энгийн хэрэгсэл, сувгууд бий болгох, оролцооны аргын сайн, муу туршлагыг хуваалцах замаар нийгмийн

капитал төлөвшин хөгжих орчин бүрдүүлэх,

- Төсөл боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд оролцооны аргыг ашиглах, бүлэг хоорондын эерэг харилцааг дэмжих замаар нийгмийн капиталд шууд ба шууд бус хөрөнгө оруулалт хийх.

Гэхдээ талуудын идэвхитэй оролцоо нь засгийн газар иргэдэд төрийн үйлчилгээ үзүүлэх нэн тэргүүний үүрэг хариуцлагаа умартах, эсвэл нийгмээс засгийн газартай тооцох хариуцлагыг сулруулах шалтгаан болох учиргүй.

Иргэний нийгэм ба төрийн бус байгууллагууд

Иргэний нийгмийн идэвхитэй байгууллагууд иргэд ба тэдний төр засгийн хоорондын харилцааг бэхжүүлж, энэ утгаараа засаглалын чанарыг дээшлүүлэх, төрийн албыг сайжруулахад аль алинд нь чухал ач холбогдолтой байдаг. Ялангуяа төрийн захиргаагаар холбоотой шинэтгэлийн ерөнхий чиглэлүүд бол:

- албан ёсны иргэний нийгмийн байгууллагуудын үүргийг бэхжүүлэх, тухайлбал, давтан сургалт болон захиргааны шинэтгэлийн бусад асуудалд боловсролын байгууллагуудыг татан оролцуулах, төрийн албан хаагчдын үйлдвэрчний эвлэлийг сөрөг хүчин биш, өөрчлөлтийн бүтээлч хүч хэмээн авч үзэх,
- фермерүүдийн бүлэг, хөршийн холбоод зэрэг анхан шатны үүсгэл санаачилгын байгууллагуудыг дэмжих, тэдний менежментийн чадавхийг бэхжүүлэх, орон нутгийн явцуу эрх ашигт автагдахаас хамгаалах,
- ялангуяа ядуус, эмзэг бүлгийнхэнд чухал ач холбогдолтой албан бус, сайн дурын бүлгүүдийн өсөлт хөгжил, хүчин чармайлтыг хөхиүлэн дэмжих,
- уламжлалт зан заншлын байгууллагуудын үүргийг хүлээн зөвшөөрөх,
- зохион байгуулалттай бизнесийн лобби бүлгүүдийн эсрэг тэнцвэржүүлэх нийтийн эрх ашгийн төлөө иргэдийн бүлгүүд төрөн гарахад тус дэм үзүүлэх явдал болно.

Нэн ялангуяа, ихэнх хөгжиж байгаа орнуудын засгийн газрууд ТББ-уудтай харилцах харилцаагаа сайжруулж, тэр дундаа бусад иргэний

нийгмийн байгууллага шиг сайн дурын, хараат бус төдийгүй ашгийн бус, олон нийтийн эрх ашгийн төлөө ажилладаг байгууллагуудтай хамтарч ажиллах хэрэгтэй. Хөгжиж байгаа ихэнх орон төрийн захиргааны үр нөлөөг дээшлүүлэх, дотоодын нөөц бололцоог дайчлах, төр засгийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд хяналт тавих, ядуус, нийгмийн эмзэг бүлгийнхнийг шаардлагатай өмгөөлөл, нөлөөллөөр хангахад ТББ-ын нөөц бололцоо, чадамжийг дутуу ашиглаж байна.

Нөлөөллийн ТББ-уудтай харилцаагаа сайжруулахад харилцааны сувгуудыг нээлттэй болгох, олон янзын санаа бодлыг сонсоход бэлэн байх шаардлага тавигддаг. Мөн засгийн газрын хөтөлбөр боловсруулах, төрийн үйлчилгээ үзүүлэхэд үйлчилгээний ТББ-ууд багагүй хувь нэмэр оруулж болно. Энд орон нутгийн үйлчилгээ, хөрөнгө оруулалтын төслүүдийн шударга, үр ашигтай байдалд хяналт тавьж мэдээлэх үүрэгтэй шүтэл үлээгч ТББ-уудыг дэмжиж, тэднийг сонсдог байх нь онцгой чухал.

ТББ-ууд ч бас өөрсдийгөө тодорхой чиглэлээр сайжруулах шаардлагатай. Тэд:

- хөрөнгө мөнгөний ашиглалт, үйл ажиллагааны үр нөлөөний талаар хариуцлага хүлээдэг,
- илүү уян хатан дүрэм журамтай, өртөг зардал бага гаргадаг,
- олон янзын үзэл бодлыг хүлээн зөвшөөрдөг,
- оролцоот, дороос дээш чиглэсэн менежментийн арга барилтай,
- бусад ТББ-тай сүлжээ үүсгэж ажиллах хүсэл сонирхолтой байх шаардлагатай.

ТББ-ууд нь дараах үүрэг гүйцэтгэснээр засгийн газартай, ялангуяа ядуу дорой, гадуурхагдсан бүлгүүдтэй холбоотой асуудлаар харилцахад онц сайн түнш байж чаддаг. Үүнд:

- иргэдийг дайчлан оролцуулах, оролцооны аргууд нэвтрүүлэх,
- засгийн газрын томоохон хөтөлбөрүүдэд туслах,
- үйлчилгээ үзүүлэх боломжит хувилбарыг хэрэгжүүлэх,
- засгийн газрын төсөл, хөтөлбөр боловсруулахад хувь нэмрээ оруулах,
- бодлогын яриа хэлэлцүүлэгт оролцох.

Төр засгаас үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэгтэй эн чацуу чухал ач холбогдолтой зүйл бол ТББ-ын менежмент, үйл ажиллагааны чадавхийг бэхжүүлэхэд үзүүлэх туслалцаа бөгөөд энэ нь тэдний хараат бус байдал, шүүмжлэлт хандлага, төр засагт шахалт үзүүлэх чадварыг алдагдуулахгүй байхад анхаарах хэрэгтэй. Үүний нэг адилаар хандивлагчдын дэмжлэг нь ТББ-ын эрхэм зорилго, бүрэн эрхийг гажуудуулах ёсгүй бөгөөд олон улсын томоохон ТББ-ын түншлэл үндэсний ТББ-ыг түүнээс хамааралтай бус, илүү хүчирхэг болж хөгжихөд анхаарах шаардлагатай. Иймээс хөгжиж байгаа орнууд Дани, Нидерландынх шиг төвийг сахисан санхүүжилтийн механизмыг эрэлхийлэх хэрэгтэй бөгөөд ТББ-ууд тендер шалгаруулалтад оролцолгүйгээр, ил тод шалгуурт үндэслэсэн болзолт бус нөхцлөөр санхүүгийн дэмжлэг олгодог байна (Хандивлагчид ч ийм санхүүжилтэд гаднаас нь туслалцаа үзүүлэх боломжийг судалж үзэх хэрэгтэй.).

Нөгөө талаас, засгийн газар ба хандивлагчдын хувьд ТББ-уудтай харилцахдаа анхаарал болгоомжтой байж, зөвхөн төсвөөс санхүүжилт авах зорилготой, эсвэл явцуу эрх ашигт үйлчилдэг ТББ-уудыг дэмжихээс татгалзах хэрэгтэй. Түүнчлэн гадаадын хандивлагчдын хувьд тусламж хүлээн авагч нь цаагуураа засгийн газрын, эсвэл төрийн байгууллагын гар хөл байж болзошгүй гэдэгт анхаарах хэрэгтэй. Үүний тулд ТББ-уудын дунд судалгаа явуулж, судалгаагаа байнга шинэчилж байх нь зүйтэй бөгөөд ингэснээрээ:

- ил тод удирдлагатай,
- санхүүгийн зохистой менежменттэй,
- бүртгэл тооцоондоо аудит хийлгэж, үр дүнг нийтэлдэг,
- анхан шатны байгууллагууд болон бусад байгууллагын дунд нэр хүндтэй ТББ-уудыг олж түншлэх боломжтой болно.

Ил тод байдал, мэдээлэл, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн үүрэг

Засаглалын чанар муудах тусам төр засгийн шийдвэр гаргах үйл явц, мэдээлэл ил тод бус болж, олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслүүд хязгаарлагдмал үйл ажиллагаатай, эсвэл зүрх зориггүй болдог. Ихэнх хөгжиж байгаа орнууд ил тод байдлыг сайжруулахын тулд энэ хоёр чиглэлд хүчин чармайлт гаргах шаардлагатай байна.

