

## Патронажийн тухай ойлголт, улс төрийн хандлага

**Цэрэндашийн Батболд\***

*Доктор (Ph.D), дэд профессор  
МУИС-ийн Улс төр судлалын тэнхим  
Улаанбаатар, Монгол Улс  
batbold\_ts@num.edu.mn*

**Нямаагийн Отгонбаяр**

*МУИС-ийн Улс төр судлалын тэнхимийн  
докторант  
Улаанбаатар, Монгол Улс  
otgonbayarnyamaa.n@gmail.com*

### Хураангуй

Монгол улс төрийн мэргэшсэн албыг төлөвшүүлэх чиглэлд бодлого, үйл ажиллагаа төлөвлөж ажиллаад багагүй хугацаа өнгөрчээ. Гэвч төрийн албаны мэргэшсэн байдлыг хангахад учирч буй томоохон сорилтын нэг нь патронаж юм. Өгүүллийн хүрээнд судлаачид патронажийн тухай ойлголт, түүний улс төрийн хандлагын талаар цэгцтэй ойлголт өгөхийг оролдсон болно.

**Түлхүүр үгс:** *төрийн алба, томилгоо, патронаж, патрон-клиэнтийн харилцаа.*

## Patronage and its political approach

**Batbold Tserendash\***

*Doctor (Ph.D), associated professor  
Department of Political Science, National  
University of Mongolia  
Ulaanbaatar, Mongolia  
batbold\_ts@num.edu.mn*

**Otgonbayar Nyamaa**

*Ph.D candidate student  
Department of Political Science, National  
University of Mongolia  
Ulaanbaatar, Mongolia  
otgonbayarnyamaa.n@gmail.com*

### Abstract:

It has been some time since Mongolia planned policies and activities towards ensuring the professionalism of the civil service. However, one of the serious problems in ensuring the professionalism of the civil service is patronage. In the context of the article, the researchers tried to give a clear idea of patronage, and its political approach.

**Keywords:** *Civil service, appointment, patronage, and patron-client relation.*

\* The Corresponding author

<https://orcid.org/0009-0004-6054-8649>  
<https://orcid.org/0000-0002-5359-4311>



© The Author(s) 2023  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Received: 29 August 2023  
Accepted: 05 October 2023

## I. Оршил

Аливаа улс орон хөгжих, уруудан доройтох үйл явц юуны түрүүнд, төрийн албаны үйл ажиллагаатай нягт холбоотой байдаг. Энэ ч утгаараа дэлхийн улс орнуудад төрийн мэргэшсэн албыг бүрдүүлэх зорилгоор өөрчлөлт, шинэтгэлийн үйл явцыг өргөн хүрээнд авч хэрэгжүүлж буй дүр зураг ажиглагдаж байна. Монгол Улсын хувьд төрийн мэргэшсэн албыг төлөвшүүлэх зорилго бүхий шинэтгэл 1990 оноос эхэлсэн гэж үздэг ба өнөөг хүртэлх хугацаанд хэд хэдэн үе шаттай хэрэгжиж иржээ (Ц.Самбалхүндэв, Д.Байгал 2009). Харамсалтай нь, үр дүн хангалтгүй, хэрэгжилт муу байна. 2009-2019 оны хооронд төрийн нийт албан хаагчдын тоо 34%-иар нэмэгдсэн хэр нь мэдлэг, чадвараар уралдаант сонгон шалгаруулалт (ерөнхий болон тусгай)-ад орж, өндөр оноо авсан иргэд төрийн албанд томилогдох механизм бүрэн төлөвшиж чадахгүй байгааг Дэлхийн банкны судалгааны тайланд дурджээ (Дэлхийн Банк 2020).

Төрийн мэргэшсэн албыг төлөвшүүлэх чиглэлд онцгой ач холбогдол өгч буй өнөө үед судлаачдын анхаарлын гадна байж боломгүй асуудлын нэг нь патронаж юм. Патронаж харилцаа Монгол Улсын төрийн албанд бодит үзэгдэл болсон. Тухайлбал, 1996 оны сонгуулийн дараа “баг бүрдүүлэх”, 2000 оны сонгуулийн дараа “бүтцийн өөрчлөлт хийх”, 2004 оны сонгуулийн дараа “зөвшилцөл хийх”, 2012 оны сонгуулийн дараа төрийн өмчит болон төсөвт үйлдвэрийн газар олноор байгуулж, мэргэшсэн албан хаагчдыг шилжүүлэн байршуулах, тэрчлэн “үүрэг гүйцэтгэгч” нэрийн дор улс төрийн зорилгоор халаа сэлгээ хийх, албан тушаал хуваарилах үйл явц эрчимжсэн (Удирдлагын академи 2014). Төрийн албаны зөвлөлөөс жил тутам гаргадаг албан ёсны тайланд дурдсанаар, 2007 онд төрийн нийт албан хаагчдын 5.2% хууль бус халаа, сэлгээнд өртөж байсан бол 2012 онд уг тоо 9.3%, 2013 онд 11.52%, 2014 онд 13.09%, 2015 онд 13.35%, 2016 онд 14.23%, 2017 онд 15.5% болж тус тус өсжээ. 2019 он гэхэд төрийн захиргааны албан хаагчдын 22.3% нь хууль зөрчсөн халаа, сэлгээнд өртсөн байна (Дэлхийн Банк 2020). Ерөнхий бүтцийг судлан үзвэл, өөрийн хүсэлтээр, өөр байгууллагад шилжсэн, бүтцийн өөрчлөлт гэх үндэслэлээр шилжилт хөдөлгөөнд орох явдал их байгаа нь патронажийн харилцааны илрэл юм.

