

КОНСТИТУЦИЯВИЙ ҲУҚУҚ. МАЪМУРИЙ ҲУҚУҚ. МОЛИЯ ВА БОЖХОНА ҲУҚУҚИ

Умидуллаев Қаҳрамон Усманович,

Ўзбекистон Республикаси Президенти
ҳузуридаги Давлат бошқаруви академияси
докторанти. Email: umidullaevqu@mail.ru

Келиб тушган сана 10 март, 2018
Эълон қилинган сана 20 июнь, 2018.

 <http://dx.doi.org/10.26739/2181-9130-2018-3-11>

ҲУДУДЛАРДА САМАРАДОРЛИГИНИ БАҲОЛАШ БЎЙИЧА ХОРИЖИЙ МАМЛАКАТЛАР ТАЖРИБАСИ

Анотация: Ушбу мақолада асосий эътибор ҳудудларда самарадорликни баҳолашнинг айрим ривожланган ҳорижий давлатлар тажрибасини ўрганиш масаласига қаратилган. Шунингдек мақолада ҳудудлар самарадорлигини ошириш ва уни баҳолаш институтининг афзалликлари ёритилган.

Калит сўзлар: Давлат ҳокимияти органлари, ҳудудлар, баҳолаш, мезон, янги давлат бошқаруви, самарали давлат бошқаруви.

Умидуллаев Қаҳрамон Усманович,

докторант, Академии государственного
управления при Президенте Республики
Узбекистан. Email: umidullaevqu@mail.ru

ОПЫТ ИНОСТРАННЫХ СТРАН ДЛЯ ПРИОРИТЕТНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ В РЕГИОНАХ

Аннотация: В этой статье основное внимание уделяется изучению опыта некоторых развитых зарубежных стран в сфере оценки эффективности в регионах. В статье также изложены преимущества института региональной эффективности и оценки.

Ключевые слова: Государственные органы власти, субъект, оценка, критерии, новое государственное управление, эффективное государственное управление.

Umidullaev Qahramon Usmanovich,

PhD student at the Academy Public administration
under the President of the Republic of Uzbekistan.

EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES FOR PRIORITY EFFECTIVENESS IN REGIONS

Annotation: This article focuses on studying the experience of some developed foreign countries in evaluation of effectiveness in the regions. The article also describes the advantages of the Institute for Regional Efficiency and Evaluation.

Keywords: Public administration authorities, subject, assessment, criteria, New Public Management, Good Government

Ҳозирда давлат ва жамиятнинг барча соҳалари қаторида худудларда ҳам иш фаолиятини тубдан яхшилаш, ишда самарадорликка эътибор қаратишни тизимли равишда йўлга қўйиш, натижани аниқ мезонлар асосида баҳолаш талаб этмоқда. Бу тизим дунёнинг кўпгина давлатлари томонидан ўзларининг давлат тузулиши ва ўзига ҳос бўлган жихатларни инобатга олган ҳолда ишлаб чиқилиб, амалиётга татбиқ этилмоқда.

XX асрнинг 60-70 йилларидан "Самарали давлат бошқаруви", "Янги давлат бошқаруви" каби тушунчалар пайдо бўла бошлади ва жаҳон илмий жамоатчилиги ва экспертлар гуруҳи, давра суҳбатлари, шунингдек давлат бошқарув органлари ва давлат ва ҳукумат раҳбарлари томонидан энг кўп фикр мулоҳазалар билдирилган ва билдирилаётган соҳалардан бирга айланди. Бошқарув соҳасида янгича ёндашувнинг мафкуравий асосчилари Д. Осборна ва Т. Геблерлар ҳисобланади [1].

1970 йилларда англосаксон ҳуқуқ тизими доирасидаги мамлакатларида янги давлат бошқаруви (New Public Management) неоконсерватив ҳукуматни ўзгартиришга асос бўлди [2]. Янги давлат бошқарувига биринчи навбатда Янги Зелландия, Буюк Британия, Америка Қўшма Штатлари каби давлатлар ўтди [3].