Аль ч чиглэлээр сайжруулалт хийх нэг урьдач нөхцөл бол төр засгийн албан хэрэг хөтлөлтийг сайжруулах явдал юм. Хэрэв мэдээлэл олдохгүй бол түүгээр харилцаж чадахгүй, зохион байгуулалт муутай бол мэдээлэл олдохгүй, мөн мэдээлэл хэт их, эсвэл бага бол түүнийг зохион байгуулж чадахгүй.

Үүний нэг туйлд, Африкийн орнууд шиг бүртгэл мэдээлэл нь задгай, баримт бичгүүд байдаггүй орнууд орно. Харин нөгөө туйлд нь, Зүүн Азийн орнууд шиг хэт их мэдээлэл хадгалдаг орнууд орно. Гэтэл үр дүн нь яг адил буюу төр засгийн мэдэлд байгаа мэдээллийг шаардлагатай үед нь түргэн шуурхай олж авч чаддаггүй явдал юм. Эхний нөхцөлд сайжруулах чиглэл нь тодорхой (хэдийгээр амаргүй ч) буюу төрийн мэдээллийг бүртгэж хадгалахтай холбоотой албан ёсны дүрэм журмыг мөрдүүлэх хэрэгтэй. Дараагийн нөхцөлд шаардлагагүй мэдээллийг, түүний дотор өчүүхэн жижиг гүйлгээг хүртэл бүртгэж хадгалдаг зуршлаасаа татгалзах хэрэгтэй. Энэ нь эргээд захиргааны дүрэм журмуудаа хялбаршуулахыг шаарддаг. Учир нь, хэт их дүрэм журам, хүнд суртал бол авлигын нэг гол эх сурвалж бөгөөд мэдээлэл авах боломжид саад учруулдаг гол зүйл мөн. Мөн хандлагын өөрчлөлт хийх шаардлагатай: баримт бичиг бүрийг (яагаад ийм олон хувь) хадгалах үндэслэлийг гаргаж, хэрэгцээгүй баримт бичиг хадгалсан тохиолдолд хариуцлага тооцох, мэдээлэл харилцааг чөлөөтэй болгосон албан хаагчдыг урамшуулах арга бодож олох хэрэгтэй. Эдгээр урамшуулах механизм нь засгийн газрын боловсон хүчний менежментийн бодлогын нэг хэсэг байх хэрэгтэй.

Үүний нэг адилаар мэдээлэл сурталчилгааны яамны ухуулга сурталчилгаа хийх, засгийн газрыг таагүй мэдээллээс хамгаалах уламжлалт үүргийг өөрчилж, мэдээлэл харилцааны сувгууд бий болгох, төр, иргэний хоорондын итгэлцлийг бэхжүүлэх үүрэгтэй болгох шаардлагатай. Ийнхүү өөрчлөхийн тулд олны итгэл даасан мэдээллийн сайд томилох, яамны удирдах ажилтнуудыг сонгож ажиллуулах зэрэг олон зүйл шаардах болно.

Иргэдийн эрх нь зөвхөн засгийн газраас өөрсдийнхөө тухай мэдээлэл авах эрхээр хязгаарлагдах ёсгүй. Иргэд засгийн газраас өөр бусад мэдээлэл авах эрх нь төсөв, сонгуулийн үйл явц, худалдан

авах ажиллагаа, газар ашиглалт, суурь үйлчилгээ гэх мэт засаглалын хамгийн чухал асуудлуудад чиглэх ёстой. Мөн зөвхөн чинээлэг, зохион байгуулалт сайтай нь бус, бүх иргэд адил тэгш мэдээлэл авах боломжийг нэмэгдүүлэх арга замыг олох хэрэгтэй. Иймээс мэдээлэл авах эрх цаасан дээр адил тэгш боловч бодит байдал дээр ядуу иргэд, эмзэг бүлгийнхэнд үйлчилдэггүй бол засгийн газраас мэдээлэл харилцааны идэвхи санаачилгатай үйл ажиллагаа явуулах шаардлагатай.

Хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засагтай ихэнх оронд МЭЧХ-ийг хэрэгжүүлэхэд ихээхэн зардал гардаг боловч нэг талаас албан хэрэг хөтлөлт хангалтгүйгээс мэдээллийг эрж олох зардал нэмэгддэг, тэрчлэн МЭЧХ-ийн өндөр шаардлагыг хангах захиргааны чадавхи дутагддаг учраас хүртэх үр шим нь зардлаасаа бага гардаг. Гэсэн хэдий ч төр засгийн холбогдох мэдээллийг олон нийтэд дамжуулах бусад олон шинэлэг механизмыг бий болгож ашиглах нь чухал. Энэ үүднээсээ орон нутгийн сайн дурын байгууллагуудтай хамтран ажиллах явдал маш их ач холбогдолтой байдаг.

Сайн засаглал дахь хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн чухал үүргийг хамгаалж бэхжүүлэхийн тулд хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засагтай орнууд хэвлэл мэдээлэлд хандах боломж, үйл ажиллагаанд тавигдах албан ёсны хязгаарлалтуудыг багасгах, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн чадавхи, мэргэжлийн ур чадварыг бэхжүүлэхэд туслах гэсэн хоёр талт арга хэмжээ авах нь зүйтэй. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн чадавхи султай байдлыг төрөөс хяналт тавихыг зөвтгөх шалтгаан болгож хэзээ ч ашиглах ёсгүй төдийгүй ийм байх нь хэвийн зүйл гэдгийг ч хүлээн зөвшөөрч болохгүй. Хэвлэл мэдээллийн үйл ажиллагаанд гүтгэлэг, гутаан доромжлолтой тэмцэх, олон үндэстэн угсаатнаас бүрдсэн улс орнуудад зөрчил мөргөлдөөнөөс урьдчилан сэргийлэхийн тулд тодорхой хязгаарлалт тавих шаардлага гардаг. Гэхдээ энд онцгой байдлаас бусад тохиолдолд захиргааны үзэмжээр шийдвэрлэхийн оронд тодорхой хууль гаргах нь илүү тохиромжтой.

Хэвлэл мэдээллийн хариуцлагатай байдал бол бүхий л улс оронд чухал ач холбогдолтой асуудал юм. Цаашилбал хөгжиж байгаа орнуудад хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд сул дорой, өрсөлдөөнгүй

байдгаас хэсэг бүлгийн явцуу ашиг сонирхолд хөтлөгдөх, олон нийтийг мэдээллээр хангаж, төр засгийн алдаа дутагдал, авлигын хэргийг илчлэх чухал үүргээ гүйцэтгэж чадахгүй болоход хялбархан хүргэж болно (Эдгээр тохиолдолд хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл өөрөө авлигын идэвхитэй, идэвхигүй эх сурвалж болж болно.). Албан ёсны хандивлагчид, олон улсын төрөлжсөн сангууд гэх мэт гадаадын байгууллагууд хөгжиж байгаа орнуудын сэтгүүлчдийг хөгжингүй орнуудын нэр хүндтэй хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудтай холбох, дадлага хийлгэх зэргээр хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн чадавхи, стандартыг бэхжүүлэхэд туслах шаардлагатай.

Захиргааны шударга, хариуцлагатай байдал, үйлчилгээг сайжруулах нь

Төрийн албаны ёс зүйг хөхиүлэн дэмжиж, авлигаас урьдчилан сэргийлэх нь

Ёс зүйг төлөвшүүлэх, авлигаас урьдчилан сэргийлэх хоёр бол нэг зоосны хоёр тал тул хамтад нь авч үзэх хэрэгтэй. 1999 онд ЭЗХАХБ-аас авлигаас урьдчилан сэргийлэх асуудлаар хийсэн судалгаанаас үзэхэд, улс орнуудын авч хэрэгжүүлсэн олон арга хэмжээ ёс зүйн зохистой хүрээг бий болгох, авлигатай тэмцэх хүчин чармайлтын аль алинд хувь нэмрээ оруулсан байна. Урьдчилан сэргийлэх хамгийн үр нөлөөтэй арга хэмжээний нэг нь шударга байдлын хэмжээг хувь хүний зан байдалд суулгаж төлөвшүүлэх явдал юм. Гэхдээ авлигын улмаас гарах зардал, эрсдэлийг түүний боломжит ашиг орлогоос илүү болгоход чиглэсэн хөшүүрэг бий болгох хэрэгтэй. Дээрх хоёр асуудал нягт харилцан уялдаатай. Яваандаа ёс зүйн хэм хэмжээг төлөвшүүлснээр авлигын үйлдлийн тоо буурч, улмаар авлигатай тэмцэх дүрэм журмын хэрэгжилтийг илүү үр нөлөөтэй болгодог. Нөгөө талаас авлигын зардал, эрсдэлийг өндөр байлгах нь хувь хүний ёс суртахууны стандартыг өндөр байлгахад хүчирхэг түлхэц болдог. Иймээс авлигыг гэмт хэрэгт тооцохын дээр засгийн газраас зохистой зан байдлын стандартуудыг тайлбарлан таниулж, түүний дотор сайн үйлчилсэнд талархсаны хариуд үзүүлж буй гэм зэмгүй талархал, шан харамж, зохисгүй бэлэг, шууд хээл хахууль зэргийн ялгааг ойлгуулах хэрэгтэй.