Хэдийгээр гаднын улс орнуудад уг асуудлаар олон тооны өгүүлэл, нэг сэдэвт бүтээл нийтлэгдэж буй боловч Монгол Улсын төрийн албаны зохион байгуулалт дахь патронаж харилцаа, шалтгаан, үр дагавар, улс төрийн хандлагын талаар хийгдсэн судалгаа бага, энэ чиглэлд судалгаа хийх хэрэгцээ, шаардлага байгааг дурдах байна. Энэ талаар судлаач Д.Оюунсүрэн, Ж.Диеркес, Л.Бямбаханд нарын зүгээс “Монгол бол патронажийн нэлээд сонирхолтой тохиолдол болно. Монгол хэлнээ патронажийн чиглэлээр судалгааны бүтээлүүд гараагүй гэдэг нь уг үзэгдэл байхгүй гэсэн үг огтоос биш юм” (Oyunsuren, Dierkes and Byambakhand 2023, 121, 122) хэмээн бичсэнтэй санал нэг байна.

Өгүүлийн хүрээнд төрийн албаны зохион байгуулалт дахь патронаж харилцаа, үндсэн ойлголт, улс төрийн хандлагыг гадна, дотнын судлаачдын бүтээлд тулгуурлан тоймлон гаргахыг оролдсон болно.

## **II. Судалгааны арга зүй**

Судалгааны өгүүллийг бичихдээ түүхчлэх, харьцуулах, агуулгын шинжилгээний аргыг ашигласан болно.

Өгүүллийн хүрээнд патронаж харилцаа, түүний учир шалтгаан, улс төрийн хандлагыг тодорхойлон гаргахыг хичээсэн бөгөөд ингэхдээ нэг талаас, түүхчлэх, нөгөө талаас, харьцуулан шинжлэхийг чухалчилсан. Үүнээс гадна, патронаж харилцааны талаарх судлаачдын бүтээлд дүн шинжилгээ хийж, үр дүнг нэгтгэхийн зэрэгцээ нийтлэг болон ялгаатай талыг тодорхойлон гаргах оролдлого хийсэн.

## **III. Судалгааны үр дүн**

*Үндсэн ойлголт, тодорхойлолт:* Аливаа үзэгдэл, үйл явцыг танин мэдэхийн тулд тухайн судлах гэж буй үзэгдлийг илэрхийлсэн ойлголтыг тодорхой болгох хэрэгцээ, шаардлага үүснэ.

Манай улсад судлаачдын нэг сэдэвт болон орчуулгын бүтээлүүдэд патронаж (patronage), клиентелизм (clientelism) гэх ойлголтуудыг ижил утгаар хэрэглэж буй хандлага байна. Ялангуяа Михал Климагийн бүтээл (Клима 2017) Монгол хэлнээ орчуулагдан гарсны дараа нэлээд хүчтэй болсон. Гэхдээ патронаж, клиентелизм нь үгзүйн гарвал болон утга зүйн хувьд харилцан ялгаатай ойлголт гэдгийг дурдах байна.

