

## Фрэнсис Фукуяма “Засаглал гэж юу вэ”

Орчуулсан: Ориго (2017.10.31)

*Энэ бол төр, түүний дотор гүйцэтгэх засаглал ба төрийн албаны (бюрикратууд) чанарыг хэмжих хэмжүүрийн тухай миний санал бодол юм. Гол асуудал бол ямар төрийг хамгийн чанартай гэж үзэх вэ гэдэг дээр бараг зөвшилцөл байхгүйд оршино. Энд би дөрвөн аргыг санал болгоно. 1. Процедурын хэмжүүрүүд, үүнд “Веберийн төрийн албаны модернизацци”. 2. Хүний нөөц ба тэдний мэргэшсэн байдал зэргийг багтаасан чадавхийн хэмжүүр 3. Гарцийн хэмжүүр 4. Төрийн албаны бие даасан байдлын хэмжүүр. Миний хувьд зарим гарцын үзүүлэлтүүдээс татгалзаж чадавхи ба бие даасан байдал гэсэн хоёр чиглэлтэй загварыг санал болгож байгаа юм. Энэ загвараар яагаад бага орлоготой орнуудад төрийн албаны бие даасан байдлыг багасгах, харин өндөр орлоготой орнуудад ихэсгэхийг зөвлөдөг болохыг тайлбарлана.*

Миний энэ загвар бол засаглалыг хэмжих сайн хэмжүүр олох гэсэн л нэг оролдлого. Юуны өмнө энэ мөчид асуудлыг хэр төвөгтэй, зөрчилтэй болохыг тодруулмаар байна. Сайн засаглалыг хэмжихийн тулд эхлээд бид сайн засаглал гэж чухам юу вэ гэдгийг тодорхойлох хэрэгтэй.

Орчин цагийн улстөрийн ухааны мэргэжилтнүүд гүйцэтгэх засаглал, төрийн албаны үйл ажиллагааны талаар бараг сонирхдоггүй. Ардчилалын гуравдахь давалгаанаас хойш харьцуулсан улстөрийн ухаанд ардчилал, ардчиллын шилжилт, хүний эрх, шударга ёс зэрэгт онцгой анхаарч ирсэн. Ардчилсан бус орнуудын тухайд бол авторитари дэглэмд нь анхаарлаа хандуулдаг. Энэ нь ерөөсөө л гол сэдэв ардчилалыг тойрч эргэлдэж байна гэсэн үг. Өөрөөр хэлбэл бараг хүн болгон л ардчилсан хариуцлагын тогтолцоо, хуулийн засаглал гэх мэт эрх мэдлийг хязгаарладаг улстөрийн инстүүцийг сонирхож байна. Цөөн тооны хэдэн хүн л “төр” гэдэг эрх мэдлийг хэрэглэдэг, хуримтлуулдаг инстүүцийг сонирхдог.

Сүүлийн үед эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг инстүүцээс илүү хяналтын инстүүцийн хэмжүүрүүд л хөгжиж байна. Ер нь ардчилалын чанарыг хэмждэг хэмжүүр нилээд бий. Жишээлбэл “Фрийдом Хаус энд Полайти”-ийн хэмжүүр, мөн сүүлд гарсан арай боловсронгуй Майкл Кокеж ба Жон Геринг нарын гаргаж буй хэмжүүрүүд. Веберийн тодорхойлсон төрийн албыг (бюкрат) хэмжих хэмжүүр маш цөөхөн бий. Төрийн албанд хүмүүсийг сонгож, дэвшүүлэхдээ мерит зарчмыг баримталж байна уу, үйл ажиллагаа нь хэвийн явахаар зохион байгуулагдсан байна уу гэх мэт. Энэ талаар хийсэн цөөхөн оролдлогуудын нэг бол Петер Эванс, Жэймс Рауч нарын 2000 онд хийсэн судалгааны ажил. Гэхдээ тэдний түүвэр зөвхөн 30 орноор хязгаарлагдсан ба түүхэн үйл явцыг харуулж чадаагүй. “Ардчиллын төслүүд” нь экспертүүдийн санал асуулгад үндэслэж төрийн албаны чанарын талаарх мэдээлэл цуглуулсан. Өөр нэг төрийн албаны чанарын хэмжүүр бол Бертелсманы “Bertelsmann Transformation Index”. Энэ аргачлал нь бодлого боловсруулагчид хөгжил ба шинэчлэлийн процессийг хэрхэн удирдахаар зохион байгуулагдсан гэдэг дээр төвлөрдөг. Дэлхийн Банкны зургаан байгууллагын дөрвийнх нь хамтран гаргаж ирсэн “Дэлхий нийтийн засаглалын хэмжүүр” нь төрийн чадавхи (засгийн үр дүнтэй байдал, хууль тогтоох чанар, улстөрийн тогтвортой байдал ба хүчирхийлэлгүй орчин, авлигыг хянаж чадаж байгаа эсэх зэрэг)-ийг тодорхойлсон. Гэхдээ эдгээр нь одоо байгаа хэмжүүрүүдийг нэгтгэсэн байдлаар гаргаж ирдэг. Үүнийг Веберийн категори дээр яаж байршуулах нь тодорхой бус. Жишээлбэл хүчирхийлэлгүй байна гэдэг нь үр дүнтэй бодлоготой гэсэн үг үү? Миний таамгаар бол Хойд Солонгост гудамжны гэмт хэрэг, цэргийн эргэлт хийх гэсэн оролдлого маш бага байдаг. Эцэст нь Бо Ротштэйний засаглалын инстүүцүүдийн чанар гэх 136 орны засаглалын чанар, Европын холбоон дахь 172 бүсийн

дэлгэрэнгүй судалгааг хамруулсан бүлэг хэмжүүр. Энэ нь бас л мэргэжилтнүүдээс авсан санал асуулга дээр суурилж төр хэрэг зэрэг жигд хүрч байгааг хэмждэг. Түүнийхээр бол төрийн ерөнхий чанарыг үүгээр хэмжинэ.

Рациональ сонголтын онолыг дэмждэг инстүүцийн онолчдын дунд бол төрийн чадавхийн талаарх ойлголт их гажигтай. Энэ дэг сургуулийн ихэнх нь Манкур Олсоны хэлсэнчлэн “төр бол араатан” гэж үздэг. Тиймээс улс төрийн хөгжилд бол хуулийн засаглал, хариуцлагын инстүүцүүдийг бий болгох нь л чухал. Энэ дэг сургуулийнхаар бол бүх л төр араатан болох эрх мэдэлтэй ба төрийн чадавхи хаанаас гарч ирдэг, хэрхэн нэмэгддэг бас хорогддог гэдэг дээр барагтай л бол асуулт тавихгүй.

Үнэндээ төрийн чадавхийн талаар рациональ сонголтын онол учир дутагдалтай. Яагаад гэвэл ихэнхи байгууллагад чадавхи нь байгууллагын соёл, норм, манлайлал зэрэг эдийн засгийн загварт амархан оруулах боломжгүй зүйлээс хамаардаг.

