

ДАВЛАТ ОРГАНЛАРИ ФАОЛИЯТИ САМАРАДОРЛИГИНИ БАҲОЛАШ БОРАСИДАГИ МУАММОЛАР ТАҲЛИЛИ

Қахрамон Усманович УМИДУЛЛАЕВ

Ўзбекистон Республикаси Фанлар академияси Давлат ва ҳуқуқ институтининг катта
илмий ходими,
юримдик фанлар бўйича фалсафа доктори
(PhD) Тел: 90 644 24 64

Аннотация: Ушбу мақолада асосий эътибор давлат ораганлари фаолияти самарадорлигини баҳолаш борасидаги айрим муаммолар ёритиб беришга қаратилган. Мақолада давлат органлари фаолиятини баҳолаш борасида илмий изланишлар олиб борган олимлар ва амалиётчиларнинг фикр мулоҳазалари ўрганиб таҳлил қилинган. Ўрганиш натижаларига асосланиб, таклиф ва тавсиялар ишлаб чиқилган.

Калит сўзлар: Давлат органлари, муаммолар, баҳолаш, самарадорлик, жамоатчилик, мезон, фаолият, очиқлик, шаффолик.

Ҳозирда давлат бошқаруви органлари фаолияти самарадорлигини мезонлар асосида баҳолаш тизимининг афзалликлари тўғрисида кўплаб олимлар, амалиётчилар ва мутахассислар ўзларининг фикр мулоҳазаларини билдиришмоқда. Аммо шу билан бир қаторда давлат бошқаруви органлари фаолиятини баҳолашнинг камчиликлари ҳақида ҳам фикр мулоҳазолар мавжуд.

Жумлаган, Е.А.Капогузов ва Г.К.Сулейменоваларнинг фикрига кўра, давлат органлари фаолияти самарадорлигини баҳолаш муаммосиз ва кутилмаган натижаларсиз амалга оширилмади. Ҳукумат тузилмалари ичида кўплаб баҳолаш бўлинмалари ташкил этилди. Натижада уларни таъминлаш харажатлари ошди. Баҳолаш жараёни давлат ҳокимияти органларининг ҳисобдорлигини таъминлашга қаратилган бўлса-да, тафтиш тузилмалари сонининг ошиши ёмон таъсир кўрсатди.¹

С.В. Фатееванинг фикрига кўра аҳоли ҳаётнинг турли соҳаларида кўрсатилаётган хизматлар сифати ва ҳокимият органлари фаолиятдан қониқишини тавсифловчи кўрсаткичларнинг объективлигига, респондентлар сонига нисбатан фоизда ўлчанганига ҳам жуда шубҳали бўлиши мумкин.

Респондентлар сони чексиз ва ўн кишидан минг кишигача фарқ қилиши мумкин. Бундан ташқари, ўн киши орасида энг содиқ (ишончли) фуқароларнинг сони кўпроқ бўлиши эҳтимоли ҳам бор. Ижтимоий воқеликни идрок этиш ва давлат ҳокимияти ва маҳаллий ўзини ўзи бошқариш органларига нисбатан жамоатчилик ишончини шакллантиришга энг катта таъсир кўрсатадиган шахснинг ижтимоий-психологик омиллари ҳақида унутмаслигимиз керак. Ушбу муаммони ҳал қилиш, социологик натижаларнинг энг юқори объективлиги ва ишончилигига сўровда қатнашган респондентларнинг сонини аниқ белгилаш орқали эришиш мумкин.

Унинг таъкидлашича “Маҳаллий давлат ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолашнинг жорий этилиши тизимининг истиқболлари ва ривожланиш йўллари хисобга олган ҳолда бир қатор муаммоли масалалар юзага

¹ Suleimenova, G Performance Evaluation System Of Government Agencies In The Republic Of Kazakhstan: Modern Conditions And Prospects Of Development // <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-deyatelnosti-gosudarstvennyh-organov-v-kontekste-strategicheskogo-menedzhmenta-i-organizatsionnogo-razvitiya-v> (17.05.2021).