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

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

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

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

Хүснэгт 1. Патронажийн талаарх судлаачдын тодорхойлолтууд

№	Судлаачид, он	Тодорхойлолт
1	Лэйдэн Их Сургуулийн профессор Ханс Дальдэр /Daalder, 1966/	Улсын юм уу хагас улсын салбарт улс төрийн намууд “нэвтрэх үйл явц” мөн
2	Корнэлл Их Сургуулийн профессор Мартин А. Шефтэр /Shefter, 1977/	Улс төрийн дэмжлэг үзүүлснийх нь хариуд улс төрчдийн зүгээс сонгогчид, дэмжигчид болон өөрийн намын гишүүдэд хуваарилж өгөх олон янзын ашиг тус
3	Флорэнц дахь Европын Их Сургуулийн профессор Жан Блондэл /Blondel, 2000/	Улс төрийн ашиг тус үзүүлснийх нь төлөө улс төрийн нам, засгийн газрын зүгээс тодорхой этгээдэд хүндэтгэл, ажлын байр, гэрээ хэлэлцээр буюу улсын захиалга нийлүүлэх ажил зэрэг янз бүрийн бараа, бүтээгдэхүүн санал болгох үйл явц мөн
4	Сан-Францискогийн Улсын Их Сургуулийн профессор Кэй Лоусон /Lawson, 1980/	Сонгуулийн явцад санал өгснийх нь хариуд тодорхой сувгаар дамжуулан хариу үйлдэл үзүүлэх улс төрийн намуудын үйл ажиллагаа мөн.
5	Принстоны Их Сургуулийн профессор Алекс Уэйнгрод /Weingrod, 1968/	Улс төрийн дэмжлэг, туслалцааны хариуд улс төрчдийн зүгээс нийтийн баялгийг юм уу төрийн албаны албан тушаал хуваарилах үйл явц мөн.
6	Принстоны Их Сургуулийн профессор Алекс Уэйнгрод /Weingrod, 1968/	Өмнөө тавьсан зорилгодоо хүрэхийн тулд эрх ашиг, түншлэлээр холбогдсон харилцан адилгүй эрх мэдэл бүхий хүмүүсийн хооронд дахь харилцаа мөн.
7	Харвардын Их Сургуулийн профессор Шмул Н. Эйзэнштадт, Флоридагийн Их Сургуулийн профессор Ренэ Лэмаршан /Eisenstadt, Lemarchand, 1981/	Эрх мэдэл бүхий ивээгчийн зүгээс бусдаас өөрт шаардлагатай бараа, ажил, үйлчилгээ авсны хариуд клиент нарт бараа, үйлчилгээ, өмгөөлөл, хамгаалал хүртээх явдал мөн.
8	Абэрдин Их Сургуулийн профессор Фрэнк У. Били /Bealey, 2000/	Томилогдож буй этгээдийн мэдлэг чадвар буюу гавьяа зүтгэл дээр бус, бие хүний ашиг сонирхолд нийцүүлэн засгийн газрын зүгээс хийх томилгоо мөн.

9	Сьюзэн Беджэр тэргүүтэй судлаачдын эрхлэн хэвлүүлсэн бүтээлд /Badger et al., 1998/	Намд үнэнч байсных нь төлөө төрийн нөөцийн ашиглан шагнаж урамшуулах тогтолцоо; Мэдлэг чадвараар бус, эрх баригч намын эдийн болон эдийн бус ашигт нийцүүлж төрийн албанд томилох, дэвшүүлэх үйл явц мөн.
10	Нотинхэйм Их Сургуулийн профессор Жан-Хинрик Мейер-Сахлинг /Meyer-Sahling, 2006/	Улс төрийн хэмжүүрт тулгуурлан улсын салбарын албан тушаалд хүн томилох үйл явц мөн.
11	Пэтр Копэцки, Питэр Мэйр /Korecky, Mair, 2006/	Улсын салбарын юм уу хагас улсын салбарын албан тушаалд хүн томилох улс төрийн намын эрх мэдэл.
12	Лондон дахь Хатан хааны коллежийн профессор Анна Звезда /Gwiazda, 2008/	Улсын салбарын юм уу хагас улсын салбарын янз бүрийн албан тушаалд эрх баригч намын зүгээс гишүүн, дэмжигчдээ томилох замаар төрд улс төрийн нам нэвтрэх үйл явц мөн.
13	Вильнюсийн Их Сургуулийн профессор Виталис Накросис, Лютаурас Гүдзинкас /Nakrošis, Gudžinskas, 2013/	Улсын салбарын хүрээн дэх албан тушаалд хүн томилох улс төрийн намуудын бүрэн эрх;
14	Венийн Их Сургуулийн профессор Вольфганг С. Мүллэр /Muller, 2005/	Намын улс төрчид болон клиентүүдийн хооронд явагдах шууд болон шууд бус солилцоонд төрийн нөөцийг ашиглах үйл явдал мөн.
15	Лондонгийн Эдийн Засаг, Улс Төрийн Шинжлэх Ухааны Их Сургуулийн профессор Эллиот Грин (Elliott Green, 2011)	Улс төрийн дэмжлэгийн хариуд иргэдийн зорилтот бүлэгт улс төрийн удирдагчдын зүгээс биет баялаг хуваарилах нийтлэг шинтэй улс төрийн бодлогыг патронаж гэнэ.
16	Вильнюсийн Их Сургуулийн профессор Виталис Накросис /Nakrošis, 2014/	Төрийн байгууллагын албан тушаалд итгэгдсэн юм уу намын гишүүдээ томилох, тэрчлэн албан тушаалаас чөлөөлөх улс төрийн намуудын эрх мэдэл;
17	Лондонгийн Эдийн Засаг, Улс Төрийн Шинжлэх Ухааны Их Сургуулийн профессор Клара Волинтирү /Volintiru, 2014/	Улсын салбарын удирдлагын байгууллага дахь ивээлийн буюу улс төржсөн томилгоо.
18	Франческо Пэницца, Б. Гай Питэрс, Конрада Рамос Ларрабүрү /Francisco Panizza, B. Guy Peters, and Conrada Ramos Larraburu, 2022/	Шийдвэр хууль ёсны мөн, бишээс үл хамааран улсын салбарын хүрээнд сонгуульг бус албан тушаалд өөрийн үзэмжээр хүн томилох улс төрийн тоглогчдын эрхийг хэлнэ.
19	Б. Гай Питэрс, Колин Нокс, Бюон Сок Ким /B. Guy Peters, Colin Knox, Byeong Seob Kim, 2023/	Улс төрийн тоглогчид улсын салбарын удирдлагын голлох албанд өөрийн үзэмжээр томилгоо хийх эрхийг хэлнэ.