Умуман олганда давлат бошқарувида сифат ва самарадорликка аҳамият қаратилган давлатларда турли-хил ислохотларга қарамай ўсиш кузатилган. Янги давлат бошқаруви ва самарали давлат бошқаруви каби янгича ёндашувлар Сморгунов, Цыганков, Бачарова каби рус олимлари томонидан ҳам ўрганилган.

Янги давлат бошқаруви стратегик давлат бошқарув сифатида корпаратив соҳадаги бошқарув методларини давлат бошқарувида жорий этишни назарда тутди [4].

Бошқарувда натижаларини аниқлаш ва олинган натижаларни баҳолаш учун тегишли мезонлар ва кўрсаткичлар талаб қилинади. Фарбда айрим мамлакатларда бундай кўрсаткичлар шу фаолият билан шуғулланадиган махсус илмий марказлар томонидан ишлаб чиқилган. Мисол учун бундан илмий марказ Америка Қўшма Штатларида 1913 йилда ташкил этилган. 1949 йилда бошқарув самарадорлигини таъминлаш бўйича бюро ташкил қилинган. Давлат хизматининг самарадорлигини баҳолаш бўйича махсус комиссия АҚШ Президенти ҳузурида фаолият юритган. 1978 йилгача давлат секторини бошқаришни ўрганиш бўйича миллий марказ ташкил этилган. Ҳозирда АҚШда бундай марказлар сони бир нечта. Самарали давлат бошқаруви бўйича бой илмий тажрибалар тўпланган. Самарали давлат бошқарувини ташкил этиш ишларида жаҳоннинг етакчи университетлари, ҳалқаро ташкилотларнинг кўплаб илмий жамоатчилиги ўз ҳиссаларни қўшган [5].

Янги Зелландияда юқори вазифадаги давлат хизматчилари фаолиятини самарадорлигини Давлат хизмати бўйича комиссия (State Services Commissioner) амалга оширади. Самарадорликни баҳолашнинг асосий воситаси баҳолавчи интервью ҳисобланади. Баҳолаш мезонларга раҳбарларнинг нафақат давлат органлари мақсадларига эришишдаги, балки умуман давлат хизмати тизимини ривожлантириш ва унинг самарадорлигини оширишга қўшган ҳиссалари ҳам ҳисобга олинади. Давлат хизмати бўйича комиссия раҳбари юқори вазифадаги хизматчиларнинг меҳнатга ҳақ тўлаш масалалсини тартибга солиш ҳуқуқига эга. Мисол учун у лозим деб топса, самарадорликка эришган хизматчига ойлик маошининг 15% зиёдроқ миқдорда мукофот тайинлаши мумкин [6].

Жанубий Кореяда 2006 йилдан натижага қаратилган бошқарув тартиби йўлга қўйилган. Самарадорликни баҳолаш тизими биринчи навбатда энг мувафақиятли рахбарларни аниқлашга қаратилган. Юқори лавозимдаги давлат хизматчилари фаолияти самарадорлигини баҳолашнинг "360" градусидан фойдаланилади. Бу усулда баҳолашда рахбар билан бирга унинг ходимларни ҳам фикрларини инobatга олиш талаб этилади.

Жанубий Кореяда белгиланган мезонлар асосида баҳоланган ва ўз фаолиятида ютуқларга эришган ходимларнинг меҳнатига қўшимча ҳақ тўлаш, уни лавозим бўйича ўстириш тартиби билан бирга, белгиланган натижага эриша олмаган, давлат хизматчиларни лавозимдан тушириш ёки эгаллаб турган вазифасидан озод қилиш амалиёти мавжуд[7].