келади. Шуни ёдда тутиш керакки, ҳар бир ҳудуд ўзига хос хусусиятга эга ва турли хил ижтимоий-иқтисодий имкониятларга кўра бир-биридан маълум даражада фарқланади. Тарихан ҳудудларнинг иқтисодий ривожланишидаги тафовутлар давлатнинг тузилишига, иқтисодиётнинг самарадорлигига, стратегия ва институционал ислохотлар тактикаси ва ижтимоий-иқтисодий сиёсатига тасир кўрсатади.

Маҳаллий жамоатчилик унинг муаммолари ва бунинг учун ишлатилиши мумкин бўлган ресурслардан хабардор. Бундан ташқари, бу шундай кучки, бунда харажатлар ва даромадларнинг энг катта “шаффофлиги” таъминланади, бу эса ресурсларни тежамли сарфлаш учун шароит яратади.

Шу билан бирга, баъзи бир умумлаштирилган баҳолаш кўрсаткичлари маҳаллий ҳокимият ваколатлари билан бевосита боғлиқ эмас ва маҳаллий ҳокимият органларига уларга таъсир кўрсатиши жуда қийин. Ҳокимият органлари фаолиятининг самарадорлигини баҳолашнинг ҳуқуқий асослари камчиликларсиз эмаслигини ва қабул қилинган норматив ҳужжатлар амалда мақсадларга эришиш учун қўшимча тузатишни талаб қилишини ҳам унутмаслик зарур. Тарихий жиҳатдан давлат тузилишига минтақаларнинг иқтисодий ривожланишида сезиларли таъсир кўрсатадиган институционал ўзгаришлар ва ижтимоий-иқтисодий сиёсатнинг стратегияси ва тактикасида фарқлар бўлган.”²

Шу ўринда айтиб ўтиш жоизки, ижро этувчи ҳокимият органларида хизмат қилаётган давлат хизматчиларининг фаолияти самарадорлиги уларнинг шахсий ташаббускорлиги, касбий тайёргарлиги, уларга яратилган меҳнат шароитлари каби омилларга ҳам боғлиқ. Стратегия ва дастурларни амалга ошириш самарадорлигини мониторинг қилиш ва баҳолаш вазирликлар ва идоралар томонидан ҳисоботларни йиллик тайёрлаш орқали амалга оширилади. Улар эришилган мақсадлар, натижалар, шунингдек, ушбу органларнинг келгуси режалаштириш даври учун ишлаш кўрсаткичларини акс эттиради. Шу билан бирга, мониторинг ўтказиш учун турли органлар томонидан тақдим этилган ва олинган маълумотларнинг сифатига эътибор қаратиш лозим. Вазият ҳақида реал тасаввурга эга бўлиш учун ахборот доимо ўз вақтида, тўлиқ ва ишончли бўлиши зарур. Бу талабларга жавоб бермай туриб, давлат бошқарувида давом этаётган жараёнлар ҳақида тасаввурга эга бўлиш мумкин эмас.

Давлат ва минтақавий даражадаги ижтимоий-иқтисодий тизимларни бошқариш самарадорлигини баҳолаш муаммоси жараёнлар ва объектларнинг катта характерга эга эканлиги ва тизимнинг ишлашига ва бошқарув қарорларининг сифатига таъсир қилувчи жуда кўп ташқи ва ички омилларни ўз ичига олиши билан боғлиқ. Яна бир муҳим муаммо – давлат бошқаруви жараёнида субъектив омилнинг мавжудлигидир. Ҳар қандай давлат қарори шахс томонидан қабул қилинади, яъни бу қарор натижага таъсир қилиши мумкин бўлган субъектив омилни келтириб чиқаради. Тизим мониторинги ёрдамида фаолият самарадорлигини баҳолашнинг ишлаб чиқилган методологиясининг асосий мақсади ҳозирги кунда давлат органлари фаолиятини таҳлил қилиш, келгусида бошқарувни такомиллаштириш чора-тадбирларини ишлаб чиқиш ва қабул қилишдир.