**Эх сурвалж:** Ауримас Зарэмбагийн бүтээлд[12] (Zaremba 2016) тулгуурлан боловсруулав.

Энэ мэтчилэн судлаачид харилцан адилгүй байр суурь баримтлах ч патронажийг нийтлэг шинжид тулгуурлан дараахь байдлаар тодорхойлж болох байна. Патронаж нь клиентелизмын нэг хэлбэр бөгөөд хуульд нийцсэн, үгүйгээс үл

хамааран эрх баригч нам, улс төрчдийн зүгээс гишүүн, дэмжигчдээ мэдлэг чадвар, мэргэшил, туршлага шаардах төрийн албан тушаалд үнэнч байдлыг шалгуур болгон томилох, юм уу уг шалгуурыг удирдлага болгон төрийн албан хаагчдыг албан тушаалаас халах, чөлөөлөх үйл явцтай хамаарал бүхий патрон, клиентийн хоёр талт харилцаа мөн (Төмөр ба Отгонбаяр 2023).

### ***Патронажийн талаарх улс төрийн хандлага***

Төрийн албаны зохион байгуулалт дахь патронажийн талаарх улс төрийн хандлага ХХ зууны 70, 80-аад оны үеэс эхтэй гэж үзэж болохоор байна. Тухайлбал, Америкийн эрдэмтэн Мартин А.Шефтэр (Shefter) 1977 онд нийтлүүлсэн «Нам ба патронаж: Герман, Англи, Итали улсын жишээн дээр» судалгааны бүтээлдээ дараахь санааг гаргасан. “Патронажийн асуудлыг хөндөж буй судалгааны орчин үеийн бүтээлүүдэд өмнөх үеийн эрдэмтдээс эрс ялгаатай санааг тусгасан байх бөгөөд ингэснээр патронаж, улс төрийн машин гэж юуг хэлэх тухайд цоо шинэ мэдлэг бий болсон гэж үзэх боломжтой болгож байна” гэжээ. Цааш нь, эдгээр бүтээлд “*эдийн засгийн шинэ сонгодог онол дахь нүүсийн загвартай адил намын үйл байдлын ерөнхий загвар*” агуулагдаж байгааг дурдсан. Шефтэрийн үзсэнээр, уг ерөнхий загварын мөн чанар нь “*эдийн засгийн чөлөөт орчинд ажиллаж буй нүүс бараа бүтээгдэхүүнээ арилжиж, ашиг бий болгох зорилгоор хэрэглэгчдийн зан төлөвийг судалж, түүнд нийцсэн үйл ажиллагаа явуулахаас өөр аргагүй байдгийн нэгэн адил засаг төрийн эрхийг хадгалж үлдэхийг хүсэж буй улс төрийн намууд сонгуулийн нээлттэй тогтолцоонд*” олон нийтийн дэмжлэг авахын тулд сонгогчдын хүсэл сонирхолд нийцэж ажиллахаас өөр аргагүй байдагт оршино гэжээ. Хамгийн чухал нь, ийм нөхцөлд патронажийг улс төрийн амжилтад хүрэх арга хэрэгслээ болгож буй намууд ялалт байгуулах илүү бололцоотой. “Жэймс Скотт, Эдвард Бэнфильд, Жэймс К. Уилсон, Леон Эпстэйн нарын улс төр судлаачдын бүтээлд тусгагдсан энэ хандлагыг бид улс төрийн патронажийн шинэ сонгодог онол хэмээн нэрлэж болох юм” гэжээ (Shefter 1977).

Тэгвэл патронажийн улс төрийн хандлага буюу шинэ сонгодог онолын мөн чанар юунд оршино вэ?