Нэмж хэлэхэд, инстүүцийн эдийн засгийнхан, нийтийн удирдлагынхан, засаглалыг сайжруулах зорилготой хөгжлийн агентлагууд төрийн реформын талаар маш их судалгаанууд хийж байна. Эдийн засагчид ‘principal agent’ загварын хүрээнд засаглалыг тодорхойлохыг оролдож ирсэн. Энэ нь санхүүгийн хөшүүргийг ашиглах замаар авлига ба муу менежментийг хянах гэсэн л оролдлого. Энэ хүрээнд хийгдэж байгаа олон ажлууд төрийн секторт зах зээлийн хөшүүргийг санал болгосон. Үүнд нь өрсөлдөөн, цалингийн ялгаатай тогтолцоо, цөөн үе шаттай тайлагнах систем, хяналтын болон хариуцлагын сайн механизмууд багтана. Хэдийгээр хөгжиж буй орнуудад хэрэгжих боломжтой эсэх нь эргэлзээтэй боловч тодорхой үр дүнд хүрсэн. (Grindle 2004; Heady 1991; Pollitt and Bouckaert 2004; Schick 1998; World Bank 2004).

Төрийн чанар болон чадавхийг хэмждэг одоогийн хэмжүүрүүд олон сул талтай. Мэргэжилтнүүдийн санал асуулгын арга бол анх бий болохоосоо л асуудалтай байсан. Ялангуяа цаг хугацааны өөрчлөлтийг харуулсан мэдээлэл гаргахад бүр ч асуудалтай. Сайн засаглал гэж юу гэдэг нь тодорхойгүй байгаа үед мэргэжилтнүүд өөр өөр зүйлийг сайн засаглал гэж үзэж санал асуулгад хариулна. Жишээлбэл клиентелизм (clientelism) болон шууд авлига хоёрын хооронд маш том ялгаа бий. Эхнийхэд нь хоёр талын хооронд харилцан солилцоо бий болж байхад авлигын тухайд бол авлига авч буй эрх мэдэлтэн буцааж заавал юм өгөх албагүй. Авлигын “татвар” 10 хувь уу, 50 хувь уу гэдгээс хамаараад эдийн засагт үзүүлэх нөлөө нь ялгаатай. Жишээлбэл Хятадад авлига маш өргөн дэлгэрсэн. Гэхдээ хувь нь бага ба үйлчилгээ нь Африкийн зарим орнуудаас өндөр. Миний ойлгож байгаагаар одоо байгаа авлигын бүх л судалгаа энэ ялгааг гаргаж чадахгүй байна.

Бо Ротштэйн цогц байдлын үзүүлэлт гэж үнэмшил төрүүлэхүйц олон аргумент дэвшүүлсэн. Хэдийгээр бүрэн цогц ажиллагаатай хэдий ч үйлчилгээгээ хүргэхэд бие даасан байдал, чадавхи дутдаг тохиолдууд бий. Түүнийхээр бол цогц байдал гэдэгт чадавхийг хамруулчихсан. Энэ үнэн ч байж болно. Гэхдээ үүнийг бодит судалгаан дээр үндэслэж хийх ёстой болохоос зүгээр л хэлээд өнгөрөхөд хангалтгүй.

Мөн хуулийн засаглалын олон хэмжүүрүүд бий. Жишээлбэл АВА “Хуулийн засаглалын санаачлага”, Дэлхийн шударга ёсны төслийн “Хуулийн засаглалын индекс” зэрэг байна. Өөр бас хятадын зарим эрдэмтэд төрийн агентлагуудын эсрэг гаргасан захиргааны нэхэмжлэхүүд хуульд заасны дагуу шийдэгдэж байгаа эсэхийг судалсан нэг жишээ бий. Хэдэн хувьд нь гомдол гаргагч нь ялалт байгуулсан бэ гэдгийг тооцож гаргасан.

Хуулийн засаглалыг эрдэмтэд өөр өөрөөр тайлбарладаг. Хууль ба дэг журам гэж ойлгодог

нэгэн байхад өмчийн эрх ба гэрээний үүргийн гүйцэтгэл гэж зарим нь хардаг. Барууны орнуудын хүний эрх болон гүйцэтгэх эрх мэдлийг хязгаарлах үндсэн хуулийн хязгаарлалтуултын бодитой хэм хэмжээ ч гэж ойлгож болно (Kleinfeld 2006).

Зарим эрдэмтэд дотор хуулийн засаглал (rule of law), хуулиар засаглах (rule by law) хоёрыг ялгаж салгаж тайлбарладаг. Хуулиар засаглах гэдэг нь гүйцэтгэх засаглал нь хууль болон төрийн албыг эрх мэдэлдээ ашиглахыг хэлдэг. Харин хуулийн засаглал нь гүйцэтгэх засаг нь ижилхэн хуулинд захирагдаж үйл ажиллагаагаа явуулахыг хэлнэ. Өөрөөр хэлбэл хууль бүх хүнд адил үйлчилдэг байна гэсэн үг. Ер нь хуулийн засаглалын асуудал төрийн чанартай олон талаар давхцдаг. Бид төрийг нээлттэй, алагчлалгүй, урьдчилан таамаглахуйц дүрэм журамтай байхыг хүсдэг. Хуулийн засаглал бол явцуу утгаараа гүйцэтгэх эрх мэдэлд бий болгосон үндсэн хуулийн хязгаарлалт юм. XIX зууны Прусс, Мэйжийн үеийн Япон, Орчин цагийн Хятад бүгд авторитари бөгөөд хуулиар засагладаг (rule by law) боловч хуулийн засаглал (rule of law) байсангүй. Эндээс хуулийн засаглалын зарим элемент төрийн чанарыг хэмжихэд хэрэгтэй гэдэг нь тодорхой харагдаж байна. Гэхдээ хуулийн засаглалын одоогийн хэмжүүрүүд бол хэмжиж болох зүйлийг хэмждэг болохоос хуулийн чанарыг хэмждэггүй. Тиймээс энэ төрлийн хэмжүүрийг сонгохдоо болгоомжтой хандах хэрэгтэй.

#### Тодорхойлолт

Юуны өмнө би засаглалыг “төрийн хуулиа боловсруулах, түүнийгээ хэрэгжүүлэх бас ардчилсан эсэхээс үл хамаараад үйлчилгээгээ хүргэх чадвар юм” гэж тодорхойлж байна. Би Майкл Манн тодорхойлсон “дэд бүтцийн” эрх мэдлийг дарангуйлагч эрх мэдлээс илүү тооцож байсан гэсэн үг (Mann 1984). Хариуцлагын ардчилсан тогтолцоог засаглалын тодорхойлолтод оруулаагүй шалтаан нь ардчилал, засаглал хоёрын харьцааг тодруулах зорилготой байснаас болсон юм. Орчин үеийн хөгжлийн онолын судлаачдад тогтсон уламжлалаар бол ардчилал, сайн засаглал хоёр бие биенийгээ дэмждэг ойлголт. Энэ миний бодлоор онолын асуудал болохоос амьдрал дээр нотлогдсон зүйл биш. Хэрэв бид нэг нь нөгөөдөө багтдаг гээд үзчих юм бол холбоосыг нь яаж харуулах болж байна вэ?