К.И.Апканиеваннинг фикрига кўра, “ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолашни такомиллаштириш учун:

- давлат бўйлаб ҳудудий фарқларни ҳисобга олиш ва ҳудудларнинг ривожланиш даражасини, марказдан узоқлиги, иқлим шароитлари ва хусусиятларини, донор ёки дотацияга мухтож эканлиги;
- аҳолига кўрсатиладиган хизматлар сифатини бошқаришни амалга ошириш;
- Ишчи (ходим) нинг самарадорлиги, профессионаллик даражасини баҳолаш ва кўрсатиладиган хизматлар сифатини баҳолаш;

²Фатеева С. В. Концептуальные основы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти.

- ахборот тизимларини жорий этиш ва доимий равишда такомиллаштириш, шунингдек, фаолият самарадорлигини баҳолаш жараёнларини автоматлаштириш керак бўлади.

Ушбу тавсиялар ижро ҳокимияти органлари фаолиятини мониторинг қилиш, баҳолаш объективлигини таъминлашга хизмат қилади. Бу эса, ўз навбатида, маҳаллий ва минтақавий даражада турли муаммоли масалалар бўйича янада самарали бошқарув қарорларини қабул қилиш имконини ҳам беради.³

Ижро ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолаш борасида илмий изланишлар олиб борган олимлардан яна бири В.В.Новожилов “Давлат бошқаруви органлари фаолияти самарадорлигини баҳолашга катта эътибор берилди ва бу мураккаб масала ҳисобланади” –деб, таъкидлайди.⁴

Е.И.Добролюбова, В.Н., Южаков, О.В. Александровларнинг фикрига кўра, самарадорликни мезонлар асосида баҳолашнинг энг катта камчилиги асосий ва қўшимча кўрсаткичларнинг сонидир. Улар кўп ҳолларда бир бирини такрорлайди, ҳисоблашнинг аниқ механизми мавжуд эмас, соҳалар бўйича аниқ ҳолатни акс эттирмайди. Уларнинг кўпи ҳудудларда самарадорликни объектив баҳолаш имконини бермайди. Шу сабабли тизимни такомиллаштириш бўйича экспертлар томонидан қуйидаги талиф ва мулоҳазалар ишлаб чиқилган.

-ижро этувчи ҳокимият органлари фаолиятида натижага асосланган бошқарувни тўлиқ амалга ошириш;

-режалаштирилган самарани бермаётган назорат механизмларига тегишли тузатишлар киритиш;

- марказий (федерал) ва ҳудудий ижро органлари фаолиятининг муҳим йўналишларини ҳисоблаш кўрсаткичлари мавжуд эмаслиги;

-маълумот тўплаш ва қайта ишлаш тизимининг йўқлиги, ишлар самарадорлигини аниқлаш ва мониторинг қилиш тизимини яратиш;

-давлат хизматчиларида натижали бошқарув соҳаси бўйича етарли билим, шунингдек, иш фаолиятини баҳолаш мотивациясининг йўқлиги.⁵

R.J.Veldнинг фикрига кўра, самарадорликни баҳолаш тизими узоқ муддатли фаолият даврида ижобий таъсирлар салбий таъсирлар билан алмашинади. Масалан, ҳукуматнинг самарадорлигини баҳолашга ҳақ тўлашнинг бевосита боғлиқлиги “стратегик хатти – ҳаракатлар”га рағбат бўлиб хизмат қилган ҳолда, реал ҳаётда эмас, балки ҳисобот ҳужжатларида самарадорликни намоён қилиш (қўшиб ёзиш, натижаларни бузиш)га олиб келиши мумкин.⁶