Россия Федерациясида "Фуқаролик жамиятини ривожлантириш жамғармаси" томонидан давлат ҳокимияти ва бошқарув органлари жумладан ҳудудларда самарадорлик белгиланган мезонлар асосида ўрганилиб, 100 баллик тизимда ҳар чоракда рейтинг асосида баҳолаб борилади. Мазкур тизим асосида ҳудуд рахбарларининг иши самарадорлигига баҳо берилади. Россия Федерациясида 2006 йилдан ҳудудий ривожланиш самарадорлигини баҳолаш тўғрисида ишлар амалга оширила бошлаган. 2012 йил 21 августда Россия Федерацияси Президентининг "Россия Федерацияси ижроя ҳокимияти самарадорлигини баҳолаш тўғрисида"ги 1199-сонли Фармони қабул қилинган. Фармон билан ижро ҳокимияти органларида самарадорликни баҳолаш кўсаткичлари рўйхати қисқартирилган. Ҳудудларда самарадорликни баҳолаш механизминини такомиллаштириш бўйича ҳар йили Россия Федерацияси Президенти ва Ҳукумати томонидан тегишли норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар қабул қилиб бирилмоқда. 2017 йил 14 ноябрдаги "Россия Федерацияси субъектларида ижро этувчи органларнинг самарадорлигини баҳолаш ҳақида"ги қарорида тизимни ва баҳолаш методологияларини такомиллаштириш масалаларига қаратилган[8].

Буюк Британияда бошқарув кадрлари фаолияти самарадорлигини баҳолаш бўйича натижадолик тўғрисидаги келишув имзоланашдан бошланади. Рахбар таркибидаги давлат хизматчисининг натижадорлиги тўғрисидаги келишувнинг асосий бўлимлари қуйидагилардан иборат[9]:

- масъулиятнинг асосий соҳалари;
- самарадорликнинг вазифалари, мезонлари;
- "мақсадга эришилгани" ёки "мақсадга эришилмаганлиги"ни тўғрисида шарҳлар;
- билимлар, малака ва кўникмалар;
- ярим йиллик ҳисобот;
- индивидуал ривожланиш режаси, шу жумладан баҳолаш мезонлари.

Баҳолаш бир йилда икки марта йил ўртасида ва йил охирида ўтказилади. Йил якуни билан ўтказилган баҳолашда рахбар таркибидаги хизматчи ўзини ўзи боҳолаш бўйича жадвал тўлдиради. Ўзини ўзи баҳолашдан ташқари, унинг ҳамкасблари ва ходимларидан айрим ҳолларда эса, давлат органи томонидан тақдим этилаётган давлат хизматчилари, исътеъмолчилардан олинган сўров натижалари ҳисобга олинади[10].

Буюк Британияда ҳар томонлама баҳолаш яъни "360 градус" усулидан фойдаланиш қабул қилинаётган қарорнинг объективлиги ва оддий хизматчилар ҳамда давлат органларидаги асосий раҳбарларини баҳолаш жараёни объективлигини таъминлайди.

Йил якуни бўйича баҳолашда ҳар бир вазирликда раҳбар таркибидаги давлат хизматчилари лавозимларнинг ҳар бир гуруҳи доирасида яхшидан ёмонга қараб, 4 та гуруҳга ажратилади[11]:

- биринчи гуруҳ - баҳоланаётганларнинг энг яхши даражаси 25 % и;
- иккинчи гуруҳ - баҳоланаётганларнинг кейинги даражаси 40 % и;
- учинчи гуруҳ - баҳоланаётганларнинг кейинги даражаси 20-25 % и;
- тўртинчи гуруҳ - баҳоланаётганларнинг энг паст даражаси 5-10 % и.

Баҳоланган ходимларнинг раҳбарлари тегишли вазирликнинг раҳбар такибидаги давлат хизматчилари (Senior Civil Service Pay Committee) меҳнатга ҳақ тўлаш қўмитасига давлат хизматчиларининг маошини ошириш ва уларга мукофотлар ажратиш тўғрисидаги тавсияларни тақдим этади. Мукофотнинг энг кўп миқдори йиллик маошнинг 20 % идан ошмаслиги лозим.