Төрийн албан дахь улс төрийн патронажийг нам, намын тогтолцооны хэв шинж, төлөвшилт, сонгууль, санал хураах үйл явцтай холбон судлах явдал Эдвард Х.Бэнфильд, Жамэс К.Вильсон (Banfield & Wilson), Жэймс Скотт (Scott), Леон Д.Эпштэйн (Epstein), Мартин А. Шефтер (Shefter), Барбара Гэддэс (Geddes), Леонардо Р.Арриола (Arriola), Вольфганг С.Мүллэр (Müller), Гильермо Торал (Toral), Виржини Оливэрос (Oliveros), Фэдерико Куарэжима (Quaresima) нарын бүтээлүүдэд тусгагдсан байдаг (Edward C. Banfield & James Q. Wilson 1963, Scott 1972, Epstein 1979, Shefter 1977, Geddes 1994, Arriola 2009, Müller 2000, Toral 2020, Oliveros 2013, Quaresima 2019). Улс төрийн хандлагад *нэгт*, патронажийг байх ёстой үзэгдэл, үйл явц мөн, *хоёрт*, улс төрийн тогтолцоондоо тодорхой түвшинд эерэг нөлөө үзүүлдэг, *гуравт*, эрх мэдлийг тогтоон барих үр дүнтэй арга хэрэгсэл гэж тус тус үздэг байна. Үүнээс гадна, патронажийг хүний мөн чанарт суурилсан арга хэрэгсэл болохыг онцолдог.

Америкийн улс төр судлаач Эдвард Х.Бэнфильд, Жамэс К.Вильсон (Banfield & Wilson) нар 1963 онд нийтлүүлсэн «Хотын улс төр» нэрт судалгааны нэг сэдэвт бүтээлдээ патронажийн талаарх өөрсдийн үзэл санааг хөгжүүлсэн.

Эдгээр эрдэмтдийн судалгаа дараахь хэд хэдэн онцлогийг агуулсан гэж үзэж болохоор байна. Үүнд:

- *Нэгдүгээрт*, патронажийг улс төрийн машин гэх ойлголтоор төлөөлүүлэн илэрхийлсэн;
- *Хоёрдугаарт*, патронажийг хэт өргөн хүрээнд авч үзсэн;
- *Гуравдугаарт*, патронаж зөвхөн уламжлалт төдийгүй орчин үеийн нийгмүүдэд хүртэл байж болохыг онцолсон.

Юуны түрүүнд, хотын бодлого, удирдлагын үйл явцыг авч үзсэн. Ингэхдээ улс төрийн машин гэдэг нь сонгогчдыг хянах замаар засаг төрийн эрх мэдлийг тогтоон барих үзэл суртлын бус шинжтэй “*намын зохион байгуулалтыг*” хэлдэг гэжээ. Машиныг нутаг дэвсгэрийнхээ хүрээнд өргөн хүрээний харилцаа, холбоо бүхий босс удирдана. Машины ажилтнууд хүн амын ядуу хэсэг, тэрчлэн цагаачдыг ивээж, хариуд нь сонгуульд ялалт байгуулахад шаардлагатай саналыг худалдан авна. Клиентүүд машины туслалцаатайгаар бусдын анхаарал, халамж, зөвлөгөө, жижиг бэлгээс аваад ажлын байр, санхүүгийн дэмжлэг хүртэл олж авдаг.

Улс төрийн машин ардчилсан институтийн хүрээнд оршин байх ч түүний утга учрыг алдагдуулдаг. Машины боссыг зарим талаар Меланиз арлын бигмэнтэй зүйрлэж болох юм. Бэнфильд, Вильсон нар улс төрийн машин бүх нийтийн сонгуулийн эрх, ядуусын томоохон давхарга бий болсон байх гэсэн хоёр нөхцөлд хэрэгжих боломжтойг дурдсан (Edward C. Banfield & James Q. Wilson 1963). Орчин үед машин буюу патронаж зөвхөн хотын түвшинд төдийгүй орон нутаг, бүхэл бүтэн улсын түвшинд ч үр дүнтэй хэрэгждэг болсон. Бэнфильд, Вильсон нартай төстэй санааг улс төр судлаач Жэймс Скотт (Scott) Зүүн өмнөд Азийн орнуудын жишээн дээр гаргаж ирсэн байна (Scott 1972). Бэнфильд, Вильсон нар нөлөөлөл, үр дагавар, хэрэгжих механизм талаас авч үзсэн бол Скотт бүтэц, зохион байгуулалт талаас тодорхойлохыг оролдсон байна.

Улс төр судлаач Леонардо Р.Арриола (Arriola) патронажийг тогтолцооны тогтвортой байдалтай холбон авч үзсэн байна. Африкийн 40 орчим орны улс төрийн үйл явцыг судалж үзээд патронаж, улс төрийн тогтолцооны тогтвортой байдал хоёрын дунд эерэг хамаарал байгааг тогтоосон. Тодруулбал, засгийн газрын бүтэц томорч яам, агентлагуудын тоо нэмэгдэн удирдлага, албан хаагчдыг бүрдүүлэхэд улс төрчид, намуудын зүгээс томилгоо хийхийн хэрээр төрийн эргэлт хийх эрсдэл багасаж байгааг гаргасан (Arriola 2009). Өмнөх судалгаануудаас зарчмын ялгаатай нэг дүгнэлт хийсэн нь патронаж улс орны хөгжилд эерэг байдлаар нөлөөлж болно гэдгийг тодорхойлсонд оршино.