Авлигатай тэмцэх явдал бол сайн засаглалын бодлогын нэг хэсэг учраас энэ номд авч үзсэн төрийн удирдлагыг сайжруулах

агуулгын хүрээнд авч үзэх нь зүйтэй. Үүнтэй холбогдуулан санал болгож буй сайжруулах ерөнхий чиглэлийн нэг бол авлигын эрсдэл хамгийн өндөр байдаг төрийн захиргааны салбаруудад хариуцлага, ил тод байдал, эрх зүйт ёс, оролцоог бэхжүүлэхэд анхаарах хэрэгтэй. Ялангуяа хариуцлагын тогтолцоог хүчтэй болгосноор захиргааны үйл ажиллагаанд тавих бие даасан хяналтыг сайжруулах, шийдвэр гаргах шалгуурыг ил тод болгож, захиргааны шийдвэрийг шуурхай мэдээлснээр гэм буруутай үйлдлийг илрүүлэх боломж бий болгодог. Ёс зүйн уур амьсгалыг сайжруулах, авлигыг багасгах хүчин чармайлттай холбоотой анхаарах тодорхой асуудлуудыг ач холбогдлоор нь эрэмбэлэхгүйгээр толилуулбал:

- Олон нийтийн анхаарлыг татах зорилгоор зөвхөн цөөн тооны “жараахай” барих бус, аливаа байгууллага, эсвэл улстөрийн тогтолцооны дээд шатанд байгаа зүй бус үйлдлийг илрүүлж, зохих шийтгэл ногдуулж байх.
- Хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг нийтэд ил болгож, мэдээлэх нь авлигын хэргийг эрүүгийн хуулиас гадуур шийдвэрлэх хүчирхэг хэрэгсэл бөгөөд улстөрийн сонголт хийхэд чухал мэдээллээр олон нийтийг хангадаг.
- Сайн менежмент хамгийн чухал. Ёс зүйтэй байдал төрийн албан хаагч бүрийн үүрэг боловч итгэлцлийн уур амьсгалыг хариуцлагатай менежерийн үр дүнтэй хяналттай хослуулснаар чухал шаардлагатай тааламжтай орчин бүрддэг. “Итгэ, гэхдээ шалга” гэсэн оросын ардын зүйр үг байдаг.
- Авлигын үйлдлийг нэгэнт гарсны дараа шийтгэснээс түүнээс урьдчилан сэргийлэх нь хамаагүй үр дүнтэй, хямд тусдаг. Хууль сахиулах ажиллагаа сул бол урьдчилан сэргийлэх ажиллагаа автоматаар сулардаг боловч авлигад өртөх боломжийг хязгаарлах нь илүү үр нөлөөтэй бөгөөд “шулмыг дарах” (нийгэмд хүлээн зөвшөөрөгдөөгүй буюу аюултай үзэл бодолтой хүмүүсийн эсрэг хандлага) уур амьсгал бий болох эрсдэлийг бууруулдаг. Магадгүй авлигын хамгийн том ганц эх сурвалж нь хэт нарийн түвэгтэй, тодорхой бус зохицуулалт байж болно. Иймд зохицуулалтын хүрээг оновчтой, тодорхой болгох нь авлигатай тэмцэх ганц шилдэг арга бөгөөд ажил гүйлгээний зардлыг бууруулж, эдийн засгийн үр ашгийг сайжруулахад хувь нэмрээ оруулдаг.

- “Шан харамж” (заримдаа “хурдасгагч мөнгө” гэж нэрлэдэг) буюу төрийн албан хаагчийг ажил үүргийг нь шуурхай гүйцэтгүүлэхээр бэлэг сэлт өгөх, давуу тал олгох явдлыг тухайн ажилтныг дүрэм зөрчих, давуу тал олж авах, эсвэл хууль зөрчихөд хүргэдэг шууд хээл хахуулиас ялгаж салгах шаардлагатай. Энэ хоёр хэлбэр хоёулаа хортой, хоёуланг нь үл тэвчих шаардлагатай боловч авлига гүнзгийрсэн системд шууд хээл хахуулийн эсрэг хүчтэй тэмцэх тал дээр тэргүүлэх ач холбогдол өгөх нь зүйтэй. Шан харамжийн асуудлыг зөвхөн төрийн албаны цогц шинэтгэлийн хүрээнд шийдвэрлэх боломжтой.
- Ялангуяа хөгжиж байгаа орнуудад авлигатай тэмцэх хүчин чармайлтыг авлига авч байгаа төр засгийн газар төдийгүй авлига өгч байгаа хувийн хэвшлийнхэн, түүний дотор хахууль өгч байгаа гаднын байгууллага, компаниудад эн тэнцүү чиглүүлэх хэрэгтэй.
- Олон улсын зээл тусламжийн байгууллагууд наанадаж өөрсдийн санхүүжүүлж буй төслүүдэд авлигаас урьдчилан сэргийлэх, цаашлаад авлигатай тэмцэх асуудлаар өөр хоорондоо болон хүлээн авагч орны засгийн газрын хүчин чармайлттай идэвхитэй хамтран ажиллах замаар чухал үүрэг гүйцэтгэж болно.
- Бусад чиглэлийн нэг адилаар, шийтгэл тодорхой, шуурхай байх нь хэрэгжих магадлал багатай хүнд шийтгэлээс илүү үр нөлөөтэй үйлчилдэг. Хөгжиж байгаа зарим оронд авлигын хэрэгт холбогдож шүүхэд шилжсэн хүмүүсийн дөнгөж нэг хүрэхгүй хувь нь л ял шийтгэл хүлээж, *бас* ялаа эдэлдэг байна. Ерөнхий зарчим ёсоор гол анхаарлыг гарч болзошгүй алдагдалд хандуулах хэрэгтэй. Өөрөөр хэлбэл, тодорхой нэг үйлдэлд ногдуулах шийтгэлийн хүнд хөнгөн байдлыг гэмт үйлдэл нь баригдаж, бодитойгоор шийтгэл хүлээх магадлалаар үржүүлнэ гэсэн үг.
- Ажилд авах, албан тушаалд дэвшүүлэх зэрэг боловсон хүчний дүрэм журамд ёс зүйн шалгуурууд тавих хэрэгтэй. Төрийн албанд зөвхөн ёс зүйтэй хүмүүс элсэнэ гэсэн баталгаа байхгүй ч ийм шалгуур тогтоосноор зарим илэрхий эрсдэлтэй нэр дэвшигчдийг шигшиж үлдээх боломжтой. Түүнчлэн

мэдээлэгчдийг хамгаалаад зогсохгүй бодитойгоор шагнаж урамшуулдаг байхын зэрэгцээ итгэлцлийн уур амьсгал эвдсэн элдэв хов жив, өш хонзон авах уур амьсгалыг таслан зогсоох нь чухал.

- Мөн авлигатай тэмцэх чиглэлээр дагнан ажилладаг тусгай байгууллагууд чухал үүрэг гүйцэтгэж болно. Гэхдээ тэднийг жинхэнэ ёсоор хараат бус байлгаж (ялангуяа, ердийн цагдаагийн газраас), зохицуулалтыг хялбаршуулах, эрх зүй, боловсон хүчний дүрэм журмыг боловсронгуй болгох, шүүхийн үр ашигтай ажиллагааг нэмэгдүүлэх зэрэг нэмэлт арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Ийм нэмэлт арга хэмжээгүйгээр авлигатай тэмцэх байгууллагын үйл ажиллагаа утга учиргүй, хий хоосон оролдлого болон хувирдаг нь туршлагаас харагдаж байна.

Төрийн захиргаанд гүйцэтгэлийг хэмжих нь

Төрийн захиргааны удирдлагыг сайжруулахын тулд гүйцэтгэлийн чиг баримжааг хүчтэй болгох шаардлагатай боловч хэрэгжилтийн явцад амжилт олох нь цөөн, алдаа дутагдал гарах нь олон байдаг учраас улсын салбарын менежментэд гүйцэтгэлтэй холбоотой элементүүд нэвтрүүлэхэд туйлын болгоомжтой хандах хэрэгтэй. Гүйцэтгэлийг хэмжих, тодорхой шалгуур үзүүлэлтийн тохиромжтой эсэх нь бусад олон зүйлээс гадна тухайн салбараас ихээхэн хамаардаг.