Канадада самарадорлик тўғрисидаги келишув бўйича расмий талаблар белгиланмаган - департамент ва агентликлар натижаларни режалаштириш ҳамда уларга эришишни назорат қилишни мустақил ҳал қилдилар. Шу билан бир қаторда самарадорлик тўғрисидаги келишувда киритилиши лозим бўлган бир қатор талаблар белгиланган. **Уларга қуйидагилар иборат[12]:**

- ишлар жараёнинг бошланиш ва тугалланиш саналари;
- жорий мажбуриятлар ва самарадорлик мезонлари;
- асосий мажбуриятлар ва самарадорлик мезонлари;
- эришилган натижалар (ишлар жараёнинг якунида тўлдирилади);
- ёзма баҳолаш (ишлар жараёнинг якунида тўлдирилади);

Канадада расмий жихатдан раҳбар таркибидаги давлат хизматчилари фаолиятининг самарадорлигининг мониторинги олиб борилмайди. Баҳолаш жараёни бевосида яширин Кенгаш маъмурияти (Privy Council Office) томонидан амалга оширилади. Давлат хизматчиларига самарадорликни баҳолашдаги якуний баҳо фаолияти давомида натижадорлик тўғрисидаги келишувда белгиланган мажбуриятларни бажарганликлари бўйича қўйилган баҳолар ҳисобланади. Баҳолашнинг объективлигини таъминлаш мақсадида ўзини ўзи баҳолаш натижалари юқори лавозимдаги шахслардан олинган сўров маълумотлари билан тўлдирилади. Мисол учун, вазир ўринбосарини баҳолаш учун унинг ўзини ўзи баҳолаш шакли белгиланган[13]. Канадада бошқа давлатларда бўлгани каби самарадорликни баҳолаш натижалари бўйича хизмат вазифаси бўйича ўстириш, мукофотлаш ёки йўл қўйилган хато ва камчиликлар учун тегишли чора кўриш борасида аниқ боғлиқлик бўлмасада, ходимларни бошқа ишга ўтқазиб тўғрисидаги қарорларни қабул қилишда хизматчиларнинг эришган ютуқлари ҳисобга олинади.

Худудларда самарадорликни баҳолаш бўйича ривожланган давлатлар тажрибаси ўрганилиб, улардан самарали фойдаланиш лозим. Ўрганиш натижаларида кўпроқ мос келгани сабабли бошқа давлатлар билан бир қаторда Россия Федерацияси тажрибасидан фойдаланиш мақсадга мувофиқ бўлади. Албатта Россия Федерацияси тажрибасини тўғридан-тўғри қабул қилиш ўзини оқламайди. Чунки ҳар бир

давлатнинг ўз бошқарув шакли, менталитети қолаверса ҳал этилиши лозим бўлган вазифалар вауларнинг ечими бир бирига ўхшамайди.

Ўдудларда ижтимоий-иқтисодий муаммоларнинг келиб чиқишга кўп ҳолларда маҳаллий бошқарувнинг тўғри ташкил этилмаганлиги сабаб бўлади. Ўзбекистон Республикаси Президенти Ислон Каримов алоҳида тўхталиб, жойлардаги раҳбарларга икки муҳим талабни қўйган "Биринчи талаб - ҳар бир мутасадди раҳбарнинг ўз ишига бўлган масъулиятини тубдан ўзгартириш, шахсий жавобгарликни ошириш... Иккинчи масала - тегишли билим ва тажриба, юқори малакага эга бўлиши... Рус билида буни "компетентность" дейди. Яъни ўз соҳасига компитентли бўлиш - бу замон талаби. Ўзбекча айтганда, ўз ишининг устаси бўлиш, ўз соҳасининг сирларини ҳар томонлама чуқур билиш керак. Биз ҳар бир раҳбарнинг фаолиятига мана шу икки талабга қай даражада жавоб беришига қараб баҳо берамиз ва ҳулоса қиламиз. Мен бу талабдан биринчисига, яъни масъулият масаласига кўпроқ этибор бераман. Майли раҳбарнинг билими етишмасин, уни ўрганса бўлади. Лекин масъулият ва жавобгарликни унутса, ишдан ҳеч қандай силжиш ва ўзгариш бўлмайди"[14] деб таъкидлаган эдилар.