Патронаж харилцаа засаг төрийн эрх мэдлийг тогтоон барих үр дүнтэй арга мөн гэсэн санааг улс төр судлаач, Брюс Буэно де Мэскита, Аластэр Смит, Рэндольф М.Сивэрсон, Жэймс Д.Морроу (Mesquita, Smith, Siverson & Morrow) нар «*Улс төрийн оршин байхын учир шалтгаан*» нэрт судалгаандаа гаргасан. Тэдний

боловсруулсан селекторатын онолд патронажийг хүний мөн чанарт суурилсан эрх мэдлийг тогтоон барих үр дүнтэй арга мөн гэж тайлбарласан байна.

Эдгээр эрдэмтэд онолоо боловсруулахын тулд улс төрийн хүрээнд хариулт эрэлхийлсэн гурван үндсэн асуултыг гаргаж тавьсан.

*Нэгдүгээрт*, ардчилсан зарчмаар улс орноо удирдаж буй захирагч дарангуйлагчдаас илүүтэйгээр иргэдийнхээ амар тайван, хангалуун аж төрөх нөхцөлийг бүрдүүлж чаддаг. Гэтэл ямар шалтгаанаар тэдний засаг төрийн эрхэнд байх хугацаа дарангуйлагчдаас хоёр дахин бага байна вэ?

*Хоёрдугаарт*, засаглалын хэлбэрийн сонголтыг юу тодорхойлж байна вэ, ямар учраас зарим нэг тохиолдолд ардчиллыг, өөр нэг тохиолдолд цэргийн хунт, эзэн хаант, дарангуйлсан гэх мэт хэлбэрийг сонгоход хүрч байна вэ?

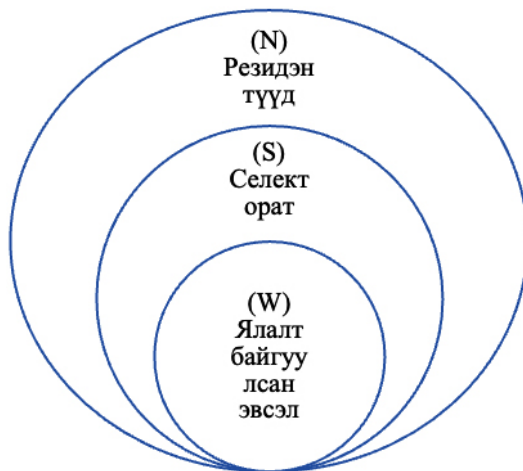
*Гуравдугаарт*, ямар шалтгааны улмаас зарим нэг улсад дарангуйлагчдыг түлхэн унагаж байхад заримд нь тэдэнтэй эвлэрч, дуулгавартай захирагдана вэ?

Селекторатын онолд дээрх асуултуудад хариулт олохын тулд дараахь ойлголтыг ашигладаг. Резидентүүд (**residents, N**). Тухайн улсыг бүрдүүлж буй бүх гишүүдийг хэлнэ. Тэднийг дотор нь селекторатад ордог, ордоггүй гэж хоёр хэсэгт хуваана. Селекторат (**selectorate, S**). Эрх мэдлийн төлөөх тэмцэлд удирдагчдыг ялалтад хүргэж, уг үйл явцаас ашиг тус олж авахыг эрмэлздэг сонгогчдыг хэлнэ. Удирдагч (**leadership, leader**). Засаг төрийн эрхэнд гарч, тодорхой бодлого явуулж, төрийн нөөцийг өөрийн болон нийтийн сайн сайхны тулд захиран зарцуулах эрх бүхий этгээд. Өрсөлдөгч (**challenger, C**). Удирдагчдыг түлхэн унагаж, өөрсдийн гарт төрийн эрх мэдлийг байлгахыг хүсдэг хэсэг. Ялалт байгуулсан эвсэл (**winning coalition, W**). “Саналын эрхгүй нийгмийн гишүүд, бусад селекторатуудаа” захирах улс төрийн засаглалын удирдлага болсон олон тооны селекторатыг “ялалт байгуулсан эвсэл” гэнэ (Mesquita, et al. 2003). W –ээс S-д (W/S) хандах харилцааг тодорхойлсон үнэнч байдлын хэм хэмжээ (**loyalty norm**) зэрэг болно.