Захиргааны ажлын гүйцэтгэлийг сайжруулах ерөнхий арга барилын талаар олон улсын туршлагад үндэслэсэн дараах сургамж бий болжээ:

- Гүйцэтгэлийн баримжаагаа нэмэгдүүлэх зорилго, түүнд хүрэх арга хэрэгслийг хэзээ ч бүү хольж хутга. Гүйцэтгэлийг хөхиүлэн дэмжих олон арга зам байдаг. Нөхцөл байдлаас хамаарч гүйцэтгэлийг сайжруулахын тулд тоон, эсвэл чанарын үзүүлэлт ашиглах нь зөв байж болно. Эсвэл яриа хэлцэл, ёс зүйн зөвлөгөө, хамт ажиллагсдын шахалт зэрэг гүйцэтгэлийн үзүүлэлттэй холбоогүй бусад арга хэрэгслийг ашиглаж болно. Гүйцэтгэлийн үзүүлэлтийг нэвтрүүлэх тааламжтай нөхцөл бүрдсэн хэдий ч захиргааны, эсвэл

төсвийн тогтолцоог бүхэлд нь өөрчлөхүйц бөөндсөн хэлбэр сонгохгүй байхыг анхаарах нь зүйтэй.

- Гүйцэтгэлийн үзүүлэлтийг нэвтрүүлснээр ялангуяа олон үндэс угсаатнаас бүрдсэн нийгэмд болон маш жижиг эдийн засагт хувь хүний зан байдалд үзүүлж болох нөлөөг тооцож, нөхөн тэнцвэржүүлэх буюу “даатгал”-ын арга хэмжээ авах хэрэгтэй.
- Гүйцэтгэлийн орц, гарц, үр дүн, үйл явцын үзүүлэлтүүдийн янз бүрийн хэрэглээ, хязгаарлалтыг ойлгож, холбогдох салбар, асуудал бүрт тохируулан хэрэглэх нь зүйтэй. Боломжтой бол гүйцэтгэлийг үнэлэх аль нэг үзүүлэлтийг дангаар хэрэглэхээс илүү тэдгээрийг хослуулан хэрэглэх нь үр дүнтэй.
- Гүйцэтгэлийн хяналт шинжилгээг сайжруулж, авах арга хэмжээ түргэн шуурхай, урьдаас тодорхой байх нөхцлийг хангаж өгөх шаардагатай.
- Гүйцэтгэлийн үзүүлэлтүүдийг салбарын ба төв яамдын (эсвэл олон нийтийн) хоорондын яриа хэлцэлд ашиглаж болох боловч хөгжиж байгаа орнуудад дүрэм журам, боловсон хүчин, төсвийн хуваарилалттай шууд, механикаар холбохоос зайлсхийх хэрэгтэй.
- *Гүйцэтгэлийн системийн өөрийнх нь гүйцэтгэлийг* системтэйгээр үнэлэх заалтууд оруулах хэрэгтэй. Аливаа гүйцэтгэлийн менежментийн системийн логикт угаас байдаг нэг зүйл буюу системийг өөрийг нь бодит байдлын сорилтод оруулж, үр өгөөж нь өртөг зардлаасаа илүү байгаа гэдгийг үе үе нотлон харуулж байх нь зүйтэй.

Дээрх сануулгаас гадна төрийн захиргааны албанд үйлчилгээний мэдрэмжийг өргөжүүлэх боломжийг байнга эрэлхийлж байх; сайн гүйцэтгэлийн шагнал урамшуулал (заавал мөнгөн шагнал байх албагүй), тааруухан гүйцэтгэлийн шийтгэлийг нэмэгдүүлж байх; гүйцэтгэлийг хэмжиж хяналт тавихад зориулсан төрөл бүрийн арга хэрэгсэл нэвтрүүлэх боломжийг байнга үнэлж дүгнэж байх нь чухал. Энэ бүх ажилд ажиллагсад, үйлчлүүлэгчид, олон нийтийн санаа бодлыг системтэйгээр тусгахаас гадна мэдээлэлтэй, хүчтэй чөлөөт хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл чухал үүрэгтэй.

Гүйцэтгэлийн үзүүлэлтүүдийг төрийн захиргаанд нэвтрүүлэх бодит үйл явц дараах үе шатуудаас бүрдэж болно:

- Иргэдэд шууд үйлчилгээ үзүүлдэг нэг юмуу хоёр яам, газрыг сонгож авах.
- Гүйцэтгэлийн энгийн үзүүлэлтүүдийг боломжийн зардлаар (түүний дотор ажил гүйлгээний зардал) нэвтрүүлэх.
- Эдгээр хэмжих үзүүлэлтийн ажиллагаа, үр нөлөөнд сайтар хяналт тавих.
- Хэмжүүрийн алдаа дутагдлыг засч, шаардлагатай засвар хийх.
- Гүйцэтгэлийн хэмжүүрийг тохиромжтой үед нь төрийн бусад үйл ажиллагааны чиглэлд аажмаар өргөжүүлэн хэрэглэх.
- Хамгийн гол нь үр өгөөж буурч эхлэх цэгт хүрмэгц зогсоох хэрэгтэй.

Төрийн захиргааг сайжруулахад мэдээлэл харилцааны технологийн үүрэг

Хөгжиж байгаа орнуудын засгийн газрууд санхүүгийн менежментийг сайжруулах, төрийн үйлчилгээг оновчтой болгох, иргэдтэй харилцах харилцаагаа өргөжүүлэхэд МХТ-ийг ашиглах, засгийн газартай харилцах харилцаанд иргэдийг өөрчлөлтийн хөдөлгөгч хүч болгон татан оруулах үйл явц дөнгөж эхний шатанд явж байна. Аливаа санаачилга тухайн улс орны онцлог нөхцөл, тэргүүлэх чиглэлтэй уялдах шаардлагатай боловч таатай боломжуудыг эрэлхийлэхийн хажуугаар үргүй зардал, алдаа дутагдлаас зайлсхийхэд чиглэсэн тодорхой зарчмууд чухал шаардлагатай.

Нэгдүгээрт, *МХТ бол багаж хэрэгсэл* бөгөөд үнэндээ хэрэглэгчийн хэрэгцээ, шаардлагыг нэн тэргүүнд тавьж, түүгээрээ МХТ-ийг ашиглах эсэх, хэрхэн ашиглах эсэхээ тодорхойлдог утгаараа хувилагч машин, эсвэл авто машинаас ялгаагүй хүчирхэг хэрэгсэл байдаг. Зарим ажил үүргийн хувьд компьютер, эсвэл интернэтээс илүү үзэг, цаас, телефон утас, биечлэн уулзалт, эсвэл номын санд очиж судлах явдал хамаагүй илүү үр дүнтэй байж болно. Юун түрүүнд компьютержүүлэхийг зорьдог засгийн газрууд, зөвлөхүүд, хандивлагч байгууллагууд энэхүү энгийн ойлголтыг анхаарах хэрэгтэй. Үнэн хэрэгтээ өнөөгийн МХТ нэвтрүүлэх санаачилгууд хэрэглэгчдийн хэрэгцээ, шаардлага гэхээсээ илүү нийлүүлэгчид, зах зээлийн шаардлагад хөтлөгдсөн байх нь элбэг

гэж хэлж болно. Иймээс, аливаа арга хэрэгслийн адилаар МХТ-ийн шинэтгэлийн зардлыг түүнээс хүлээгдэж байгаа бодит үр өгөөжтэй харьцуулж бодитойгоор үнэлэх нь чухал.

Хоёрдугаарт, *МХТ-ийн мэргэжилтнүүд, “улсын салбарын менежерүүд” өөр хоорондоо салангид ажиллаж болохгүй.* Улсын салбарын үр нөлөөнд гарч буй ахиц дэвшил тухайн салбарынхаа дүрэм журам хэр сайн байхаас ихээхэн хамаардаг. Хуучирч хоцрогдсон, үр ашиггүй дүрэм журам, үйл явцтай газар мэдээлэл харилцааны дэвшилтэт технологи нэвтрүүлнэ гэдэг үр ашиггүй байдлыг компьютержүүлнэ гэсэн үг. Буруу зүйлийг илүү түргэн хийснээр дэвшил гарахгүй. Нөгөө талаас, МХТ-ийн мэдлэг дутагдалтай байх нь нэг бол асар их зардлаар алдаа хийх, эсвэл үйлчилгээг эрс сайжруулах таатай боломжуудыг алдах эрсдэлтэй.

Гуравдугаарт, *МХТ нь улсын салбарын сайн удирдлага, дотоод хяналтыг орлож чадахгүй.* Үнэндээ, төсвийн зарлагын мөчлөгийн томоохон хэсэг нь компьютержсэн системээс гадуур “хар хайрцаг”-т зэрэгцэн явагддаг нөхцөлд компьютер нэвтрүүлэх нь зарлагын хяналтыг чангатгаж байгаа мэт худал дүр үзүүлж болно.