Маҳаллий давлат ҳокимияти органлари раҳбар кадрлари зиммасига ишни самарали ташкил этиш, оқилона бошқарувни жорий этиш вазифаларини юклайди. Айнан самарали бошқарув муаммолар пайдо бўлиши билан ҳал қилинишига ёки уларнинг олдини олишга ҳизмат қилади. Бу билан жамиятдаги шахсий, гуруҳий ва ижтимоий манфаатларни ҳар томонлама мунтазам ўрганиб бориш, таҳлил қилиш, мавжуд ресурслардан оқилона фойдаланган ҳолда манфаатларни иложи борича қондириб боришни талаб этади. Зеро мавжуд муаммоларнинг ўз вақтида ҳал қилинмаслиги, қабул қилинган қарорларнинг ўз вақтида ижро этилмаслиги салбий натижага олиб келиши мумкин.

Бошқарув самарадорлигининг ижтимоий-иқтисодий мезонлари жамиятдаги муаммолар ва уларнинг маҳаллий давлат ҳокимияти органлари томонидан ҳал қилиниши даражасини ўлчаш имкинини беради.

Шунингдек, бошқарув самарадорлигининг ижтимоий-иқтисодий меъзонлари, нафақат доимий фаолиятга, балки эришилган натижаларнинг келгусидаги ривожига ҳам баҳо бериш имконини беради. Давлат бошқаруви самарадорлиги мезонлари бўйича қатор изланишлари олиб борган россиялик олим Г.Агаманчук бошқарув самарадолигини умумижтимоий мезонлари сифатида қуйидагиларни киритади:

- ишлаб чиқаришининг самарадорлиги, умуммақбул қилинган андозаларга мувофиқлиги;
- миллий бойликларнинг ортиб бориш кўлами ва суръати;
- ижтимоий муносабатлардаги тартиб, хавфсизлик ва ишонччилик, ижтимоий-иқтисодий ўсиш кўрсаткичлари;
- даромадларнинг жон бошига тақсимланиши орқали ҳисобланган фаровонлик даражаси[15].

Жаҳон давлатлари ўртасида самарадорликни баҳолаш бўйича ҳалқаро мезонлар (World Governance Indicators), ривожланаётган дунёда давлат заифлиги индекси (Index of State Weakness in Developing World) ишлаб чиқилган. Жаҳон банки томонидан аъзо давлатларнинг мазкур мезонлар асосида баҳоланган рейтингни қуйидаги асосий кўрсаткичлар асосида баҳоланади.

- Инсон ресурси индекси;
- Давлатнинг рақобатбардошлиги;
- Умумжаҳон корхоналарини тадқиқ этиш;
- Шаффофлик индекси;
- Ривожланишнинг энг кичик кўрсаткичи;
- Ташкилотларнинг иқтисодий эркинлиги;
- Ҳукуматнинг қўллаб- қувватлаш дастури;

Булар асосий кўрсаткичлар бўлиб, уларнинг ҳар бири учун алоҳида қўшимча кўрсаткичлар ҳам мавжуд.