Удирдагчдын хувьд засаглалаа хадгалж үлдэхэд ялалт байгуулсан эвслийн цөм болох селекторат хэн бэ гэдэг туйлын чухал юм. Нөгөө талаар, удирдагч, селекторатын харилцаа патрон, клиентийн харилцаанд тулгуурлана. Өөрөөр хэлбэл, үнэнч байдлын хэм хэмжээгээр зохицуулагдах патронаж төрийн эрх мэдлийг тогтоон барих хамгийн үр дүнтэй арга мөн гэдгийг тодрхойлсон (Mesquita, бас бус. 2003). Резидентүүд патронаж харилцааны гадна үлдэх ч нөхцөл, байдлаас хамаарч бүтэц, бүрэлдэхүүн хувьсан өөрчлөгдөх тохиолдол байна. Тухайлбал, нэг засаг нөгөөгөөр солигдоход резидентүүд болон селекторат өөрчлөгдөж болно. Резидентүүд нь селекторат, харин селекторатыг бүрдүүлэгчид резидентүүд болох жишээтэй. Ямар ч тохиолдолд улс төрийн оршин байхын амин сүнснийг патронаж харилцаа тодорхойлно. Өөрийн итгэлт хүмүүсийн бүлэг буюу селекторатад албан тушаал, эд баялаг хуваарилах нь удирдагчийн зүй ёсны бөгөөд эрх мэдлээ хадгалж үлдэх зайлшгүй үйл юм. Энэ талаас авч үзвэл, патронаж уламжлалт нийгэмд байх зүй бус үйл бус, засаглалын харилцаанд байх жам ёсны үзэгдэл мөн. Патронажгүйгээр удирдагч засаглалаа тогтвортой хадгалах бололцоогүй. Селекторатын онолын загварыг дүрслэн үзүүлбэл дараахь байдалтай байна (Зураг 1).



Зураг 1. Селекторатын онолын загварыг дүрсэлсэн Эйлерийн диаграм



Эх сурвалж: (Mesquita, бас бус. 2003)

Испанийн улс төр судлаач Гильермо Торал (Torral) патронажийг төрийн албаны ил тод, хариуцлагатай байдлыг дээшлүүлэхэд чухал үүрэгтэй үйл ажиллагаа гэдгийг онцолсон. Түүний үзсэнээр, улс төрчид болон төрийн албан хаагчдын дундах улс төрийн болон нийгмийн холбоог бэхжүүлдэг учир төрийн албаны үр ашиг, ил тод байдлыг сайжруулахад патронаж чухал үүрэгтэй. Бразилын холбоонд багтдаг 7 улсын нутгийн удирдлагын 755 сонгогддог албан тушаалтан, 926 томилогддог албан тушаалтны судалгаанд тулгуурлан патронаж төрийн нөөцийн үр дүнтэй солилцоо бий болгож хяналт, хариуцлагын механизмыг сайжруулдаг. Төрийн албаны үйл ажиллагааны уялдаа, холбоо, нэгдмэл байдлыг сэргээж, харилцан итгэлцлийг дээшлүүлдэг. Төрийн үйлчилгээний чанар, хүртээмж дээшилдэг. Үр дүнд нь улс орны хөгжилд мэдэгдэхүйц эерэг нөлөөлөл үзүүлдэг гэжээ (Torral 2020).

#### IV. Дүгнэлт

Судлаачдын зүгээс гадна, дотнын судлаачдын бүтээлд дүн шинжилгээ хийсний эцэст дараахь санааг өгүүллийн дүгнэлт болгон гаргаж байна. Үүнд:

**Нэгд,** улс төрийн судалгаанд клиентелизм (clientelism) болон патронаж (patronage) гэх ойлголтуудыг харилцан адилгүй байдлаар авч үзэж буй хандлага нийтлэг байна. Судлаачдын үзэж буйгаар, клиентелизм гэдэг нь үйлчлүүлэгчдийн (их төлөв эдгээрийг клиент гэж нэрлэдэг) зүгээс үнэнч байдлыг чухалчлах, хариуд нь ивээгчийн (ихэвчлэн эдгээрийг патрон гэж нэрлэдэг) зүгээс зан үйл, мэргэжлийн ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчин тэдэнд байгууллагын нөөцөд нэвтрэх, өмгөөлөл, хамгаалал хүртэх боломж олгодог далд хэлбэрийн босоо харилцаа бүхий удирдлага-зохион байгуулалтыг хэлдэг байна. Харин патронаж гэдэг нь клиентелизмын нэг хэлбэр бөгөөд хуульд нийцсэн, үгүйгээс үл хамааран эрх баригч нам, улс төрчдийн зүгээс гишүүн, дэмжигчдээ мэдлэг чадвар, мэргэшил, туршлага шаардах төрийн албан тушаалд үнэнч байдлыг шалгуур болгон томилох, юм уу уг шалгуурыг

удирдлага болгон төрийн албан хаагчдыг албан тушаалаас халах, чөлөөлөх үйл явцтай хамаарал бүхий патрон, клиентийн хоёр талт харилцаа юм.