Концепцоос харахад засаглалын чанар засаглалын хүрэхээр тэмүүлж буй үр дүнгээс ялгаатай. Төр засаг бол өөрийн үүргээ сайн эсвэл муу гүйцэтгэдэг л байгууллага. Засаглал бол харин тэр гүйцэтгэл нь. Уламжлалт ойлголтоор энэ нь нийтийн удирдлагын сэдэв. Улс төр болон нийтийн бодлогын (public policy) салбарт хамаарах сэдэв биш. Ер нь авторитари дэглэм сайн ажиллах боломжтой шиг, ардчилсан засаг муу ажиллаж болно. Ротштэйний (2011) тодорхойлсон шиг засаглалын хүрэх ёстой үр дүн болон бодит гүйцэтгэл хоёрыг нь ялгаж харах амар биш. Хамгийн сайн засагладаг төр бол дээд зэргийн үр дүнтэй нацист хорих лагерийн (concentration camp) харгалзагч нар юм уу аль эсвэл жирийн нэг, авлигад идэгдсэн төр юм уу гэдэг нь тодорхой биш. Өөрөөр хэлбэл сайн засаглалын шалгуур нь тодорхой, бодитой үр дүн гэдэг утгаар харвал хаана, хэзээ нь энэ шалгуур дуусах ёстой гэдгээ мэдэх хэцүү. Ротштэйний хэлсэнчлэн одоогийн Дэлхий нийтийн засаглалын индикатор эцсийн үр дүнд нөлөөлж болох олон норматив үзүүлэлтүүдийг тусгасан. Жишээлбэл бид “Америкийн цэрэг арми бол муу яагаад гэвэл бидний хүсээгүй зүйлүүдийг хийдэг. Жишээ нь Иракийн дайн” гэж хэлэхийг хүсэхгүй байна гэж үү?

Ротштэйнийнхээр цогц (impartiality) засаглал нь ихэнх хүний сайн засаг гэж ойлгодог ойлголтуудын багтаасан. Би харин энэ нь хангалттай биш гэж үзэж байгаагаа доор тайлбарлах болно. Би “норматив” хэм хэмжээнүүдийг түр хойш тавихыг хүсч байна. Яагаад гэвэл би авторитари болон ардчилсан төрийн аль алинд ажиллаж болох хэмжүүрийг гаргахыг хүсч байгаагаас тэр. Нацист төр гэх мэт онцгой жишээг авч үзсэн ч гэсэн боловсрол, эрүүл мэнд, нийтийн аюулгүй байдал зэрэг нь бүх л төрлийн засагт

хамаарна.

Таныг дээрх тодорхойлолтод санал нэгдсэн гэж үзээд засаглалын чанарыг хэмжих дөрвөн аргачлал санал болгож байна. Тэдгээр нь процедур (үйл явц), орц, гарцын хэмжүүр, бас төрийн албаны бие даасан байдлын хэмжүүр.

### Процедурын хэмжүүр

Засаглалыг процедурын талаас нь хэмжих хамгийн сонгодог хэмжүүр бол Макс Веберийн Эдийн засаг ба нийгэм гэдэг номонд бичсэн төрийн албаны модернизац. (Weber 1978, 220–221). Бид цаашид “Веберийн төрийн алба” (бюрократ) бол хамгийн авлигад идэгдсэн, олигархажсан төр ч эцсийн дүнд хүлээн зөвшөөрч дагах ёстой төр гэдэг байдлаар авч үзнэ.

Ер нь Веберийн нөхцлүүдийг энд эргэж харах нь зөв байх.

- 1. Төрийн албан хаагчид нь эрх чөлөөтэй ба тодорхой хүрээнд л эрх мэдэлтэнд харъяалагдана.*
- 2. Маш тодорхой бүтцэд хуваагдаж, зохион байгуулагдсан байна.*
- 3. Уг бүтцүүд юу хийж чадах ёстойг тодорхойлсон байна.*
- 4. Хүмүүсээ чөлөөт гэрээний үндсэн дээр бүрдүүлнэ.*
- 5. Нэр дэвшигчдийг мэргэжлийнх чадвар дээр үндэслэж сонгоно.*
- 6. Албан хаагчид тогтмол цалин хөлс авна.*
- 7. Өөр ажил эрхлэхгүй байна.*
- 8. Энд л тэдний карьер байна.*
- 9. Өмчлөл ба менежмент хоёрыг ялгаж салгах хэрэгтэй.*
- 10. Албан тушаалтнууд маш нэрийн дэг жаяг, хяналтын дор ажиллана.*

Эндээс 1-ээс 5 дахь болон 9 дэх нь орчин үеийн төрийн алба гэж хүмүүсийн ойлгодог зүйлс. Харин 6, 7, 8, 10 дахь шинж чанарууд нь нилээд асуудалтай. 6 дахь нөхцөлд заасан тогтмол цалинтай байх нь “төрийн шинэ менежмент”-ийнхний санал болгож байгаатай таардаггүй. 7, 8 хоёр нь орчин үеийн Америкийн төрийн албаны дунд түвшний мэргэжилтнүүдэд таардаггүй. Хэн нэгэн хэлж болох юм л даа. Америк Веберийн шаардлагын хэмжээнд очих шаардлагагүй. Хэрэв хувийн хэвшил болон академик хүрээнийхнээс авъяаслаг нэгнийг төрийн албанд татах боломжгүй байсан бол Америкийн төрийн албаны чанар сайжрахгүй байсан гэж. 10 дахь нөхцөл нь нийтийн албаны хамгаалалтын нөхцөлтэй таарахгүй. Нийтийн албан хаагчийн хамгаалалт нь хуучин системийн оронд орлож гарч ирсэн дэвшилтэт санаа. Хамгийн гол нь хүмүүс 10-ийг ойлгохдоо төрийн албан хаагчид бол удирдах албаныхаа хүний хэлснийг үг дуугүй биелүүлдэг робот байх ёстой гэж хараад байгаа юм. Төрийн албаны бие даасан байдал гэдэг бол албан хаагчид нь өөрсдөө зорилгоо тодорхойлж, удирдлагаас хараат бусаар ажлаа хийж гүйцэтгэх юм. Энэ нь Веберийн тодорхойлолтоор боломжгүй.

Ямартай ч засаглалын чанарыг хэмжихэд процедурын тодорхой хэмжүүрүүд байх ёстой. Зарим хүмүүс төрийн албан хаагчид мерит зарчмын дагуу албан тушаалд очиж, дэвшиж байна уу, улс төрийн томилолтоор очиж байна уу гэдгийг мэдэхийг хүсч байгаа. Харин зарим хүмүүс төрийн албанд ямар хэмжээнд мэргэжлийн ур чадвар хэрэгтэй вэ бас төрийн албаны процедур хэр зэрэг “албан” байдлаар явж байгааг мэдэхийг хүсч болох юм.