Давлат бошқаруви органлари фаолияти самарадорлигини баҳорлаш тизми тўғрисидаги R.J.Veldнинг фикрига қўшилмаслик имокни йўқ. Чунки ижро этувчи давлат ҳокимияти органлари фаолияти самарадорлигини баҳолаш жараёнида “қўшиб ёзиш” ҳолатлари бўлиши эҳтимолини инкор этиб бўлмайди. Баҳолаш тизими самарали бўлиши ва ундан кўзланган мақсадга эришиш учун баҳолаш тизими жараёнларига инсон омили аралашувини имкон қадар камайтириш, маълумотлари баҳолаш тизимга киритиш ва ҳисоблаш жараёнларни тўлиқ автоматлаштириш лозим. Баҳолаш жараёнига масъул хизматчилар фаолиятини кузатиш ва назорат қилишнинг самарали механизмини ҳам эътибордан четда қолдирмаслик лозим.

³Апканиева К. И. Оценка эффективности деятельности органов государственной власти в РФ: состояние, проблемы и пути решения / К.И.Апканиева. — Текст: непосредственный // Молодой ученый. — 2018. — № 45 (231). — С. 123-127. — URL: <https://moluch.ru/archive/231/53607/> (дата обращения: 04.05.2021).

⁴Новожилов В.В. Проблемы измерения затрат и результатов при оптимальном планировании. М.: Наука, 1972.432с.

⁵Добролюбова, Е.И., Южаков, В.Н., Александров О.В. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014.№2, с.28-47.

⁶Veld R. J. in't. Relations between the State and Higher Education. The Hague, 1996. P. 36, 79; Veld R. J. in't. The Dynamics of Educational Performance Indicators, Ministry of Education, Culture and Science (JC&W). TheHague, 1987.

М.В.Мейер ҳамда V.Gupta баҳолашни амалга оширишда парадокслар пайдо бўлишининг олдини олишнинг турли усулларни тадқиқ қилишни талаб қилади. Тадқиқотлар шуни кўрсатдики, самарадорликни баҳолаш воситалари ва методологиясини турли мамлакатлар турли хилини танлайди. Давлат бошқаруви самарадорлигини таъминлаш учун турли институтларни танлайдилар. Турли хил усуллар турли хил натижаларни беради. Аммо “баҳолаш” ва “самарадорлик” нинг қарама-қаршилиги муаммоси ҳамма жойда мавжуд” -деб фикр билдиришади.⁷

Н.Б.Сингизованинг фикрга кўра, “Давлат органларининг самарадорлигини ҳисоблаш янада мураккаброқ. Бундай ҳолда, натижалар ва харажатларнинг нисбати учун оддий формуладан фойдаланиш ҳам мумкин эмас, чунки давлат органларининг фаолияти жамоат ҳаётининг кўплаб соҳаларини бошқаришга қаратилган. Бироқ, давлат органлари ишининг мақсади пировардида аҳолининг ҳаёт даражаси ва сифатини оширишдан иборат бўлиб, бу ўз навбатида уларнинг фаолияти самарадорлигини аниқлаш имконияти ва ҳатто зарурлигини англатади.”⁸

Фикримизга кўра, давлат бошқаруви органлари фаолияти самарадорлигини баҳолаш борасидаги асосий муаммолардан яна бири бу уларнинг фаолиятини баҳолаш мезонлари ва методикасининг барқарор эмаслиги билан боғлиқ. Баҳолаш мезонлари ва методикасининг ўзгариб туришини табиий ҳол сифатида қабул қилиш мумкин. Аммо баҳолаш мезонларини ўзгартириш, янгиларни қўшиш, мос равишда баҳолаш методикасини ишлаб чиқишда аниқликка риоя қилиш талаб этилади. Бунинг учун соҳа мутахассисларидан аниқ ҳисоб-китоб билан бирга синчковлик ҳам талаб этилади.