**Хоёрт**, патронажийн улс төрийн хандлагад *нэгт*, патронажийг байх ёстой үзэгдэл, үйл явц мөн, *хоёрт*, улс төрийн тогтолцоондоо тодорхой түвшинд эерэг нөлөө үзүүлдэг, *гуравт*, эрх мэдлийг тогтоон барих үр дүнтэй арга хэрэгсэл гэсэн гурван янзын ойлголт зэрэгцэн оршиж байна.

**Гуравт**, хэдийгээр гаднын улс орнуудад патронажийн чиглэлээр судалгааны ажил харьцангуй сайн хийгдэж байгаа ч Монгол Улсын тухайд сайн судлагдаагүй төдийгүй нэр томьёо, ойлголтын хувьд нэгдсэн байр суурь төлөвшиж чадаагүй байна.

### Ашигласан материал

Самбаллхүндэв Ц., Байгал Д. 2009. Төрийн албаны шинэтгэл ба манлайлал.

*Шинэ толь сэтгүүл* (66). Уб.

Дэлхийн Банк. 2020. *Өндөр чадавхтай төрийн албыг бий болгох нь:*

*Шинэтгэлийн явц, сургамж*. Уб.

Удирдлагын академи. 2014. *Монгол улсын төрийн албаны шинэтгэлийн явц, үр дүн, хандлага: Судалгааны тайлан*. Соёмбо принтинг ХХК. Уб.

Oyunsuren, Damdinsuren, Julian Dierkes, and Luguusharav Byambakhand . 2023.

“Patronage in Mongolia.” In *Political patronage in Asian Bureaucracies*, edited by B. Guy Peters, Colin Knox and Byeong Seob Kim, 121-154. Cambridge: Cambridge University Press.

Клима Михал. 2017. *Тоталитар дэглэмээс гажуудсан ардчилал руу: Далд бизнес улс төрийн намуудыг хувьчлан колоничилсон нь*. Edited by Р. Батсайхан, П. Цэнгүүн, Д. Амартүвшин. орч. Ж.Сайханзаяа. Сэлэнгэ пресс. Уб.

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

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

Aysegul Komsuogly. 2011. “Patronage.” In *The Encyclopedia of Political Science: Volume 1-5*, edited by George Thomas Kurian, 1199. Washington, D.C.: CQ Press.

Francisco Panizza, B. Guy Peters, and Conrado Ramos Larraburu. 2022. “Patronage and Public Administration.” In *The Oxford Encyclopedia of Public Administration*, edited by B. Guy Peters and Ian Thynne. Oxford: Oxford University Press.

Төгөлдөр Я. 2022. “Патронаж/ Ивээлд авах үзэл (Patronage).” In *Захиргааны шинжлэх ухааны нэр томьёоны тайлбар толь*, by Конрад- Аденauer Сан, edited by Ш. Батсүх, Н. Бурмаа, Я. Долгоржав and С. Ганзаяа, 237. Анхны хэвлэл, Улаанбаатар хот.

Zaremba Aurimas. 2016. “Partinio patronažo konceptualizavimas.” *Public Policy and Administration* Vol. 15 (No 3): 462.

- Төмөр Т., Отгонбаяр Н. 2023. “Патронаж томилгооны талаарх ойлголт, онолын хандлагууд.” Edited by Francisco Panizza, B. Guy Peters and Conrada Ramos Larraburu. *Төрийн удирдлага онол, арга зүйн сэтгүүл* №22: 65-76.
- Shefter Martin A. 1977. “Party and Patronage: Germany, England and Italy.” *Politics and Society* Vol. 7 (No 4): 405, 406.
- Edward C. Banfield & James Q. Wilson. 1963. *City Politics*. Cambridge and Massachusetts: Harvard University Press.
- Scott James C. 1972. *Comparative Political Corruption*. New Jersey: Prentice-Hall International, INC.
- Epstein, Leon D. 1979. *Political Parties in Western Democracies*. New Brunswick and London. Transaction Publishers.
- Geddes, Barbara. 1994. *Politician’s Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Arriola, Leonardo R. 2009. “Patronage and Political Stability in Africa.” *Comparative Political Studies* Vol. 42 (No 10): 1339-1362.
- Müller Wolfgang C. 2000. Patronage by National Governments. In *The Nature of Party Government: A Comparative European Perspective*, edited by Jean Blondel and Maurizio Cotta, 141-160. London: Palgrave Macmillan.
- Toral Guillermo. 2020. *The Political Logics of Patronage: Uses and Abuses of Government Jobs in Brazil*. Submitted to the Department of Political Science in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Political Science, Massachusetts : Massachusetts Institute of Technology.
- Oliveros Virginia. 2013. *Patronage Jobs and Political Services in Argentina*. Submitted to the Department of Political Science in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Political Science, New York: Columbia University .
- Quaresima Federico. 2019. Patronage Appointments between Politics and Public Governance: a Review. *MPRA Paper No. 94650*.
- Mesquita Bruce Bueno De, Alastair Smith, Randolph M. Siverson, and James D. Morrow. 2003. *The Logic of Political Survival*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.