### ***Чадавхийн хэмжүүр***

Төрийн албыг тодорхойлдог процедурын тодорхойлолтын гол асуудал нь процедурууд нь засгаас хүлээж байгаа эерэг үр дүнтэй давхцахгүй байх магадлалтай. Бид “Веберийн төрийн алба” нь “патримонил” (төвлөрсөн, олигархжсан) төрийн албанаас илүү сайн үйлчилгээ үзүүлнэ гэж таамаглаж байна. Гэхдээ патримонил төрийн алба нь цөөн дүрэмтэй учиртай учраас илүү хурдан үр дүнд хүрч болох юм. Энэ хэрэгжүүлэх хурд Веберийн тодорхойлолтод ороогүй. Мерит зарчим дээр суурилсан төрийн алба мөртлөө аливаа үр дүн гаргахдаа маш муу байх ч боломжтой. Төрийн албыг мерит зарчим дээр суурилж сонгоно гэдэг нь меритийг бүтнээр нь илэрхийлэхгүй. Мөн гэрлийн хурдаар өөрчлөгдөж буй технологийн хөгжлийн үед өөрсдийнхөө ур чадварыг тэд байнга шинэчлэж чадна гэдэг баталгаа бас биш. Чадавхийн хамгийн чухал үзүүлэлт бол татвар хураах чадавхийн үзүүлэлт. Энэ нь хоёр агуулгатай. Нэгд, төрд татвараа хураахын тулд чадавхи хэрэгтэй, хоёрт татварыг амжилттай хурааснаар бусад зүйлд ашиглаж болох нөөцүүдийг бий болгодог. Татвар хураах хувь нь ДНБ дэх татварын хувь хэмжээгээр, бас татварын мөн чанараар хэмжигдэнэ. Жишээ нь орлогын татвар уу, баялгийн татвар уу, шууд бус тавар уу гэх мэтээр...

Татвар хураах нь чадавхийг хэмжих эхлэлийн цэг болохоос гадна хэд хэдэн дутагдалтай.

1. Татвар хураах боломж болон бодит татвар хураалт хоёрт ялгаа бий. Бодит татварын хувь нь хураах боломжоор тодорхойлогдохгүй. Ямар төрлийн татварт ямар хувь хамгийн тохиромжтой гэдэг бодлогын шийдлээр зохицуулагддаг. Дэлхийн хоёр дайны үеэр өндөр татвар авах боломжтой гэдгийг АНУ баталсан. Яагаад гэвэл үндэсний эрх ашиг яригдаж байгаа учраас тэр. Энхтайвны цагт засаг төр ямар хэмжээтэй байх нь хамгийн тохиромжтой гэдгээр татварын хэмжээ тодорхойлогдоно. Энэ нь адилхан боломжтой орнуудад ялгаатай байдаг.

2. Татварын түвшин нь татварын орлогыг үр дүнтэй зарцуулж байна уу гэдгийг илтгэж чадахгүй. Орлого нь муу зохион байгуулалтад, бүтээмж муутай зүйлд, аль эсвэл авлигад зарцуулагдаж болно. Төрийн албаны бүтээмж нь зөвхөн тэдний нөөцөөс хамаарахгүй, байгууллагын соёл гэх мэт хүчин зүйл чухал нөлөөтэй. Жудит Тэндлер маш муу нөөцтэй мөртлөө маш сайн үр дүн гаргаж чаддаг засаглалтай газар Бразилд байдаг тухай бичсэн байдаг (Tendler 1997).

3. Олон оронд засгийн орлого нь ганцхан татвар биш түрээсийн орлого, олон улсын худалдаа зэргээс орж ирдэг. Олон оронд эдгээр орлого нь засгийн орлогын ихэнх хувийг эзэлдэг. Хэрэв татвар хураах нь төрийн чадавхийг хэмжих хэмжүүр юм бол түрээсийн орлого зэрэг нь хаягдаж байна шдээ гэж хэлж болох юм.

Татвар хураах хувь нь төрийн чадавхийг илтгэх ганцхан үзүүлэлт биш. Төр маш олон чиг үүрэг гүйцэтгэдэг. Эндээс аль нь ч төрийн чадавхийг илтгэж чадна. Татвар бол төрийн ерөнхий чадавхийг илтгэж чадах нэг л зүйл. Яагаад гэвэл бүх л төрд энэ зайлшгүй. Мелисса Ли, Нан Занг хоёрын докторын ажилд бүх нийтийн тооллого хийх чадварыг чадавхийг нь хэмжих нэг хэмжүүр гэдэг утгаар авч үзсэн. Тооллого нь төрийн үндсэн

функцуудын нэг.

Татвараас гадна чадавхийг хэмжих нэг чухал хэмжүүр бол мэргэжилтнүүдийнх нь боловсрол, мэргэшлийн түвшин юм. XIX –р зууны хөгжиж буй орнуудын төв банкууд 1980-д онд Латин Америк болон Африкийн зарим орнуудыг өрийн хямралд оруулсан үеийнхээс хамаагүй илүү. Яагаад гэвэл тэд илүү мэргэшсэн.

Америкийн хамгийн үсрэнгүй хөгжлийн үед төрийг байгуулахдаа өмнө нь улстөрөөс томилогдсон чадваргүй албан хаагчдыг их сургууль төгссөн агрономчин, инженер, эдийн засагчдаар сольсон. Төрийн албанд мэргэжлийн хүмүүсийг томилох нь авлигын хэмжээг бууруулахад тодорхой хэмжээнд нөлөөтэй.

Бүх мэргэжлийн боловсрол (Бизнесийн сургуульд өөр байж болох юм) мэргэжилдээ зүтгэх, үнэнч байх, нийтэд үйлчлэх гэсэн ёс суртахууны хэм хэмжээнүүдийг суулгаж өгдөг. Жишээлбэл эмч хувийн ашиг сонирхолоо биш өвчтөнөө хамгийн түрүүнд тавих ёстой. Мэдээж хэрэг бүх мэргэжилтнүүд хувийн ашиг сонирхолдоо хөтлөгдөөд авлига авч болно л доо. Гэхдээ орчин үеийн байгууллагуудад ажлаа өөрийн эрх хэмжээнд чөлөөтэй гүйцэтгэх, өндөр боловсролтой мэргэжилтнүүд байгаа гэдэгт бид итгэдэг. Бид тэднийг гаднаас ямар нэгэн байдлаар хяналт хийх боломжгүй нөхцөлд дотоод ёс зүйн үнэлэмжиндээ захирагдана гэдэгт бас итгэдэг.

Нэгэнт төрийн байгууллагуудын нэгж, алба хэлтэс, бүс нутаг бүрт ялгаатай байж болох учраас бүх л байгууллагуудынх нь чадавхийг хэмжихийг хүсч болох юм. Жишээ нь Бразилд зарим нэг тодорхой бүс нутаг нь “онцгой арлууд” гэж нэрлэгддэг ба тэд бусдаас илүү чадавхитай. Энэ онцгой арлууд нь ерөнхий нийт үнэлгээнд харагдахгүй. Катерин Бершч, Сержио Прака, Маттев Тайлор нар Бразилийн 300 гаруй төрийн агентлагуудад чадавхийн хэмжилт явуулсан. Мэдээж хэрэг ийм дата ихэнх оронд байхгүй. Бразилд хүртэл хамгийн сайн гүйцэтгэлтэй улсын, орон нутгийн, аймгуудын төрийн байгууллагуудад ижилхэн дата байхгүй. Хэрэв Хятад шиг засаглалын чанар бүс нутаг, байгууллага бүрт ялгаатай орныг үнэлэх хэрэг гарвал ийм хэмжээний дэлгэрэнгүй датаг боловсруулах шаардлага гарна.