Самарадорликни халқаро мезонлар бўйича баҳоланиши жаҳон ҳамжамияти, халқаро инветорлар томонидан ҳам кузатиб борилади. Ўзбекистон Республикасининг бу рўйхатда бўлиши жаҳон ҳамжамиятида ҳамкорлик учун ишонч ўйғотади. Унда эгаллаган рейтингга қараб хорижий ишбиламонлар гуруҳининг Ўзбекистон Республикасига ўз тадбиркорлик фаолиятини ташкил этиши, сармоя киритишига ишон пайдо бўлишига замин яратади. Чунки халқаро мезонлар давлатларнинг жорий ҳолати халқаро талабларга жавоб бериши инобатга олинган ҳолда ишлаб чиқилган.

Иқтибослар/Сноски/References:

1. Osborne D. Gaebler T. Reinventing government. Addison-Wesley Publ. 69. Co., 1992.
2. Dunleavy P., Margetts H, Bastow S., Tinkler J. New Public Management 59. Is Dead-Long Live Digital-Era Governance // Journal of Public Administration Research and Theory. 2006. Vol. 16. No. 3. P. 467-494
3. Considine M., Lewis J.M. Bureaucracy, Network or Enterprize? 55. Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. Public Administration Review. 2003 (Mar. - Apr.). Vol. 63. No. 2. P. 131-140.
4. Drechsler W. The Rise and Demise of the New Public Management // 58. Post-autistic economics review. 2005. Issue 33. 14.09. 2005. P. 17-28.
5. Bourn M., Neely A., Mills J. иPlatts K. Implementing performance measurement systems: a literature review Int. J. Business Performance Management, Vol. 5, No. 1, 2003: 1-24.
6. New Zealand State Services Commisison: <http://www.ssc.govt.nz>
7. Pan.Suk. Kim// Transforming Higher level Civil Service in a New Age: A Case Study of a Civil Service in Korea // Public Personal Management.2007.Vol.36. № 2. Summer 2007. -pp. 127-139.
8. Трифонов Юрий Николаевич кандидат философских наук, доцент, Тамбовский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной властисубъектов Российской Федерации: правовой и методологический аспект:, Тамбов, Россия. <http://www.политуправление.рф> (Trifonov Yuri Nikolaevich Ph.D., Associate Professor, Tambov branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation. Evaluation of the effectiveness of executive bodies of the subjects of the Russian Federation: the legal and methodological aspect :, Tambov, Russia)
9. KetelaarA.,Manning N., Turkish E. (2007). Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences // OECD Working Papers on Public Governance, OECD Publishing. 2007. № 5. Pp. 28 -59.
10. Performance Management Guidance 2008/09 for Senior Secretaries and the Senior Civil Service. Cabinet OfficeUK. <http://www.pppaservices.qinention-tim.com>.
11. Performance Management Guidance 2008/09 for Senior Secretaries and the Senior Civil Service. Cabinet OfficeUK. <http://www.pppaservices.qinention-tim.com>.

11. Ketelaar A., Manning N., Turkish E. (2007). Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences // OECD Working Papers on Public Governance, OECD Publishing. 2007. № 5. Pp. 28 -59.

12. Performance Management Program Guidelines. Heads of Agencies and other Governor in Council. Appointees. Senior Personnel and Special Projects Secretariat. Privy Council Office, Canada. <http://www.pcobcp.gc.ca>.

13. Каримов. И.А. Ўзбек ҳалқи ҳеч кимга ҳеч қачон қарам бўлмайди. -Т "Ўзбекистон" 1999.- Б.439.

14. (Karimov. I.A. O'zbek halqi hech kimga hech qachon qaram bo'lmaydi. -Т "O'zbekiston" 1999.- В.439)

15. Атаманчук. Г. В Государственное управление (организационно-функциональные вопросы). М.: ОАО "НПО Экономика". Энциклопедия управленческих знаний. 2000. с-260. (Atamanchuk. G. In the State Administration (organizational and functional issues). М.: ОАО "NGO Economics". Encyclopedia of managerial knowledge. 2000. P-260.)