Г.В.Атаманчукнинг фикрига кўра, “Давлат органлари фаолияти ва умуман давлат бошқаруви сифатига ҳолисона баҳо беришга уринишлар дунёдаги деярли ҳар бир давлатда турли тарихий босқичларда амалга оширилди. Қилинган баҳоларнинг аксарияти умуман танқидий бўлиб, давлат раҳбарларини давлат бошқаруви самарадорлигини ошириш чораларини кўришга чақирган.”⁹

Юқорида кўриб ўтилганидек давлат органлари фаолиятини баҳолаш борасида кўплаб ижобий, шу билан бирга танқидий фикрлар ҳам мавжуд. Аммо кўплаб давлатларга давлат органлари фаолиятини такомиллаштириш борасида олиб борилаётган ислохотларда айнан улар фаолиятини баҳолашга эътибор қаратилмоқда. Баҳолашда асосий эътибор ресурслардан натижага қаратилди.

Шу соҳада илмий изланишлар олиб борган Д.Анварованинг фикрига кўра, “Давлат бошқаруви фаолиятининг самарадорлиги қуйидаги омилларга боғлиқ:

- ҳар бир давлат органининг аниқ мақсади (вазифаси), таркибий бўлимлар ўртасида вазифалар, функциялар ва жавобгарликнинг аниқ тақсимланганлиги;
- функцияларнинг бажариш механизмлари мавжудлиги;
- фаолиятнинг аниқ режалаштирилганлиги;
- меҳнат шароитларининг яратилганлиги;
- малакали мутахассислардан иборат персонал билан тизимли ишлаш, самарали ва адолатли рағбатлантириш (иш ҳақи, мукофотлар ва бошқалар);
- давлат хизматчиларининг меҳнат унумдорлигини баҳолаш мезонлари мавжудлиги;
- баҳолаш натижаларига кўра таклифларни ишлаб чиқиш билан давлат органлари фаолияти самарадорлигини пасайтирадиган муаммоларни аниқлаш имконияти мавжудлиги.”¹⁰

⁷ Meyer M. W., Gupta V. The performance paradox. Research in Organizational Behavior. № 16: 309-369.

⁸ Сингизова, Н. Б. К вопросу об эффективности деятельности органов государственной власти // Международный научный журнал «Символ науки». – 2017. – № 04-1. – С. 154–158.

⁹ Атаманчук Г. В. Проблемы анализа государственного управления // Публичное и частное право. 2008. №1. С. 97;

¹⁰ Анварова Д. Давлат бошқарувини баҳолаш ёхуд бюджет маблағлари қандай тежалади. // <https://huquqburch.uz>

И.Ю.Чазова ҳамда М.В.Исраиловларнинг фикрига кўра, фақат кенг қамровли баҳолаш давлат бошқаруви сифати ҳақида тўлиқ ва ишончли маълумотларни тақдим этиши мумкин. Шунингдек, белгиланган стратегик вазифаларни ҳал этишда давлат ҳокимияти ижро органлари фаолиятининг самарадорлигини баҳолаш, самарасиз ҳудудий раҳбарларни алмаштириш орқали раҳбариятда зарур ўзгаришларни амалга ошириш, шунингдек, молиявий кўмак кўрсатиш орқали энг яхши натижаларга эришган давлат ташкилотларини рағбатлантириш имконини беради.”¹¹

Хулоса ўрнида таъкидлаш жоизки, давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари фаолияти устидан жамоатчилик назорати иштирокчилардан аввало юксак маданият, қолаверса, ҳуқуқий, сиёсий билим, юртимизда олиб борилаётган ислохотларнинг мазмун моҳиятидан ҳабардорлик, қабул қилинаётган норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг мазмун моҳиятини тўла англаб етиш талаб этилади. Шундан сўнг мавжуд муаммоларнинг ечими ҳамда келажақда камчиликларга йўл қўймаслик учун фуқаролар ҳамда нодавлат органларидан ижтимоий фаоллик талаб этилади.