Бий болгоход маш хэцүү дэлгэрэнгүй дата боловсруулах, аль эсвэл хязгаарлагдмал ерөнхий дата хоёрын дундын хувилбар байж болох л юм. Энэ нь төрийн тодорхой чиг үүргүүдээр датаг цуглуулахаар сонгох хувилбар. Энэ онолын хувьд бүх л төрийн гүйцэтгэдэг функцуудын (чиг үүрэг) аль нь ч байж болно (Макрээдийн засгийн менежмент, хууль журам тогтоох, анхан, дунд шатны боловсрол, хүн амийн бүртгэл гэх мэт). Аль эсвэл функцууд нь хэр өргөн хүрээнд гүйцэтгэгдэж байгааг илэрхийлсэн дата байж болно. (эмийн сангуудыг хуульчилж, хянаж чадаж байвал нэмэлт оноо өгөх гэдэг ч юм уу)

Гарцын үзүүлэлт

Сайн процедур, чадавхи хоёр бол эцсийн үр дүн биш. Бид төрийг сургууль, эмнэлэг, нийтийн аюулгүй байдал, улс орны аюулгүй байдлыг хангаасай гэж хүсдэг. Энэ нь өөр нэгэн засгийн чанарыг хэмжих үзүүлэлт гарах нөхцөл юм. Энэ бол эцсийн буюу гарцын үзүүлэлт. Бичиг үсэг тайлагдсан байдал, анхан болон дунд сургуулийн тестийн оноонууд болон эрүүл мэндийн зарим үзүүлэлтийг авч хараад засаг хэрхэн ажиллаж байгааг харж болох юм.

Хэдийгээр гарцын үзүүлэлтүүд нь хүмүүст их таалагддаг боловч зарим нэгэн том

дутагдалтай. Нэгт, эрүүл мэнд, боловсрол хоёр нь засгийн ажлын шууд үр дүн биш. Засаг үүнтэй ямар нэгэн байдлаар холбогддог ба нийгэм л эцсийн дүнг бий болгодог. Жишээ нь 1960-иад онд Америкийн боловсролын системд хийсэн Колеманы тайлангаар боловсролын үр дүн нь засгийн хийсэн ажлуудаас илүүтэйгээр найз нөхөд, гэр бүлээс их хамаардаг болохыг тогтоосон. Жоел Мигдалийн “сул төр, хүчтэй нийгэм” гэсэн моделиор бол засгийн нийгмээ засаглах чадавхи нь засгийн чадавхи ба тухайн нийгмийн өөрийгөө удирдах чадвар гэсэн хоёр хүчин зүйлээс хамаардаг. Хоёр муж адилхан хууль тогтоох чадавхитай байж болно. Гэхдээ хуулийн үр дүн нь нийгмээсээ болоод шал өөр байж болно. Яагаад гэвэл нэг нь хууль хэрэгжих нөхцлийг бий болгоогүй байх жишээтэй (Migdal 1988).

Хоёр дахь асуудал бол эцсийн үр дүнг хэмжинэ гэдэг өөрөө асуудал. Төр засаг ихэвчлэн хэмжихэд төвөгтэй үйлчилгээ хүргэдэг. Жишээ нь Стандарт тест нь тест хийхийн төлөө заах нөхцлийг бий болгож байгаагаараа боловсролыг хэмжих маш муу шалгуур гэсэн шүүмжлэлтэй тулгараад удаж байна. Хуулийн засаглалын хэмжүүрүүд болох шүүх шийдвэрлэх хугацаа, хэдэн гэмт хэрэг бүртгэгдсэнээс хэд нь шийдэгдэж байна гэх мэт тоо нь шударга ёсны үзүүлэлт болж чадахгүй.

Эцэст нь гарцын үзүүлэлтүүдийг процедурын болон норматив үзүүлэлтүүдээс амархан салгах боломжгүй. Цагдаажсан төр магадгүй маш олноор баривчилж, тамлаж байгаад гэмт хэргийг хянаж болно. Гэхдээ либерал ардчилалд итгэгчид процедурын явц дахь хүний эрхийн хамгаалалтыг чухалд тооцдог. Магадгүй тамлах нь байж болох нэг арга юм гэж үздэг хүн хүртэл энэ нь засгийг үнэлэхэд тогтмол хэмжигдэж байна уу гэдгийг мэдэхийг хүснэ. Миний хувийн туршлагаар гарцын үзүүлэлтүүдийн гол асуудал бол гарц нь гадаад хүчин зүйлээс маш их хамааралтай оршдог. Тиймээс эдгээр үзүүлэлт нь төрийн чанарыг хэмжих хамгийн гол үзүүлэлт байж болохгүй. Хэн нэгэн янз бүрийн эконометикрийн аргаар гадаад хүчин зүйлүүдийг нь хянах гэж оролдож болох л юм л даа. Гэхдээ энэ нь дахиад өөр нэг асуудлыг бий болгодог. Үнэндээ гарцын үзүүлэлтийг төрийн чанарыг хэмжих хамааралтай үзүүлэлт гээд аваад үзчихвэл дээр байх. Хэрэв гарцын үзүүлэлтүүд нь тийм хүчин төгөлдөр үзүүлэлт биш юм бол орц, гарцын хэмжээгээр төрийн үр ашгийг хэмжих нь бас л асуудалтай гэдгийг илтгэж байна.

Төрийн албаны бие даасан байдал

Засгийн чанарыг хэмжих хамгийн сүүлийн үзүүлэлт бол төрийн албаны нэгж бүр дэх бие даасан байдлын хэмжээ. Самуэл Хантингтон бие даасан байдлыг инстүүцийн дөрвөн шалгуурын нэг гэж үзсэн байдаг. Маш сайн инстүүцлэгдсэн улстөрийн систем бие даасан төрийн албатай байдаг. Бие даасан байдлын эсрэг утга нь хараат байдал юм (Huntington 2006).

Бие даасан байдал нь төрийн албаны улстөрийн зарчмуудыг нэг. Ардчилсан байна уу, авторитари байна уу хамаагүй ямар ч дэглэмд төрийн алба өөрийнхөө бүрэн эрхийг тодорхойлох эрх мэдэл байхгүй.

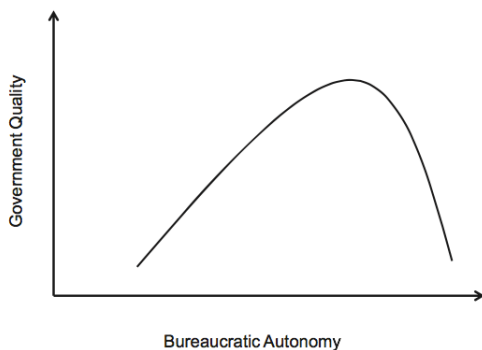
Харин бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх маш олон төрлийн аргууд бий. Хамгийн наад зах нь удирдагч нарт нь тэднийг төлөөлж байгаагийн хувьд маш өргөн хүрээтэй бүрэн эрх өгөх ёстой. Жишээлбэл дүүргүүдэд ажил эрхлэлтийг дэмжихийн тулд бизнесүүдтэй гэрээ байгуулах, аль эсвэл хүн амийн цөөнх, эмэгтэйчүүдийн эрхэлж буй бизнестэй гэрээ хийх ч гэдэг юм уу. Бусад нөхцөлд удирдагч нь төрийн албанд сонгон шалгаруулах, албан тушаал ахиулах зэрэгтэй холбоотой бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхдээ тодорхой шалгуур тавьж, аль

эсвэл хүний нөөцийн менежментийн маш нарийн дүрэм боловсруулдаг.