Дөрөвдүгээрт, төрийн мэдээллийн системийг илүү түргэн шуурхай, нэгдмэл болгох нь тухайн мэдээллийн үнэн зөв байдлын хувьд *илүү их эрсдэл* дагуулдаг бөгөөд хангалттай шалгалт, хяналт, аюулгүй байдал, вирусын хамгаалалтгүй дутуу дулимаг боловсруулсан тохиолдолд мэдээллийн санг бүхэлд нь аюулд учруулж ч болно. Төрийн данс тооцоо, бүртгэлийн гар системээс компьютержсэн системд, эсвэл боловсон хүчний хувийн хэргийг цаасан хэлбэрээс цахим хэлбэрт шилжүүлж байгаа засгийн газрууд шинэ систем нь сайн ажиллаж, аюулгүй, эрсдэлгүй болох хүртэл хуучин гараар хийдэг бүртгэл тооцоогоо хамт хэрэглэж байх хэрэгтэй.

Тавдугаарт, МХТ нэвтрүүлснээр *авлигыг* бууруулна гэж үздэг боловч харамсалтай нь төдийлөн үр дүн гараагүй байна. Шинэ технологийг бүрэн ойлгодоггүй хүмүүсийн хувьд компьютерийн технологи нь авлигын олон боломжийг хаадаг боловч шинэ системийг өөрт ашигтайгаар хэрэглэх хэмжээнд бүрэн ойлгодог хүмүүсийн хувьд авлигын шинэ боломжийг нээж өгдөг. Энэ утгаараа МХТ нь авлига, ашиг хонжоо хайх шинэ боломж олгодог.

Хөгжиж байгаа ихэнх оронд засгийн газрын хариуцлагатай, ил тод байдал, оролцоог нэмэгдүүлэх; улсын салбарын үйл ажиллагааны үр ашиг, үр нөлөөг дээшлүүлэх; төрийн үйлчилгээний хүртээмжийг өргөжүүлэх; олон нийтэд мэдээлэл түгээх; холбогдох оролцогч талууд ба үйлчилгээ хэрэглэгчдээс санал бодлыг нь авахад МХТ-ийн гайхамшигт боломжийг бүрэн ашиглаж чадахгүй байна гэж үздэг. Түүнчлэн МХТ нь засгийн газрын бүх шатанд холбогдох мэдээллийг хялбар дамжуулснаар төвлөрүүлэх, эс төвлөрүүлэх тухай маргааныг таслахад тусалж болно.

ЗАРИМ ДҮТНЭЛТ ЗАХИАС

Төрийн захиргааны тухай бодит жишээ баримт нь дангаараа захиргааны шинэтгэл хийх хэрэгцээ шаардлага юмуу шинэтгэлийн чиглэлийг тодорхойлж чадахгүй бөгөөд хаа нэгтээ боловсруулсан “загварыг” механикаар хуулбарлахгүй байхын чухлыг бид энэхүү номын турш харуулсан гэдэгт итгэлтэй байна. Улсын салбарын удирдлагыг сайжруулах тухай зөвлөмжүүд нь тухайн улс орны онцлог нөхцөл байдлыг ул суурьтай судалсан шинжилгээ, түүнчлэн олон улсын туршлага болон бусад орны гаргасан алдаа дутагдлын тухай маш сайн ойлголтод тулгуурлах шаардлагатай.

Мөн энэхүү нарийн түвэгтэй, эмзэг, чухал салбарт томоохон өөрчлөлт хийснээр гарах үр өгөөж, өртөг зардлын тухай тодорхой ойлголт өгсөн гэдэгт бид итгэж байна. Өргөн хүрээтэй цогц шинэтгэлийн эцсийн үр дүн нь чанартай төрийн үйлчилгээг системтэйгээр үзүүлэх, эмзэг бүлгүүдийн үйлчилгээ авах боломжийг дээшлүүлэх, хувийн хэвшлийн ажил гүйлгээний зардлыг бууруулах, эдийн засгийн бодлого ба төр засгийн бусад үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх чадвартай захиргаатай болох явдал юм. Захиргааны шинэтгэлээс хөгжлийн болон ядуурлыг бууруулах зорилтод үзүүлэх нөлөө асар их нь тодорхой. Мэдээж хэрэг өөрчлөлтийн эрсдэлийг бас ямагт санах хэрэгтэй. Ялангуяа, төрийн захиргаа боломжийн сайн ажиллаж байгаа үед “эрс шинэчлэл” хийх нь үнэндээ нөхцөл байдлыг дордуулж болно. Үүний нэг адилаар захиргаа нь туйлын сул дорой, авлигад автсан бол түүнийг сайжруулах цорын ганц арга зам нь эрс шинэчлэл байх болно.

Засгийн газар болон гол оролцогч талуудын жинхэнэ хүсэл сонирхол, идэвхитэй оролцоо, гаднын оролцогчдын бодитой

дэмжлэг, бүх талын тууштай дэмжлэг байхгүй тохиолдолд захиргааны өөрчлөлт хийх тааламжтай уур амьсгал бүрдэх хүртэл бэлтгэл ажил, зөвшилцлийн шатанд үйл ажиллагаагаа зогсоосон нь дээр. Гэхдээ, олон “төр улс”-ын доройтож мөхсөн нэг шалтгаан нь тэдгээрийн төрийн захиргааны доройтол байсан. Захиргааны ийм өвчин эмгэгийг зөвхөн эхний шатанд нь эмчилж анагаахад харьцангуй хялбар байдаг. Өнөөгийн орон бүрийн улсын салбар зуун жилийн өмнөхөөс хамаагүй илүү өрсөлдөөнтэй, хувьсан өөрчлөгдөж байгаа орчин нөхцөлтэй тулгарч байгаа гэдгийг санаж захиргааны шударга, үр нөлөөтэй байдлыг сайжруулах асуудлыг ямагт анхааралдаа байлгах хэрэгтэй.

Эцэст нь дэлхий даяар, нэн ялангуяа хөгжиж байгаа, шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад хийгдсэн захиргааны шинэтгэлийн олон улсын туршлагаас бий болсон ерөнхий “захиасаар” бид энэ номоо төгсгөж байна:

- Сууриа зөв тавь. Төрийн захиргааны уламжлалт практикийг бэхжүүлэхгүйгээр менежментийн түвэгтэй арга хэрэгслийг шууд авч хэрэглэхээс зайлсхийх хэрэгтэй. Энэ нь орчин үеийн арга хэрэгсэл нэвтрүүлэхээс татгалз гэсэн үг биш, харин амжилт гаргах урьдчилсан нөхцлийг бүрдүүлэх тухай юм.
- *Цаасан дээр бичигдсэн зүйлсээс цааш бодит практикийг нягталж үз.* Хэрэгждэггүй дүрэм журам бол дүрэм журам огт биш юм. Хууль тогтоомж, албан ёсны дүрэм журмаас илүү төрийн захиргаан дахь байгууллагын болон хүний хүчин зүйлс бодит амьдрал дээр хэрхэн үйлчилж байгааг анхаарч судлах хэрэгтэй.
- *Дасан зохицох нь даган дууриахын нэр биш.* Энэ номын эхэнд Махатма Гандигийн хэлсэн үгээс иш татсан ёсоор хаа нэг газар хэрэгжүүлсэн шинэтгэл, туршлагыг нухацтай авч үзэж, тохиромжтой гэж үзвэл дотоодын нийгэм-эдийн засгийн нөхцөл байдал, зорилгод нийцүүлэн хэрэглэх хэрэгтэй. Нийгэм, эдийн засгийн өөр орчин нөхцөлд шууд авч хэрэглэхээс ямагт татгалз.
- *Өөрчлөлт, шинэчлэлийг хэрэгцээ гарсан цагт нь хий.* Тодорхой бус цаг үед өөрчлөлт зайлшгүй бөгөөд түүнийг зориудын төлөвлөгөөтэй хэрэгжүүлдэг, эсвэл төлөвлөгөөгүй

хийх нь илүү их өртөг зардал гаргаж, тааламжгүй үр дагаварт хүргэдэг. Үүний эсрэгээр зөвхөн тухайн үеийн “моодыг” дагах зорилгоор хийх нь үргүй зардал болж, эмх замбараагүй байдал бий болгодог.