Давлат органлари фаолиятини баҳолашда фуқаролик жамияти институтлари иштирокини таъминлаш, ижро органлари томонидан қабул қилинаётган жамият манфаатлари ва ҳуқуқларига тегишли қарорлар устидан назорат механизмларини ҳам аниқ белгилаб қўйиш лозим.

Ўрганишлар ва илмий изланилар натижаларига асосланиб қуйидагилар тавсия этилади:

- баҳоланаётган ва баҳолашга ваколатли давлат органлари ўртасида манфаатлар тўқнашуви юз бериши ҳолатларини олдиғи олиш;
- баҳолаш тизими ва механизмларининг бир-бири билан узвий боғлиқлигини таъминлаш давлат органлари фаолияти самарадорлигини оширишга қаратилган ягона механизм сифатида ишлашини таъминлашга эътибор қаратиш;
- баҳолашнинг очиқлиги ва мустақиллигини ошириш, муайян соҳадаги давлат органлари фаолияти самарадорлигининг пасайишига жавоб бериш учун тартибга солувчи қўлланмаларни киритиш;
- баҳолашда фуқаролар, жамоат ташкилотлари, хизмат олувчиларнинг ахборот манбаидан тўлиқ фойдаланишини таъминлаш;
- давлат органлари фаолияти самарадорлигини оширишнинг устувор йўналишларини белгилашда, давлат идоралари фаолиятини баҳолаш институтларининг баҳолаш натижаларини халқ муносабатлари асосида ўзгартира оладиган тизим яратиш лозим.

Фойдаланилган адабиётлар рўйхати

1. Капогузов Е.А., Сулейменова Г.К. Оценка эффективности деятельности государственных органов в контексте стратегического менеджмента и организационного развития в Республике Казахстан // ARS ADMINISTRANDI. 2017. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-deyatelnosti-gosudarstvennyh-organov-v-kontekste-strategicheskogo-menedzhmenta-i-organizatsionnogo-razvitiya-v> (дата обращения: 17.05.2021).
2. Фатеева С. В. Концептуальные основы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти.
3. Апканиева К. И. Оценки эффективности деятельности органов государственной власти в РФ: состояние, проблемы и пути решения / К.И.Апканиева. — Текст: непосредственный // Молодой ученый. — 2018. — № 45 (231). — С. 123-127. — URL: <https://moluch.ru/archive/231/53607/> (дата обращения: 04.05.2021).

¹¹ И.Ю. Чазова, М.В. Исраилов. Оценка эффективности деятельности органов государственной власти. Вестник Удмуртского университета, отдел. Экономика и право, 29-выпуск. Ижевск, 2019. С.783

4. Новожилов В.В. Проблемы измерения затрат и результатов при оптимальном планировании. М.: Наука, 1972.432с.
5. Добролюбова, Е.И., Южаков, В.Н., Александров О.В. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014.№2, с.28-47.
6. Veld R. J. in't. Relations between the State and Higher Education. The Hague, 1996. P. 36, 79; Veld R. J. in't. The Dynamics of Educational Performance Indicators, Ministry of Education, Culture and Science (JC&W). TheHague, 1987.
7. Meyer M. W., Gupta V. The performance paradox. Research in Organizational Behavior. № 16: 309-369.
8. Сингизова, Н. Б. К вопросу об эффективности деятельности органов государственной власти // Международный научный журнал «Символ науки». – 2017. – № 04-1. – С. 154–158.
9. Атаманчук Г. В. Проблемы анализа государственного управления // Публичное и частное право. 2008. №1. С. 97;
10. Анварова Д. Давлат бошқарувини баҳолаш ёхуд бюджет маблағлари қандай тежалади. // <https://huquqburch.uz>
11. И.Ю. Чазова, М.В. Исраилов. Оценка эффективности деятельности органов государственной власти. Вестник Удмуртского университета, отдел. Экономика и право, 29-выпуск. Ижевск, 2019. С.783