Улстөрийн удирдах албан тушаалтнууд ихэвчлэн нэг нэгэнтэйгээ давхцсан, зөрчилдсөн бүрэн эрхийг бий болгож байдаг. Үнэндээ улстөрийн системд олон төрлийн удирдах албан тушаалтан байж болно. Үүнээс болоод тэнцүү эрхтэй улс төрийн эрх мэдэлтнүүд ихэвчлэн зөрчилтэй бүрэн эрхийг бий болгодог. Эдгээр ялгаатай бүрэн эрх нэг зэрэг хэрэгжих боломжгүй нь мэдээж. Тиймээс төрийн албаны функцууд хоорондын зөрчил бий болдог. Хятадад гэхэд л чиг үүрэг нь давхацсан агентлагууд олон байдаг. Нэг нь яамдуудаар дамжуулж тайлагнаж байхад, нөгөө нь орон нутгийн захиргаагаар дамжиж тайлагнаж байх жишээтэй. Эдгээрийн хоорон дахь зөрчлийг яаж арилгадаг нь тодорхойгүй. Бие даасан гэдэг нь хэдэн, ямар төрлийн бүрэн эрхийг бий болгосон гэдэгтэй холбогдоно гэсэн үг. Цөөн тооны, ерөнхий бүрэн эрх нь төрийн албаны бие даасан байдлыг бий болгоно. Бүрэн бие даасан төрийн алба бол удирдлагаас ямар ч бүрэн эрх авахгүй, бүх зорилгоо улстөрийн удирдагч нараас хамаарахгүй өөрсдөө томъёолно. Эсрэгээрээ бие даасан биш төрийн албанд бол удирдлагаас нь жижиг ажлыг хүртэл зааварчилж байдаг.

Төрийн албаны бие даасан байдлын тохиромжтой хэмжээг тодорхойлоход төрийн алба нь нийгмээсээ тусгаарлагдсан биш байх нь чухал. Өөрөөр хэлбэл иргэдийн хүсч байгаагаас өөрөөр шийднэ гэсэн үг биш юм. Хэрэв ерөнхий бүрэн эрх нь эрүүл мэнд, боловсролын чанартай үйлчилгээ хүргэх бол төрийн алба нь иргэдээсээ санал, шүүмж авах хэрэгцээ гарна. Бас үйлчилгээ хүргэхдээ хувийн болон иргэний нийгмийн байгууллагуудтай хамтрахыг үгүйсгэхгүй. Үнэндээ төрийн албаны бие даасан байдлын тохиромжтой хэлбэр нь хэзээ, хаана ийм хамтын ажиллагаа хэрэгтэй гэдэг шийдвэрийг гаргаж чаддаг байх явдал.

Бие даасан байдал, засгийн чанарын харьцаа нь доош харуулсан U үсэг шиг харагдах байх (Диаграм нэг).



Нэг туйл нь бүрэн хараат байдал. Энд төрийн алба ямар ч бие даасан шийдвэр байхгүй бөгөөд бүх зүйлийг улстөрийн удирдагч тогтоож өгсөн байна.

Нөгөө туйл нь бүрэн бие даасан байдал. Засаглалын үр дүн маш муу байна. Яагаад гэвэл төрийн алба улстөрийн бүх хяналтаас гарчихсан, шударга бус дотоод процедур, зорилготой болчихно. Энэ бол Петер

Эвансын концепц бөгөөд төрийн алба нь нийгмийн гишүүдийн нөлөөллөөс тодорхой хэмжээнд хамгаалагдсан боловч том зорилгын хувьд нийгмээс хараат байх ёстой гэсэн зарчим (Evans 1995). Хэт их хараат байдал нь муу гүйцэтгэлд хүргэдэг тоо томшгүй жишээнүүд бий. Хамгийн муу хэлбэр нь төрийн алба өөрсдийн дотоод сонгон шалгаруулалт, албан тушаал дэвшүүлэх эрхээ алдаж зөвхөн улстөрийн томилгоо л хийх. Энэ нь “Клайнтилист” улстөрийн системийн үр нөлөө юм. Клайнтилизм байхгүй байсан ч гэсэн төрийн алба хэт удаан ажиллагаатай, шийдвэр гаргах чадваргүй байж болно. Яагаад гэвэл тэд хэт ихээр дүрэм, журамд баригдсан байх магадлалтай. Диаграм 1 дээр байгаа муруйн X тэнхлэгийн зүүн төгсгөл нь бүрэн бие даасан байдлыг илтгэдэг. Дэлхийн 1, 2



дугаар дайны үед Империалист Герман, Япон хоёр энэ төрлийн асуудлуудтай байсан.

Энэ хоёр хоёулаа маш өндөр чанартай, бие даасан төрийн албыг бий болгосон байсан, ялангуяа тэдний цэрэг арми гадаад бодлого боловсруулах ажлыг улстөрийн эрхмэдэлтнүүдээс авчихсан байсан. Диаграм 1-т үзүүлсэн муруйн өөрчлөлтийн цэг баруун зүг рүү чиглэсэн хэсгээс хэт микро түвшний менежментийн аюул нь хэт бие даасан байдлаас илүү гэдгийг харж болно. Өндөр түвшний хараат бус байдал нь инноваци, туршилт хийх буюу төрийн албаны эрсдэл гаргах нөхцлийг бүрдүүлдэг. Даниел Карпентерийн “Төрийн албаны бие даасан байдлыг бий болгох нь” номонд Америкийн шуудангийн болон Ойн үйлчилгээний байгууллагууд нь “Прогрессив” үеийн өндөр чанартай бие даасан байгууллагууд гэж дүрслэгдсэн байдаг. Яагаад гэвэл тэд конгрессийн яг нарийн тогтоосноор биш өөрсдийнхөөрөө шинэчлэж, өөрчилсөн (Carpenter 2001).

Үүнтэй ижил шинэчлэл Америкийн армийн анхны шатны удирдлагад орсон. Вьетнамын дайны үеийн цэргийн номлолтой харьцуулахад армид элсэгчид ерөнхий командаас илүү уян хатан байдлаар удирдлагын өгсөн үүрэг даалгаварыг хэрэгжүүлэхэд хяналт тавьдаг болсон ба командын бүтцээс байж болох хамгийн бага түвшинд хэрэгжүүлэлт нь хамаардаг болж өөрчлөгдсөн. Хэрэв тэд туршилт, инноваци хийх гэж оролдоод алдаа гаргавал хүлээцтэй хандах нь бие даасан байдлын нэг хэсэг гэж хүлээн зөвшөөрсөн. Өргөн утгаараа орчин үеийн хувийн байгууллагууд Веберийн шалгууруудыг илтгэсэн “Тайлорийн шаталсан бүтэц”-ээс илүү уян хатан, хавтгай байгууллага болж өөрчлөгдөж байна. Үүнийг өөрөөр байгууллагын доод түвшинд хүртэл эрх мэдлээ төлөөлөн шилжүүлж байна гэж хэлж болох юм.

Хэрэв төрийн албаны бие даасан байдлын зохистой түвшин нь сайн засаглалын шинж чанар гэж үзвэл Веберийн болон “Принсипал-Агент” загвар хоёр төрийн алба хэрхэн ажиллах ёстой гэдэг хүрээг илтгэсэн загвар болохгүй. Өмнө нь өгүүлсэнчлэн, Веберийн загвараар төрийн алба нь улстөрийн эрх мэдэлтнүүдийн гаргасан шийдвэр, дүрэм журмын л хэрэгжүүлэгч. Магадгүй тэдэнд чадвар байсан ч өөрсдийн төлөвлөгөөгөө бие дааж гаргах эрх мэдэл байхгүй. Принсипал-агент загвар хангалттай биш. Яагаад гэвэл гүйцэтгэгч нар нь зүгээр л удирдлагынхаа арга хэрэгсэл шиг байх бус төрийн албаны эрх мэдэл бол гүйцэтгэгчээс удирдлага руу гэсэн эсрэг зүгт урсч байх ёстой (Simon 1957).