- *Бусдын алдааг бүү давт.* Олон улсын сайн, муу туршлагын аль алийг судлах хэрэгтэй. Ижил төстэй орны туршлагаас илүү захиргааны олон төрлийн тогтолцоонд үйл ажиллагааг хэрхэн өөр өөр байдлаар явуулж буйг харьцуулснаар үндэсний онцлогт тохирсон шийдлийг сонгох нь чухал.
- *Түргэн, дөт замыг бүү хай.* Аливаа төрийн захиргааны шинэтгэл институцийн гүн агуулгатай байдаг учир институцийг өөрчлөхөд удаан хугацаа шаардлагатай байдаг. Үүний дээр дан ганц техникийн шийдвэрээр хэрэгжүүлэх боломжгүй улстөрийн шийдвэрээс шалтгаалдаг тул ойлгож мэдрэх, итгэл үнэмшилтэй болох хугацаа шаардлагатай байдаг.
- *Жолоочийн суудалд зөв жолоочийг тавь.* Дээд удирдлагын манлайлал чухал боловч дээрээс өгсөн хатуу заавар чиглэл удаан хугацааны тогтвортой өөрчлөлт авчрах магадлал багатай байдаг. Захиргааны өөрчлөлтийг гол оролцогч талуудын идэвхитэй оролцоотойгоор боловсруулж, хэрэгжүүлэх нь зүйтэй. Зээл тусламжаас хамааралтай хөгжиж байгаа орнуудын хувьд энэ шалгуур нь гадаадын хандивлагчид захиргааны шинэтгэлийг удирдан залахаас татгалзах, зөвхөн үндэсний засгийн газрын боловсруулсан шинэтгэлийн хөтөлбөрт хувь нэмрээ оруулах зарчмыг баримтална гэсэн үг юм.
- *Асуу, бас дахин асуу.* Төрөл бүрийн эх үүсвэрээс зөвлөгөө авч, өрсөлдөөн бий болгосноор муу бүтээгдэхүүнийг шахан зайлуулах боломжтой болно. Санал болгож байгаа шинэтгэлийн цэсийг сайтар нягталснаар засгийн газар тухайн зөвлөмжийг хүлээн авах итгэл үнэмшилтэй болно.

Зүүлт, тэмдэглэл

- 1 Энэ хэсгийг Шиаво-Кэмпогийн бүтээлд тулгуурлав (1994).

Статистикийн хавсралт

I.
ЗАСГИЙН ГАЗРЫН АЖИЛ ЭРХЛЭЛТ БА ЦАЛИН ХӨЛС
Янз бүрийн оноор, хүн амд болон ДНБ-д эзлэх хувиар¹

	Ажил эрхлэлт				Төрийн албаны ерөнхий дүн		Цалин хөлс	
	Төрийн захиргаа		Нийгмийн салбар		ДНБ-д эзлэх хувиар	Нэг хүнд ногдох ДНБ-ий үржвэрээр	Цалин хөлс	
	Төв засгийн газар	Орон нутгийн засгийн газар	Боловсролын салбар	Эрүүл мэндийн салбар			ДНБ-д эзлэх хувиар	Нэг хүнд ногдох ДНБ-ий үржвэрээр
<i>Africa</i>	0.9	0.3	0.6	2	2	6.7	5.7	
Ангол	1.1	0.2	0.4	0.3	1.9	4.7	1.3	
Бенин								
Ботсвани	3.5	1.1	1.1	0.2	5.8	10.9	3.5	
Буркина-Фасо	0.4					4.4	11.8	
Бурунди	0.1		0.3	0.1		3.9	7.7	
Камерун	0.6	0.2	0.5	0.1	1.4	3.9	3.7	
Кабо Верде	1.2	0.3	1.3	0.4	3.2			
Төв Африкийн БНУ	0.9	0.2	0.2	0	1.3	4.4	5.2	
Чад	0.2		0.1					
Коморын арлууд	0.4	0.1	0.6	0.1	1.2			
Конго	1.3		1	0.4				
Зааны ясан эрэг	0.3	0.1	0.4	0	0.8	6.7	7.6	
Джибути	1.5		0.3	0.2	2			
Экваторын Гвиней								
Эритрей								
Этиоп								
Габон	2.6	2.5	0.5	0.2	0.9		1.7	
Гамби	0.3	0.1	0.3	0.2				

¹ С. Шиаво-Кэмпогийн зөвшөөрлөөр тохируулав, "Засгийн газрын ажил эрхлэлт ба цалин хөлс: Дэлхий нийтийн ба бүс нутгийн ноглох баримт", Төрийн захиргаа ба хөгжил, 18, 457-478 (1998), энэ нь 1997 онд Дэлхийн Банкнаас явуулсан өргөн хүрээтэй судалгааны үр дүнд тулгуурласан байв. (С.Шиаво-Кэмпо нар, 1997б).

	Ажил эрхлэлт				Төрийн захиргаа		Төрийн эрхлэлт		Төрийн эрхлэлт		Цалин хөлс	
	Төрийн захиргаа		Нийгмийн салбар		Төрийн захиргаа		Төрийн захиргаа		Төрийн захиргаа		Төрийн захиргаа	
	Төв засгийн газар	Орон нутгийн засгийн газар	Боловсролын салбар	Эрүүл мэндийн салбар	Төв засгийн газар	Орон нутгийн засгийн газар	Төв засгийн газар	Орон нутгийн засгийн газар	Төв засгийн газар	Орон нутгийн засгийн газар	ДНБ-д эзлэх хувиар	Нэг хүнд ногдох ДНБ-ий үржвэрээр
Хорват	1.6	0.6	1.5	1.5	1.5	0.6	0.6	1.5	1.5	3	1.4;	1.4;
БН Чех Улс	0.6	0.6	1.7	1.7	1.7	0.6	0.6	1.7	1.7	5.2	1.5	1.5
Унгар	1.4	1.3	2.9	2.9	2.9	1.3	1.3	2.9	2.9	8.1	3.3	3.3
Македон	0.9	0.1	0.9	0.9	0.9	0.1	0.1	0.9	0.9	3.2	6	1.9
Польш	0.2	0.4	1.6	1.6	1.6	0.4	0.4	1.6	1.6	4.2	6.1	6.1
Румын	0.2	0.8	1.4	1.4	1.4	0.8	0.8	1.4	1.4	7.7	5.8	0.9
Словак	1.3	0.8	3.2	3.2	3.2	0.8	0.8	3.2	3.2	0.7	0.7	1
Словени	1.4	0.4	2.5	2.5	2.5	0.4	0.4	2.5	2.5	2.6	2.1	2
Турк	1	0.4	0.9	0.9	0.9	0.4	0.4	0.9	0.9	2.6	2.1	2
<i>Хурчин ЗХУ</i>												
Армен	0.8	3.7	4	4	4	3.7	3.7	4	4	10.5	1.8	0.8
Азербайжан	0.8	0.4	5.2	5.2	5.2	0.4	0.4	5.2	5.2	7.9	1.8	1.6
Беларусь	0.6	0.4	4.2	4.2	4.2	0.4	0.4	4.2	4.2	7.8	3.9	0.5
Эстони	1.9	1	2.9	2.9	2.9	1	1	2.9	2.9	10.5	5.6	1
Гүрж	2.6	1.3	4.5	4.5	4.5	1.3	1.3	4.5	4.5	6.8	0.8	0.1
Казахстан	1.2	0.9	1.8	1.8	1.8	0.9	0.9	1.8	1.8	2.8	2.8	0.1
Кыргызын БН Улс	5.8	0.9	3.5	3.5	3.5	0.9	0.9	3.5	3.5	4.9	4.9	0.8
Латви	1.9	0.6	3.6	3.6	3.6	0.6	0.6	3.6	3.6	8.4	6.3	7.1
Литва	1	0.4	3.8	3.8	3.8	0.4	0.4	3.8	3.8	8.2	3.6	1.2
Молдав	0.2	0.4	4.2	4.2	4.2	0.4	0.4	4.2	4.2	7.3	5.5	0.5
Орос	0.4	0.4	5	5	5	0.4	0.4	5	5	8.6	1.7	0.3
Тажикистан	0.5	0.5	3.8	3.8	3.8	0.5	0.5	3.8	3.8	3	4.9	2.7
Туркменистан	1.9	0.7	4.4	4.4	4.4	0.7	0.7	4.4	4.4	8.4	0.7	0.7
Украйн	0.4	0.4	4.4	4.4	4.4	0.4	0.4	4.4	4.4	3	4.9	2.7
Узбекистан	0.4	0.7	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.8	0.8	3	4.9	2.7
Латин Америк	1.2	0.7	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.8	0.8	0.3	4.9	2.7
Карибийн тэнгис												
Антигуа ба Барбуда	13.1	0.2	0.8	0.8	0.8	0.2	0.2	0.8	0.8	4.9	11.5	0.9
Аргентин	0.9	2.8	1.7	1.7	1.7	2.8	2.8	1.7	1.7	6.5	2.1	2.4
Багамын арлууд	3.2									6.8		