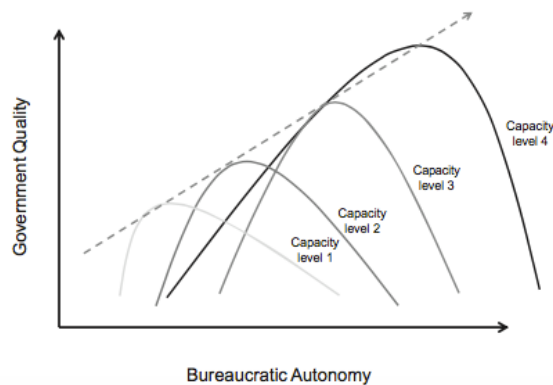
Төрийн албаны бие даасан байдлыг яаж хэмжих вэ? Миний бодлоор бол энэ засаг төрийн чанарыг хэмжих сайн үзүүлэлт гаргахад хамгийн хэцүү бөгөөд гол асуудал. Хамгийн түгээмэл арга бол мэргэжилтнүүдээс төрийн албаны бие даасан байдал хэр зэрэг байгааг асуудаг санал асуулгын арга юм. Гэхдээ мэргэжилтнүүдийн асуулга нь асуудал ихтэй. Яагаад гэвэл тэд бие даасан байдал гэдгээ маш муу тодорхойлсон байдаг ба яг юуг үнэлэх ёстой гэдэг нь тодорхой биш байдаг. Тэдэнд юу нь зохимжтой, юу нь зохимжгүй бүрэн эрх вэ гэдгээ ялгаж салгах, аль эсвэл зөрчилтэй бүрэн эрх нь хараат байдлын хэмжүүр мөн үү гэх мэт асуултууд гардаг. Бие даасан байдлыг хэмжих бодитой үзүүлэлт гарвал сайхан л байна. Бие даасан байдлыг хараат байдлын эсрэг гэж үзвэл “клайнтилизм” аль эсвэл улстөр төрийн албанд хутгалдах зэргийг хэмжүүр байдлаар хэрэглэж болох юм. Харин зарим нь улстөрийн албан тушаал төрийн албанд хэд байгаагаар хэмжиж болох юм. Гэхдээ энэ нь хүний нөөцтэй холбоотой нэг л төрлийн хараат байдал. Улстөрийн удирдагч нар зөрчилтэй олон бүрэн эрхийг бий болгох аль эсвэл хэтэрхий нарийвчилсан дүрэм гаргаж төрийн албыг сүйтгэж чадна.

Чадавхи ба бие даасан байдал

Миний бодлоор төр засгийн чанар бол чадавхи, бие даасан байдал хоёрын харьцааны үр дүн

юм. Тэгэхээр суурь чадавхи хэр байгаагаас бие даасан байдал сайн эсвэл муу болж хувирна гэсэн үг. Хэрэв тухайн агентлаг, тэр дундаас улстөрийн томилгоогоор очсон албан хаагчид ямар ч чадавхигүй бол тухайн албан тушаалтан сонголтоо хязгаарлаж, ямар нэгэн тодорхой дүрэм, журамд баригдахыг хүсэх болно. Энэ санаа диаграм 1-т туссан байгаа. Хамгийн тохиромжтой бие даасан байдлын хэмжээ нь зөвхөн өндөр чадавхитай орнуудад л баруун зүг рүү шилжсэн байгаа. Хамгийн чадавхи муутай орнуудад энэ яг эсрэгээр. Хүмүүс төрийн албан хаагчдын зан төлвийг (үйлдэл) тодорхой хэдэн дүрмийн хүрээнд хязгаарлахыг хүсэх болно. Яагаад гэвэл хүмүүс тэднийг зөв ухаалаг шийдвэр гаргана, аль эсвэл авлигаас хол байна гэж итгэж чадахгүй. Ийм л учраас Роберт Клитгаард “Авлига = сонголтууд – хариуцлага” гэж тодорхойлсон (Клитгаард, 1988). Тийм ч учраас хөгжлийн төлөөх байгууллагууд ядуу орнуудыг төрийн албаны салангид, ялгаатай байдлаа багасгахыг сүүлийн үед зөвлөх болсон. Нөгөө талаасаа хэрэв тухайн байгууллага нь гадаадын нэр хүндтэй их сургуулиудаас зэрэг авсан мэргэжилтнүүдээр дүүрэн бол бие даасан байдлыг тодорхой хэмжээнд өгөхөд аюулгүй. Мөн шинэчлэх хүслийг нь дэмжихийн тулд дүрэм, журмыг харин ч багасгахыг хүсэх байх. Диаграм 2-т үзүүлснээр хамгийн тохиромжтой бие даасан байдал нь тухайн орны чадавхийн хэмжээнээс хамаараад өөр өөр байгааг харж болно. Муруй болгон нь төгсгөлдөө доошоо хэлбийсэн байгаа. Яагаад гэвэл бүх л төрийн алба ямар нэгэн байдлаар хэт их болон хэт бага бие даасан байдалтай байж болно. Гэхдээ бага чадавхитай орнуудад хугарлын цэг нь зүүн тийш шилжсэн бол өндөр чадавхитай орнуудад баруун тийш шилжсэн. Аливаа албан тушаалтны үйлдлийг тодорхой албан ёсны дүрэм журмаар болон албан бус дүрэм, зуршлуудаар хянаж болно. Энэ хоёрын сүүлийнх нь арай хялбар. Ихэнхи мэргэжилтнүүд өөр өөрийгөө хянадаг яагаад гэвэл мэргэжлийн хүний ажлыг гаднаас нь дүгнэх хэцүү бас энэ нь тэдний боловсролын нэг хэсэг нь юм.

Диаграм 2



Тухайн алба нь илүү чадавхитай бол илүү бие даасан байдлыг хүсч болно. Тиймээс төрийн чанарыг хэмжихийн тулд бид эхлээд чадавхи ба бие даасан байдал хоёрыг мэдэх хэрэгтэй. Өөрөөр хэлбэл хүмүүс баримт нотолгоон дээр үндэслэн төрийн албаа диаграм 3-т байршуулахыг хүсч болох юм. Зүүн доошоо хэлбийсэн шулуун нь диаграм 2-т үзүүлсэн хамгийн тохиромжтой түвшний бие даасан байдал болон чадавхийг илтгэх хугарлын цэг. Шулууны зүүн талруу хэлбийсэн хэсэг нь хэт их дүрэм журмаар чөдөрлөгдсөн бол баруун руу хэлбийсэн нь хэт чөлөөт байдал ноёрхсон гэсэн үг. Өнгөрсөн арван жилд олон улсын донор байгууллагууд төрийн албаны хэт салангид, чөлөөт байдлаа багасгахыг зөвлөсөөр ирсэн. Диаграм 3-аас харахад энэ нь тодорхой нөхцөлд л сайн зөвлөгөө. Өндөр чадавхитай оронд бол тодорхой хэмжээний эрх чөлөө олгох нь зүйн хэрэг.

Диаграм 3-ын зураглал нь төрийн албыг шинэчлэх үндсэн хоёр арга байгааг харуулж байна. Нэг нь Ү тэнхлэг рүү шилжих буюу өндөр чадавхи руу, ялангуяа төрийн үйлчилгээг мэргэжлийн болгоход шилжиж байна. Энэ нь гэхдээ тийм ч амархан хийчих зүйл биш. Энэ нь бас тийм богинохон хугацаанд ч хийчих ажил биш. Хэрэв тухайн улс чадавхиа богино хугацаанд сайжруулж чадахгүй бол бие даасан байдлаа шулууны дагуу өсгөхийг хүсч болно. Энэ нь чадавхи муутай орнуудад зүүн зүг рүү шилжих, өндөр чадавхитай орнуудад баруу зүг рүү шилжих гэсэн утгатай.

FIGURE 3  
Autonomy and Capacity

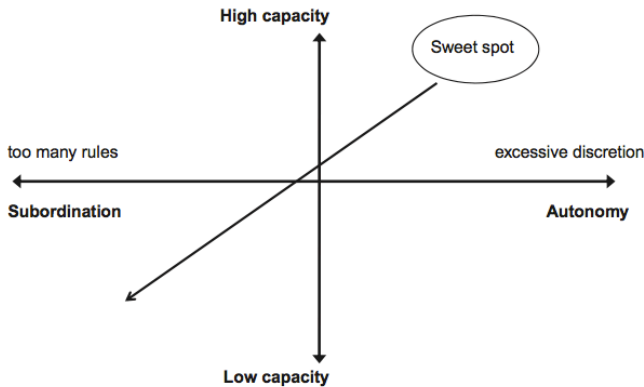
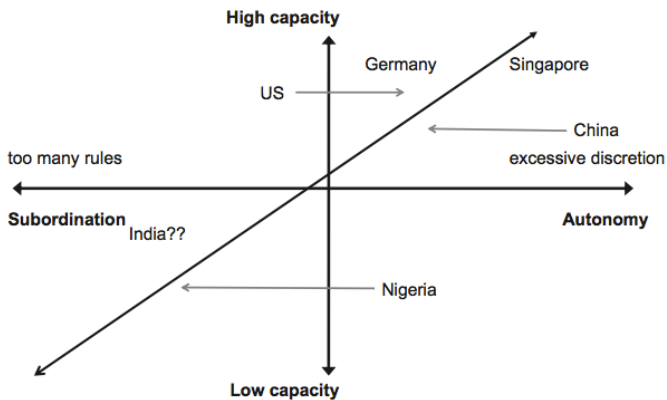


FIGURE 4  
Reform Paths



Диаграм 4-т тухайн улсын бүх л төрийн байгууллагуудын нийлмэл утгаар нь, хийсвэрээр харууллаа. Жишээлбэл Нигер, Хятад улсууд зүүн тийш шилжих шаардлагатай байхад Америк баруу тийш шилжих шаардлагатай байна. Гэхдээ Хятад Нигерээс илүү бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх шаардлагатай яагаад гэвэл тэд илүү чадавхитай. Энэтхэгийг энэ матрикс дээр байршуулах гэж оролдвол энэ анализын хэр төвөгтэй болохыг ойлгоно. Энэтхэг бол өндөр түвшний авлига (клайнтилизм)-аараа алдартай ба мөн маш олон дүрэм, журам, төрийн албаны хүнд сурталтай. Энэтхэгт мэдээж илүү чадавхи хэрэгтэй. Гэхдээ ямар нэгэн байдлаар бие даасан байдал хэрэгтэй биш гэж үү? Тухайн нөхцөл байдлаасаа хамаараад аль нь ч байж болно. Сүүлийн сонссон дуулианаас харахад спектрийн дуудлага худалдаа хийдэг агентлагт илүү нарийн дүрэм журам хэрэгтэй. Хотын ус хангамжийн газарт бол илүү олон төрлийн улс төрийн бүрэн эрх хэрэгтэй. Энэ нь ганц ерөнхий

хэмжүүрээр засаглалын чанарыг хэмжих нь хангалттай биш бөгөөд буруу чиглэлд хөтлөж болохыг л харуулж болно.

## Дүгнэлт

Хятад, Америк шиг том орнуудад засаглалын чанарыг хэмжихэд одоо байгаа дата нь хангалтгүй гэдэг нь ойлгомжтой. Хэрэв бид илүү дээр датаг бий болгохыг хүсвэл дараах асуултуудад хариулах хэрэгтэй.

- Бид Веберийн жагсаалтад орсон засгийн чанарыг хэмжих процедурын хэмжүүрүүдийг хадгалахыг хүсэх үү?
- Хэдэн орон чадавхийн талаар дэлгэрэнгүй мэдээлэл цуглуулж чадах вэ?
- Хэрэв бид чадавхийн талаар бүрэн мэдээллийг цуглуулж чадахгүй бол ямар хэмжүүр нь хамгийн ойрхон очих вэ? Татвар хураах чадавхиас гадна, төрийн албаны чадавхийг хэмжих хэмжүүр гаргаж ирж чадах уу?
- Татвар хураах гэх мэт түүгээмэл хэмжүүрийг тооцохдоо бодит болон боломжит чадавхи хоёрыг хэрхэн ялгах вэ?
- Бие даасан байдлыг хэмжих хэмжүүрийг хэрхэн бий болгох вэ, ямар хэмжүүрүүд хамгийн ойрхон очих вэ?
- Чанарын буюу процессийн талаарх үзүүлэлтүүдээс илүүгээр тоон хэмжүүрүүдтэй байх нь хэр чухал вэ?

Энэ нийтлэлд эдгээр асуултуудад хариулахыг оролдсонгүй. Гэхдээ хэлэлцүүлгийг л үргэлжлүүлэхийн тулд суурийг нь гаргаж ирлээ. Бид ойлголтоо тодорхой болгоогүй тохиолдолд хэмжүүр тодорхой болохгүй. Тиймээс ойлголтоос эхлэх хэрэгтэй. Би чадавхи ба бие даасан байдал гэсэн засаглалын хоёр чиглэлийг тайлбарласан бөгөөд зарим нэг агуулгыг нь багтаалаа. Чадавхи гэдэгт нөөц болон төрийн албаны мэргэшсэн байдал хамаарна. Би мөн засаглалын чанар бол эцсийн дүнд чадавхи болон бие даасан байдлын харьцаа ямар байгаагаар хамаарна гэж үзсэн бөгөөд нэг нь дангаараараа засаглалын чанарыг хэмжиж чадахгүй. Эцэст нь төрийн талаар мэдээлэл цуглуулахдаа чиг үүрэг, нутаг дэвсгэр зэргээс нь хамруулаад ялгаатайгаар гаргах хэрэгтэй. Мэдээж хэрэг ийм хэмжээний дата ихэнх оронд байхгүй, магадгүй аль ч оронд байхгүй байж болно. Ер нь хэр хэмжээнд цуглуулсан байх ёстой вэ? Америк мэтийн мэдээлэл сайтай, том орноос эхлээд мэдээлэл хэр байгааг харж болох юм.