	Ажил эрхлэлт				Төрийн эрхлэлт		Төрийн эрхлэлт		Төрийн эрхлэлт	
	Төрийн захиргаа		Нийгмийн салбар		Төрийн албаны ерөнхий дүн		Төрийн албаны ерөнхий дүн		Төрийн албаны ерөнхий дүн	
	Төв засгийн газар	Орон нутгийн засгийн газар	Боловсролын салбар	Эрүүл мэндийн салбар	ДНБ-д эзлэх хувиар	Нэг хүнд ногдох ДНБ-ий үржвэрээр	ДНБ-д эзлэх хувиар	Нэг хүнд ногдох ДНБ-ий үржвэрээр	ДНБ-д эзлэх хувиар	Нэг хүнд ногдох ДНБ-ий үржвэрээр
Барбадос	4		1.1	1.6	4.2					
Белиз										
Бермудын арал										
Болив	1.2	0.2	1.1	0.3	2.7			4		1.8
Бразил										
Чили	0.3	0.2	0.1	0.4	0.9			3.9		4.2
Колумб	0.1	0.5	0.8	0.2	1.7			2.7		2.4
Коста Рика										
БН Доминикан Улс										
Эквадор	1.7	0.4	1	0.3	3.4			6.5		1.9
Эль Сальвадор	0.7		0.6	0.4	1.7			5.3		3.6
Гватемал										
Гайана	1.6	0.4	0.1	0.2	2.3			4.4		3.7
Гондурас	1	0.1	0.6	0.1	1.8			8.5		4
Ямайка										
Мексик										
Никарагуа	0.5		0.7	0.5				7		3.2
Парагвай	3									
Перу	1.5									
Суринам										
Тринидад ба Тобаго										
Уругвай	2.4	1.2	2.1	0.8	6.5			5		2.1
Венесуэл	1.2	0.5	0.9	0.1	2.7			4.8		1.8
1.4	0.9	1.2	0.4	0.4	3.9			9.8		3.4
Алжир	1.5	0.8	1.3	0.6	4.2			9.7		2.9
Бахрейн	2.6		1.8	1.1	5.5			7.1		1.3
Египет	1.8	2.7	0.9	0.7	6.2			8.4		4.7
Йордан	0.8	0.8	1.5	0.5	3.5			14.4		2.7
Ливан	0.2	0.3	0.8	0.1	1.4			1.5		1.4

Ойрхи Дорнод ба Хойд Африк

	Ажил эрхлэлт				Төрийн захиргаа		Төрийн эрхлэлт		Төрийн эрхлэлт		Цалин хөлс	
	Төрийн захиргаа		Нийгмийн салбар		Төрийн захиргаа		Төрийн захиргаа		Төрийн захиргаа		Төрийн захиргаа	
	Төв засгийн газар	Орон нутгийн засгийн газар	Боловсролын салбар	Эрүүл мэндийн салбар	Төв засгийн газар	Орон нутгийн засгийн газар	Төв засгийн газар	Орон нутгийн засгийн газар	Төв засгийн газар	Орон нутгийн засгийн газар	ДНБ-д эзлэх хувиар	Нэг хүнд ногдох ДНБ-ий үржвэрээр
Марокко	0.8	0.5	0.9	0.1	2.3	12.1	4.5					
Сири	1.0	0.3	1.7	0.3	3.2	8.7	3.0					
Тунис	1.4	0.3	1.5	0.5	3.7	7.1	3.0					
Газийн Баруун эрэг	1.5	0.7	1.5	0.2	2.4							
Йемен	2.3	0.7	0.3	0.2	3.5	8.0	3.3					
ЭЗХАХБ¹	1.8	2.5	2.1	1.4	7.7	4.5	1.6					
Австрали	1.3	2.3	2.3	1.7	7.6		1.3					
Австри	3.4	2.5	0.5	1.3	7.6	3.7	1.0					
Бельги	1.7	2.3	2.8	0.8	7.6	7.3	2.4					
Канад	1.0	1.8	1.3	0.0	4.0	2.2	1.7					
Дани	2.8	5.2	2.8	2.0	12.7	12.9	1.3					
Финлянд	2.2	7.7	0.7	1.8	12.4	3.3	1.3					
Франц	2.7	2.2	1.9	0.2	7.0	3.3	1.0					
Герман	0.4	2.6	1.4	0.1	4.5	2.4	1.3					
Грек	1.1	0.4	1.2	0.1	2.7	9.5	4.2					
Ирланд	1.2	0.8	1.5	1.7	5	5.3	1.2					
Итали	1.3	1.3	1.7	1.1	5.4	5.9	1.4					
Япон	0.7	1.2	1	0.2	3.2							
Нидерланд	3.9	1.3			5.2		2					
Шинэ Зеланд	1.2	1.2	6.2		8.6	3.6	3.2					
Норвеги	2.6	1.6	3.1	0.5	13.0	3.6	1.1					
Португал	1.8	0.8			5.1	11.5	1.6					
Испани	1.3	2	0.6									
Швед	4.1	5.3	3.3	4.7	17.4	5.3	1.8					
Швейцарь	2.1	2.5	1.7	1.3	7.6	3	0.8					
Их Британи	1.3	2.2	1.7	1.7	7	4.5	1.5					
АНУ	1.2	3.2	2.2	0.5	7.1	2.3	1.5					

¹ Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага

II.
ТӨВ ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ЯАМДЫН ТОО,
Янз бүрийн оноор

Улс орон	Төв засгийн газрын яамдын тоо ¹	Хүн ам (мянгаар)	Нэг яаманд ногдох хүн ам (мянгаар)	Төв засгийн газрын ажилтны тоо (мянгаар)	Төв засгийн газрын нэг яаманд ногдох ажилтны дундаж тоо
<i>Африк тив</i>	19	13,942	926	1,046	71
Ангол		11,600		1,100	
Бенин	-	5,800	-	.	-
Ботсвани	10	1,500	150	3,500	350
Камерун	-	13,900	-	600	-
Кабо Верде	-	406	-	1,200	-
Чад	-	6,700	-	200	-
Коморын арлууд	-	651	-	400	-
Конго	-	2745	-	1,300	-
Зааны ясан эрэг	-	14300	-	300	-
Эритрей	-	3,400	-	-	-
Этиоп	-	60,100	-	-	-
Габон	-	1,140	-	2,600	-
Гамби	12	1,200	100	300	25
Гана	20	18,300	915	200	10
Кени	24	33,100	1379	900	37.5
Лесото	-	2,100	-	1,000	-
Либериа	-	2,900	-	.	-
Мадагаскар	-	15,800	-	700	-
Малави	-	10,400	-	500	-
Мали	-	11,500	-	300	-
Мавритани	17	2,400	141	400	23.5
Маврикий	24	1,100	46	3,300	137.5
Мозамбик	17	18,300	1076	-	-
Намиби	-	1,600	-	4,200	-

Улс орон	Төв засгийн газрын яамдын тоо ¹	Хүн ам (мянгаар)	Нэг яаманд ногдох хүн ам (мянгаар)	Төв засгийн газрын ажилтны тоо (мянгаар)	Төв засгийн газрын нэг яаманд ногдох ажилтны дундаж тоо
Нигери	28	118,400	4229	400	14.3
Руанда	-	5,900	-	-	-
Сенегал	24	8,800	367	400	16.7
Сейшелийн арлууд	-	75	-	-	-
Сомали	-	10,200	-	-	-
Өмнөд Африк	22	43,300	1968	1,400	63.6
Судан		27,900			
Свазиланд	17	906	53	-	-
Того	-	4,300	-	400	-
Уганда	-	20,400	-	200	-
Замби	-	8,500	-	800	-
Зимбабве	18	12,300	683	600	33.3
Ази	20	123,951	4,696	1,069	51
Афганистан	25	22,100	884		
Бангладеш	23	126,000	5478	400	17.4
Бутан	7	1,900	271	-	-
Бруней Даруссалам	11	307	28		
Камбожи	20	10,500	525	1,600	80
Кипр	11	800	73	-	-
Энэтхэг	35	950,000	27143	400	11.4
Индонез	21	199,900	9519	700	33.3
Израйль	20	5,800	290	-	-
Лаос	13	5,200	400	100	7.7
Малайз	23	21,700	943	2,300	100
Мальдив	18	273	15	3,000	166.7
Монгол	9	2,300	256	-	-
Мьянмар	31	46,400	1497	1,200	38.7
Непал	28	2,600	93	-	-
БНАСАУ	-	22,800	-	-	-
Пакистан	25	138,200	5528	400	16

Улс орон	Төв засгийн газрын яамдын тоо ¹	Хүн ам (мянгаар)	Нэг яаманд ногдох хүн ам (мянгаар)	Төв засгийн газрын ажилтны тоо (мянгаар)	Төв засгийн газрын нэг яаманд ногдох ажилтны дундаж тоо
БНХАУ	29	1,243,700	42886	100	3.4
Филиппин	20	73,500	3675	1,000	50
БНСУ	18	46,000	2556	600	33.3
Саудын Араб	20	19,500	975	-	-
Сингапур	14	3,200	229	900	64.3
Шри Ланк	32	18,600	581	2,800	87.5
Тайвань, Хятад	10	-	-	-	-
Тайланд	14	61,000	4357	1,200	85.7
Вьетнам	17	76,500	4500	400	23.5
Төв ба Зүүн Европ, хуучин ЗХУ	15	17,813	747	1,264	73
Албани	16	3,731	233	1,900	118.8
Армен	-	3,600		800	
Азербайжан	14	7,600	543	800	57.1
Беларусь	-	10,215		600	
Босни	-	3,784		.	
Болгар	15	8,306	554	900	60
Хорват	18	4,498	250	1,600	88.9
БНЧУ	15	10,300	687	600	40
Эстони	14	1,455		1,900	
Гүрж	-	5,400	-	2,600	
Унгар	12	10,200	850	1,400	116.7
Казахстан	14	16,800	1200	1,200	85.7
Кыргызстан	-	4,600	-	5,800	
Латви	13	2,474		1,900	
Литва	19	3,706	195	1,000	52.6
Македон	21	2,190	104	900	42.9
Польш	10	38,650	.	200	
Румын	17	22,565	1327	200	11.8
Орос	10	147,105	.	400	.
БН Словак Улс	14	5,383	385	1,300	92.9

Улс орон	Төв засгийн газрын яамдын тоо ¹	Хүн ам (мянгаар)	Нэг яаманд ногдох хүн ам (мянгаар)	Төв засгийн газрын ажилтны тоо (мянгаар)	Төв засгийн газрын нэг яаманд ногдох ажилтны дундаж тоо
Словени	15	1,987	132	1,400	93.3
Тажикистан	-	6,000	.	500	.
Турк	17	64,000	3765	1,000	58.8
Туркменистан	18	4,200	233	1,900	105.6
Украйн	-	50,698		400	
Узбекистан	-	23,700	-	400	-
Латин Америк, Карибийн тэнгис	15	17,142	1,169	2,275	192
Антигуа Барбуда	12	67	6	13,100	1,091.70
Аргентин	7	36,000	5143	900	128.6
Багамын арлууд	15	289	19	3,200	213.3
Барбадос	14	262	19	4,000	285.7
Белиз	20	230	12		
Бермудын арал	13	60	5		
Болив	14	7,800	557	1,200	85.7
Бразил	23	159,900	6952	-	-
Чили	19	14,600	768	<i>m</i>	15.8
Колумб	16	36,200	2263	100	6.3
Коста Рика	17	3,464	204		-
БН Домникан Улс	11	8,097	736		-
Эквадор	6	11,900	1983	1,700	283.3
Эль Сальвадор	12	5,928	494	700	58.3
Францын Гвиней	24	159	7	-	-
Гватемал	12	10,157	846	-	-
Гайана	15	847	56	1,600	106.7
Гондурас	15	6,338	423	1,000	66.7
Ямайка	15	2,554	170	-	-
Мексик	15	96,400	6427	-	-

Улс орон	Төв засгийн газрын яамдын тоо ¹	Хүн ам (мянгаар)	Нэг яаманд ногдох хүн ам (мянгаар)	Төв засгийн газрын ажилтны тоо (мянгаар)	Төв засгийн газрын нэг яаманд ногдох ажилтны дундаж тоо
Никарагуа	13	4,351	335	500	38.5
Парагвай	10	5,100	510	3,000	300
Перу	14	24,400	1743	1,500	107.1
Суринам	16	437	27	-	-
Тринадад ба Тобаго	21	1,307	62	-	-
Уругвай	12	3,200	267	2,400	200
Венесуэл	15	22,800	1520	1,200	80
Ойрхи Дорнод ба Хойд Африк	20	14,992	643	1,390	62
Алжир	27	29,100	1078	1,500	55.6
Бахрейн	15	620	41	2,600	173.3
Египет	27	62,000	2296	1,800	66.7
Иран	22	60,700	2759	-	-
Ирак	21	21,177	1008	-	-
Израйль	20	5,800	290	-	-
Йордан	25	5,800	232	800	32
Кувейт	15	1,800	120	-	-
Ливан	13	3,100	238	200	15.4
Ливи	19	5,800	305	-	-
Мальга	11	375	34	-	-
Марокко	21	27,300	1300	800	38.1
Оман	25	2,400	96	-	-
Катар	12	600	50	-	-
Сири	25	15,000	600	1,000	40
Тунис	25	9,200	368	1,400	56
Арабын Нэгдсэн Эмират Улс	17	2,580	152	-	-
Газийн баруун эрэг	-	-	-	1,500	-
Йемен	27	16,500	611	2,300	85.2

Улс орон	Төв засгийн газрын яамдын тоо ¹	Хүн ам (мянгаар)	Нэг яаманд ногдох хүн ам (мянгаар)	Төв засгийн газрын ажилтны тоо (мянгаар)	Төв засгийн газрын нэг яаманд ногдох ажилтны дундаж тоо
<i>Номхон далай</i>	10	587	44	5,400	360
Күүкийн арлууд	14	20	1	5,400	
Микронезийн Холбоон Улс	6	но	22	-	-
Фижи	15	809	54	-	360
Кирибати	14	81	6	-	-
Маршаллын арлууд	11	61	6	-	-
Папуа Шинэ Гвиней	16	4,500	281	-	-
Самоа	5	168	34	-	-
Соломоны арлууд	9	404	45	-	-
Тонга	13	99	8	-	-
Тувалу	4	10	3	-	-
Вануату	8	178	22	-	-
ЭЗХАХБ²-ын гишүүд	14	37,286	3,022	1,658	132
Австрали	16	18,500	1156	1,300	81.3
Австри	10	8,100	810	3,400	340
Бельги	18	10,200	567	1,700	94.4
Канад	20	30,300	1515	1,000	50
БНЧУ	15	10,300	687	600	40
Дани	19	5,300	279	2,800	147.4
Финлянд	12	5,100	425	2,200	183.3
Франц	14	58,600	4186	2,700	192.9
Герман	14	82,100	5864	400	28.6
Грек	18	10,500	583	1,100	61.1
Унгар	12	10,200	850	1,400	116.7
Исланд	-	271	-	-	-
Ирланд	10	3,700	370	1,200	120
Итали	11	57,500	5227	1,300	118.2

Улс орон	Төв засгийн газрын яамдын тоо ¹	Хүн ам (мянгаар)	Нэг яаманд ногдох хүн ам (мянгаар)	Төв засгийн газрын ажилтны тоо (мянгаар)	Төв засгийн газрын нэг яаманд ногдох ажилтны дундаж тоо
Япон	12	125,600	10467	700	58.3
БНСУ	18	46,000	2556	600	33.3
Люксембург	-	417	-	-	-
Мексик	15	96,400	6427	-	-
Шинэ Зеланд	18	3,800	211	1,200	66.7
Норвеги	16	4,400	275	2,600	162.5
Польш	10	38,700	3870	200	20
Португал	-	9,800	-	1,800	-
Испани	12	39,300	3275	1,300	108.3
Швед	10	8,800	880	4,100	410
Швейцарь	7	7,100	1014	2,100	300
Нидерланд	12	197	16	3,900	325
Турк	17	64,000	3765	1,000	58.8
Их Британи	14	58,200	4157	1,300	92.9
АНУ	14	267,900	19136	1,200	85.7
ДЭЛХИЙН ДУНДАЖ	16	32,245	1,607	2,015	135

1 Ерөнхий сайд, Ерөнхийлөгч, төрийн сайд, дэд сайд нар, тамгын болон хэрэг эрхлэх газрууд, тусгай зөвлөл, комиссуудыг оруулалгүйгээр. Хааяа өөр өөр эх сурвалжаас зөрүүтэй тоо өгсөн байдаг. Энэхүү хүснэгтэд оруулсан тоо баримтыг янз бүрийн эх сурвалжаас цуглуулж, аль болох нэгтгэн тулгах хүчин чармайлт гаргасан болно. Гэсэн ч зарим тодорхойгүй байдал хэвээр үлдэж байна. Мөн яамдыг нэгтгэх, тоо нэмэгдэх явдал цөөнгүй байсан бөгөөд эдгээр тоо баримтыг нэгтгэснээс хойш хийгдсэн байж болно.

2 Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага

