

МАҲАЛЛИЙ ИЖРО ҲОКИМИЯТИ ФАОЛИЯТИДА КРІ ТИЗИМИДАН ФОЙДАЛАНИШНИНГ ХОРИЖ ТАЖРИБАСИ

Бердиназаров Зафар Улашович,
иқтисодиёт фанлари доктори, проректор в.б.

Ўзбекистон Республикаси Банк-молия академияси

Аннотация. Ушбу амалий тадқиқотда Ўзбекистон маҳаллий давлат ҳокимияти органлари фаолиятини КРІ тизими бўйича баҳолашнинг мезонлари ва услубларини илғор хорижий тажрибалар асосида шакллантириш, ишлаб чиқиш ва улардан фойдаланиш бўйича таклиф ва тавсиялар ишлаб чиқилган. Мазкур тадқиқот Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирлиги ҳузуридаги Давлат хизматлари агентлиги, БМТ Тараққиёт Дастури ва Европа Иттифоқининг "Ўзбекистоннинг қишлоқ ҳудудларида давлат хизматларини тақдим этишни такомиллаштириш ва маҳаллий бошқарув даражасини ошириш" қўшма лойиҳаси доирасида бажарилган.

Таянч тушунчалар: самарадорликнинг муҳим кўрсаткичлари (КРІ), маҳаллий ижро ҳокимияти, давлат бошқарув тизими, функция ва вазифалар, мезонлар.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СИСТЕМЫ КРІ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Бердиназаров Зафар Улашович,
доктор экономических наук, и.о. проректора

Банковско-финансовая академия Республики Узбекистан

Аннотация. В данном исследовании представлены предложения и рекомендации по формированию, развитию и использованию критериев и методов оценки деятельности органов местного государственного управления Узбекистана по системе ключевых показателей эффективности (КПЭ) на основе передового международного опыта. Исследование проводилось в рамках совместного проекта Агентства государственных услуг при Министерстве юстиции Республики Узбекистан, ПРООН и Европейского Союза «Совершенствование предоставления государственных услуг и улучшения местного самоуправления в сельской местности Узбекистана».

Калит сўзлар: ключевые показатели эффективности (КПЭ), местная исполнительная власть, система государственного управления, функции и задачи, критерии.

FOREIGN EXPERIENCE OF USING THE KPI SYSTEM IN THE ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT BODIES

Berdinazarov Zafar Ulashovich,
Doctor of Economics, Acting Vice-rector

Banking and Finance Academy of the Republic of Uzbekistan

Annotation. The study presents proposals and recommendations for the formation, development and use of criteria and methods for assessing the activities of local government bodies in Uzbekistan according to the system of key performance indicators (KPIs) based on international best practices. The study was carried out within the framework of a joint project of the Public Services Agency under the Ministry of Justice of the Republic of Uzbekistan, UNDP and the European Union "Improving the provision of public services and improving local self-government in rural areas of Uzbekistan."

Keywords: Key Performance Indicators (KPIs), local executive power, public administration system, functions and tasks, criteria.

Кириш

Жаҳон мамлакатлари тажрибаси шуни кўрсатмоқдаки, давлат бошқаруви органлари фаолияти, шу жумладан, маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолиятини самарадорликнинг муҳим кўрсаткичлари (кейинги ўринларда КРІ) тизимидан фойдаланган ҳолда баҳолаш ва бошқариш ўзининг бошқа турдош баҳоловчи моделлар тизимидан бир қатор устунликлари билан ажралиб туради. Бугунги кунда бир қатор ривожланган ва ривожланаётган мамлакатларда, хусусан, АҚШ, Австралия, Буюк Британия, Ирландия, Германия, Франция, Бельгия, Канада ва Россия давлатларида мазкур тизимдан кенг фойдаланилмоқда.

Чет мамлакатлар тажрибаси шуни кўрсатмоқдаки, КРІ тизимини жорий қилишдан кўзланган асосий мақсад давлат бошқарувининг барча бўғинларида фаолият кўрсатувчи давлат хизматчилари устидан яқка тарзда ва интеграллашган умумий жамоатчилик ҳамда институционал назоратни ўрнатиш, уларнинг натижаларини жамоатчилик, ҳокимиятнинг қонун чиқарувчи, ижро этувчи ва суд ҳокимиятига, бошқа мутасадди органлар ва ташкилотларга тақдим этиш орқали хабардор қилиш билан белгиланади.

Маҳаллий ижро ҳокимияти фаолиятида КРІ тизимини жорий қилиш ва бу тизимдан фойдаланишда энг биринчи қадамлардан бири маҳаллий давлат ҳокимиятининг фаолият кўрсатиш йўналишлари ва стратегик ривожланиш мақсадларини белгилаб олишдир. Иккинчи босқичда маҳаллий ижро ҳокимияти органларининг функция ва вазифалари самарали тақсимланиши ҳамда ваколатлари аниқ кўрсатилган бўлиши лозим. Шунингдек, давлат бошқаруви органлари ва маҳаллий ижро этувчи ҳокимият органлари ўртасида бир-бирини такрорламайдиган функция ва вазифаларнинг аниқ белгиланиши ҳамда ушбу функция ва вазифаларнинг ходимлар ўртасида ҳам оқилона тақсимланиши КРІ тизимини жорий қилишга зарур шарт-шароитлар яратади.

2017–2021 йилларда Ўзбекистон Республикасини ривожлантиришнинг бешта устувор йўналиши бўйича Ҳаракатлар стратегиясини “Илм, маърифат ва рақамли иқтисодиётни ривожлантириш йили”да амалга оширишга оид давлат дастурида маҳаллий ижро этувчи ҳокимият органлари фаолияти самарадорлигини ошириш чораларини кўришга алоҳида эътибор қаратилмоқда. Шу мақсадда мазкур давлат дастурида ҳокимларнинг ваколатларини қайта кўриб чиқиш ва уларга хос бўлмаган ҳамда такрорланувчи функцияларни тегишли органларга ўтказиш, ҳокимлар фаолиятини баҳолаш бўйича аниқ мезон ва мақсадли вазифаларни ишлаб чиқиш талаби қўйилган.

Мазкур тадқиқотнинг бош мақсади Ўзбекистон маҳаллий давлат ҳокимияти органлари фаолиятини КРІ тизими бўйича баҳолашнинг мезонлари ва услубларини илғор хорижий тажрибалар асосида шакллантириш, ишлаб чиқиш ва улардан фойдаланиш бўйича амалий таклиф ва тавсиялар ишлаб чиқишдан иборат.

Адабиётлар шарҳи

КРІ тизимининг назарий ва методологик асослари

КРІ тизимининг илмий назарий ва методологик асосларининг ривожланиш тарихи 1950 йилларга тўғри келади. Дастлаб ушбу илмий назария АҚШлик иқтисодчи олим Peter Drucker [1] (1954)нинг “Management by Objectives (MBO)” деб номланган назарияси асосида ташкил этилиб, кейинчалик ривожлантириб борилган (1-жадвал).

70-йилларда ушбу назарияга таянган бошқа бир қатор методологик ёндашувлар Ғарб мамлакатлари орасида жуда кенг тарқалиб, универсал услубиёт сифатида Total Quality Management (TQM) ғояси билан бойитилди [2].

80-йилларга келиб эса ушбу ғоя “Performance management (PM)” концепцияси билан такомиллаштирилди. Ушбу концепциянинг асосчиси америкалик иқтисодчи олим Aubrey Daniels ҳисобланади. Мазкур концепциянинг асосий ғояси натижага йўналтирилган чора-

ИҚТИСОДИЁТ ФАНЛАРИ

тадбирлар мажмуасининг компания мақсадларига самарали жавоб беришини таъминлаш ҳисобланган [3].

1-жадвал

KPI асосида баҳолашнинг назарий ва методологик асослари тарихи

Бошқарув назариялари	Давр	Асосий методологик ёндашувлар
Мақсадлар сари бошқарув (Management by Objectives – MBO, Peter Drucker, 1954)	1950 йиллар	Компания ходимларининг компания ривожига қўшган шахсий ҳиссаларини баҳолаш тизимига йўналтирилганлиги
Умумий сифат бошқаруви (Total Quality Management – TQM)	1970- йиллар	Компаниялар фаолиятини баҳолаш умумий сифат бошқарувига қаратилганлиги
Фаолият (самарадорлик) бошқаруви (Performance management – PM)	1980- йиллар	Компаниялар фаолият самарадорлигининг компания олдига қўйилган мақсадларга жавоб беришга қаратилганлиги
Компетентли бошқарув (Competence Management – CM)	1990- йиллар	Компаниялар фаолиятида бошқарув қобилияти (компетент), янги қўшилган қиймат яратиш, баланслашган фаолиятни таъминлаш, стратегик мақсадларга эришиш ҳамда истиқболли ривожланиш жараёнлари самарадорлиги ва натижадорлигини ўлчаш, баҳолаш ва ҳисобот бериш тизимининг модели йўналишларини ривожлантиришга йўналтирилганлиги
Иқтисодий қўшилган қиймат (экономическая добавленная стоимость, Stewart Stern, 1990)		
Баланслашган кўрсаткичлар тизими (Organizational Balanced Scorecard System, Kaplan R., Norton D., 1992),		
Стратегик карта модели (модель стратегических карт, Maisel, 1992)		
Самарали тараққиёт ва фаолият самарадорлигини ўлчаш модели (Effective Progress and Performance Measurement, К.Роберт, П.Адам, 1993)	2000- 2010 йиллар	Компаниялар фаолиятида бошқарув самарадорлиги ва натижадорлигини ўлчаш, баҳолаш ва ҳисобот бериш тизимининг моделларидан давлат бошқарув тизимларида ҳам кенг фойдаланиш ҳамда уларнинг ўзига хос хусусиятларини инобатга олган ҳолда мослаштириш ва такомиллаштиришга қаратилганлиги
Фаолият кўрсаткичларининг универсал тизими (универсальная система показателей деятельности Рамперсада Хьюберта – Total Performance Scorecard, 2003)		
Унумдорлик ҳаракати (движение производительности, Talbot, 2005; Boyne, 2006)		
Самарадорликни бошқариш даври (эпоха управления эффективностью, Bouchaert & Halligan, 2008)		
Асосий самарадорлик кўрсаткичлари тизими (Key Performance Indicators – KPI, Breul, Kamenskiy, 2008; Sanger, 2008; Diefenbach, 2009; Marr, 2009; Зорин, 2009), Клочков, 2010)	2010 йил - ҳ.в.	Давлат бошқарув тизимларида KPI тизимидан фойдаланишнинг такомиллаштирилган моделларини қўллаш, энг муҳим индикаторларни танлаш, ижтимоий, иқтисодий, сиёсий ва ҳуқуқий асосларнинг бошқарув тизими фаолиятининг стратегик мақсадлари, функция ва вазифалари, ресурслар тақсироти ҳамда фаолият соҳасининг мустақиллигини оширишга йўналтирилганлиги
Асосий самарадорлик кўрсаткичлари тизими (Key Performance Indicators – KPI, Marr, 2014; Mihaiu, 2014; David Parmenter, 2015)		

Манба: Назарий таҳлиллар асосида муаллифлар томонидан шакллантирилди.

Бошқарув самарадорлигини босқич-ма-босқич ошириш ва такомиллаштириш мақсадида тадқиқотлар жадаллашиб, уш-

бу ғоя атрофида бошқа концептуал ёндашувлар шаклланди ҳамда бошқарув самарадорлиги ва натижадорлигини ўлчаш

ҳамда баҳолашнинг модели йўналишлари ривожлантирилди. Хусусан, ушбу йўналишда Компетентли бошқарув (Competence Management, 1990), Иқтисодий қўшилган қиймат (экономическая добавленная стоимость, Stewart Stern, 1990), Баланслашган кўрсаткичлар тизими (Organizational Balanced Scorecard System, Kaplan R., Norton D., 1992), Стратегик карта модели (модель стратегических карт, Maisel, 1992), Самарали тараққиёт ва фаолият самарадорлигини ўлчаш модели (Effective Progress and Performance Measurement, К.Роберт, П.Адам, 1993), Фаолият кўрсаткичларининг универсал тизими (универсальная система показателей деятельности Рамперсада Хьюберта – Total Performance Scorecard, 2003), Унумдорлик ҳаракати (движение производительности, Talbot, 2005), Самарадорликни бошқариш даври (эпоха управления эффективностью, Bouchaert & Halligan, 2008) каби модели ёндашувлар ишлаб чиқилган ва компаниялар ҳамда давлат бошқарув тузилмаларида кенг қўлланила бошланган.

2000 йилларда эса самарадорлик менежментининг амалий жиҳатларига оид илмий тадқиқотларга бўлган қизиқишлар ортиб (Boone ва бошқалар, 2006), уларни давлат бошқарув тизимлари фаолиятига изчил жорий қилиш борасида иқтисодчилар, олимлар ва экспертлар ўртасида турли хил қарашлар, муносабатлар ва фикр-мулоҳазалар чуқурлашди (Van Dooren ва бошқалар, 2010).

Сўнгги ўн йилликда олиб борилган тадқиқотлар самарадорликни ўлчаш ва баҳолашнинг методологик асосларига бўлган ёндашувларнинг янада ривожланишига сабаб бўлди. Айниқса, самарадорликни ўлчаш ва баҳолашга бўлган муносабат давлат ва маҳаллий бошқарув органлари миқёсида жуда фаоллашди (Breul, Kamenskiy, 2008). Хусусан, бу борада АҚШ ҳукумати Буюк Британия, Янги Зеландия ва Австралия мамлакатларининг энг илғор ёндашув методологияларидан самарали фойдаланган ҳолда давлат бошқарув органларида самарадорликни баҳолаш тизимини такомиллаш-

тириш бўйича чора-тадбирларни кучайтирди (Moynihan, 2002). Аммо самарадорлик ва натижадорлик бўйича ҳисобот бериш тизимида бироз муаммолар борлиги сезилди ва улар бўйича алоҳида тадқиқотлар олиб бориш зарурлиги белгиланди. Ушбу тадқиқотлар натижадорликни ўлчаш ва баҳолашнинг самарали тизимини муваффақиятли лойиҳалаштириш, жорий этиш ҳамда ундан фойдаланиш йўналишларида изчил амалга оширила бошланган (Sanger, 2008).

Иқтисодчи олим Marr (2009) таъкидлаганидек, кўплаб давлат бошқаруви органлари ўз фаолиятларида унумдорлик (самарадорлик) ва натижадорликка эришишда ҳаддан зиёд маъмурий ёндашувлар, усул ва воситалардан кенг фойдаланганликлари натижасида маъмурчилик юки ўта оғирлашган ва бу қўлланилаётган чора-тадбирларнинг самарасиз натижалар бераётганлигига сабаб бўлган.

Самарадорлик (унумдорлик)ни ўлчаш ташкилот ривожланишини тавсифловчи восита бўлиб, унинг ёрдамида самарадорликни баҳолаш ва прогнозлаштириш мумкин. Шу боис давлат органлари ва ташкилотларида самарадорликни ўлчаш ва уни баҳолашнинг замонавий моделларини қўллаш ўта муҳим амалий аҳамият касб этади. Бунда корпоратив сектордаги самарадорлик ва натижадорликка қаратилган замонавий бошқарув усул ва моделларини давлат бошқаруви тузилмалари фаолиятига самарали мослаштириш чора-тадбирларини ишлаб чиқиш ва жорий қилиш муҳимлиги таъкидланади (Diefenbach, 2009).

Самарадорликни ўлчаш ва баҳолаш назарияси ҳамда амалиёти кўп қиррали занжирли жараён бўлиб, унда давлат бошқарув сектори самарадорлигини ўлчаш ва баҳолаш ўзига хос хусусият касб этади. Унинг ўрни аксарият ҳолларда жамият манфаатларига хизмат кўрсатиш жараёнларини ифодалайди (Behn, 2003).

Умуман олганда, давлат бошқаруви секторида, шу жумладан, маҳаллий давлат бошқаруви секторларида фаолият самарадорлигига йўналтирилган модели ёнда-

шувлардан самарали фойдаланиш, унинг ҳуқуқий ва иқтисодий тартиб-таомилларини белгилаш зарурий омиллардан бири ҳисобланади. Самарадорликни ўлчаш ва баҳолашнинг илғор модели ёндашувлари бир қатор ривожланган ва ривожланаётган мамлакатлар давлат бошқаруви тузилмалари фаолиятида қўлланиб келинмоқда.

Иқтисодчи олим David Parmenter (2015) ўзининг “Key Performance Indicators: Developing, Implementing, and Using Winning KPIs” деб номланган китобида давлат ва хусусий сектор корхоналари учун умумий бўлган KPI тизими методологиясига оид қуйидаги етти босқичдан иборат бўлган фундаментал асосларни кўрсатиб ўтади. Улар: 1. Ходимлар, касаба уюшмалари ва бошқа учинчи томон субъектлари (товарлар, ишлар ва хизматларнинг якуний истеъмолчилари) билан ҳамкорлик алоқаларини самарали ташкил қилиш; 2. Ҳокимият функция ва вазифаларини самарали тақсимлаш ва ваколатларни бўлишиш; 3. Фақат баҳолаш (ўлчаш) мумкин бўлган нарсаларнигина баҳолаш ва улар ҳақида ҳисобот бериш; 4. Фаолият соҳаси муваффақиятининг муҳим омилларини ифодаловчи KPIни шакллантириш; 5. Фаолият соҳасига алоқадор бўлмаган хизматлар ва улар билан боғлиқ жараёнларни кўрсатишдан (ишларни бажаришдан) воз кечиш; 6. Ташкилот (муассаса) фаолиятини баҳолаш ишларини ташкил қилувчи малакали менежер (мутахассис)ни тайинлаш; 7. Ташкилот (муассаса) миқёсида фаолият соҳаси муваффақиятининг муҳим омилларини ифодаловчи KPIни тушуниш.

Давлат бошқаруви органларида, шу жумладан, маҳаллий давлат бошқаруви органларида KPI тизимини бошқариш ва баҳолашнинг методологик жиҳатлари бўйича ҳам бир қатор илмий изланишлар амалга оширилган бўлиб, унда: а) бошқарув самарадорлиги услубининг (методикасининг) стратегик мақсадларни аниқлаштиришга йўналтирилганлиги; б) мақсадларнинг тузилмалараро (бўлимлараро) уйғунлаштирилганлиги (боғланган-

лиги); в) KPIни стратегик нуқтаи назардан белгилаш; г) бошқарувнинг функция ва вазифаларини ижрочилар ўртасида рационал тақсимлаш ҳамда уларни мақбул даражада ихчамлаштириш (қисқартириш); д) даврий статистик маълумотлар ва молиявий кўрсаткичлар натижаларидан келгусида (истикболда) фойдаланиш имкониятини берадиган чораларни қўллаш; е) бошқарув вазифалари ва стратегияси ўртасидаги боғлиқликни таъминлаш; ж) мавжуд молиявий (бюджет) ресурслардан мустақил фойдаланиш ва уларнинг даромадлилик манбаларини ошириш каби методологик жиҳатлар тадқиқ қилинган (Niven, 2006).

Marr (2014) ўзининг тадқиқотида юқоридаги методологик жиҳатлардан келиб чиққан ҳолда, давлат ва нодавлат бошқарув ташкилотларида, шу жумладан, маҳаллий давлат бошқаруви органларида бошқарув самарадорлигини баҳолашнинг 10 та энг яхши усулларини тавсия қилган. Булар KPI (Key Performance Indicators), самарадорликни баҳолаш, баланслашган кўрсаткичлар тизими (Balanced Scorecard (BSC), мақсадлар бўйича бошқариш ва қиёслаш каби усуллардир.

Мазкур усулларнинг бошқарув самарадорлигида тутган ўрни ва аҳамияти ҳақида қисқача тўхталадиган бўлсак, хусусан, баланслашган кўрсаткичлар тизимидан ҳар қандай корхоналар (ташкilotлар) фаолиятида фойдаланишнинг қулайлиги, улар фаолиятидаги функционал вазифалар, бизнес режалар, стратегиялар ва операцион фаолият самарадорлигини баҳолаш имкониятларини оширишга қаратилган бошқарув самарадорлигининг муҳим усулларида бири ҳисобланади (Punniyamoorthy, Murali 2008).

Иқтисодчи олим Niven (2003) баланслашган кўрсаткичлар тизимини ташкилот стратегиясидан келиб чиққан ҳолда, синчковлик билан танланган ва ўлчанадиган чора-тадбирлар мажмуаси сифатида тавсифлайди. Баланслашган кўрсаткичлар тизими учун танланган чоралар раҳбарлар учун ташкилотнинг ўз олдига қўйган стратегик мақсадлар ва миссияга

эришиш мумкин бўлган натижалар ҳақида ташқи манфаатдор томонларга хабар (сигнал) беришда фойдаланиш воситасини англатади.

Россиялик иқтисодчи олим А.Клочковнинг (2010) бу борадаги фикрлари юқоридаги олимлар фикридан анча фарқланади. Хусусан, муаллиф Balanced Scorecard (BSC) усули ҳозирги вақтда ўз аҳамиятини йўқотганлигини алоҳида таъ-

кидлайди. Ушбу усулнинг асосий ғояси сифатида кўрсаткичлар тизими эмас, балки стратегик мақсадлар устувор қилиб олинганлиги ва ундан келиб чиқувчи жараёнлар тизимида баҳолашнинг уйғунлашган ёндашувлари ифодаланишини қайд этади. Муаллиф KPI тизимини Balanced Scorecard (BSC) усули билан қиёслаган ҳолда унинг бир қатор хусусиятларини алоҳида эътироф этади (2-жадвал).

2-жадвал

KPI тизимининг хусусиятлари ва мақсадлари

KPI хусусиятлари	Мақсадлар/йўналишлар
Манзиллилик	KPI ҳар бир шахс ёки гуруҳ ёхуд тизим фаолиятига тегишли бўлиши (функционал жавобгарлик объекти бўйича) билан бошқа ёндашувлардан фарқ қилади
Тўғри йўналтирилганлик	KPI доим корпоратив стратегик мақсадлар, бизнес режалар, жараёнлар ва уларни ривожлантириш йўналишларига боғлиқликда аниқланиши ва баҳоланиши
Имкониятлилик	Тўғри танланган KPI тизимида белгиланган (тасдиқланган) мақсадли кўрсаткичлар ва стандартларга эришиш имкониятининг юқорилиги. Мақсадларга эришиш катта куч ва сарф-харажатларни талаб қилиши ҳамда унга эришиш эҳтимоли 70-80 %дан кам бўлмаслиги
Очиқлик	KPI кўрсаткичлари жамоатчилик учун очиқ ва шаффоф бўлиши ҳамда жорий маълумотларга асосланиши кераклиги. Ундан фойдаланувчилар вақтни бой бермасдан ўз фаолият натижаларини яхшилашга қаратилган чора-тадбирлар устида иш олиб боришлари лозимлиги
Прогнозлаш	KPI миқдор ва сифат жиҳатдан бизнес фаолияти қийматига таъсир этувчи омилларни ўлчаш ва баҳолаш ҳамда келгуси фаолият натижаларини прогнозлаш имкониятига эгаллиги
Чекланганлик	KPI фойдаланувчилар эътибори ва саъй-ҳаракатларини умумий сафарбарлик сари эмас, балки бир нечта энг муҳим устувор вазифаларни бажаришга йўналтирилганлиги билан чекланганлиги
Осон қабул қилинишлик	KPIни жорий қилиш, унинг мазмун ва моҳиятини тушуниш ҳамда ундан фойдаланишнинг қулайлиги. Бошқача айтганда, KPI баланслашган ва ўзаро боғлиқ (интеграл) бўлиши ҳамда элементларининг бир-бирини тўлдириши
Ташаббусни рағбатлантиришлик	KPI ташкилотда ташаббускорлик ва ижобий ўзгаришларнинг занжирли реакциясини келтириб чиқаришлилиги
Ўлчовнинг соддалиги	KPI мақсадли ва чегаравий (пороговой) аҳамиятга эга бўлган аниқ ўлчовли жараёнларни ўзида ифодалаши ва фойдаланувчиларга қулайлик яратиши
Якка рағбатлантиришлик	KPI мезонлари ходимларни якка ва жамоавий тарзда рағбатлантиришга ёрдам бериши керак. Ташкилот KPI таъсирини кучайтириш орқали ҳар бир ходимнинг фаолият самарадорлигини рағбатлантириши мумкин
Боғланганлик	Энг яхши KPIларнинг таъсири вақт ўтиши билан заифлашиб боради, шунинг учун уларни вақти-вақти билан такомиллаштириш ва янгилаб бориш талаб этилади
Таққослаш (қиёслаш)	KPI кўрсаткичларини бир хил вазиятларда бир-бири билан қиёслаш имкониятининг мавжудлиги
Оқилоналик (мулоҳазалик)	Ҳар бир KPI кўрсаткичи ўз мазмун ва аҳамиятига эга бўлиши билан бирга таҳлил учун ҳам асосли бўлиши керак

Бошқа бир гуруҳ рус иқтисодчилари (Савельев, 2008; Бурганова, 2005; Чичев, Лялин, 2014; Якунин, Сулакшин, Тимченко, 2006) КРІ тизими бўйича ўз фикр-мулоҳазаларини билдиришади. Хусусан, А.Савельев КРІ тизимини стратегик мақсадларга йўналтирилган фаолият натижаларининг миқдор ва сифат ўзгаришларига таъсир қилувчи молиявий ва номолиявий кўрсаткичлар сифатида эътироф этади.

Бурганованинг фикрича (2005), КРІ тизими ташкилотга стратегик ва тактик (операцион) мақсадларга эришишга ёрдам беради. Мазкур услубий ечим кенг қамровли қўлланилиш соҳасига эга бўлиб, у стратегик режалаштириш ва бошқариш инструменти ҳамда ходимларни рағбатлантириш ва самарадорлигини баҳолаш элементи сифатида муҳим аҳамият касб этади. Шу боис ундан нафақат корпоратив бошқарув секторида, балки давлат бошқаруви секторида ҳам самарали фойдаланилади.

Шунингдек, муаллиф КРІ тизимини ҳозирги вақтдаги бошқарувнинг энг илғор инструментларидан бири сифатида эътироф этиб, уни давлат ривожланиш стратегиясини муваффақиятли амалга оширишнинг барча даражаларида самарали қўллаш мумкинлиги ҳақида хулоса қилади. Шу муносабат билан КРІга асосланган ҳисоб-китоблар тизимини давлат бошқарувининг барча бўғинларида (вазирликлар, идоралар, ҳокимликлар ва бошқа давлат хизматчилари фаолиятида) татбиқ этишни тавсия этади.

Якунин, Сулакшин ва Тимченколар КРІга қуйидагича таъриф беришади: КРІ – бу олдиндан белгилаб олинган муайян вазирлик ёки идораларнинг манфаатдор хизмат бўлимлари ва/ёки бўлинмалари билан ўзаро келишилган ҳамда вазирлик ва идоралар муваффақиятининг асосий омилларини акс эттирувчи мақсадларга эришишнинг миқдорий кўрсаткичларидир. Мазкур кўрсаткичлар давлат тузилмалари, унинг бўлинмалари ҳамда давлат хизматчиларининг бевосита функционал вазифалари билан боғлиқ фаолиятлари

самарадорлиги ва натижадорлигини баҳолаш имконини беради.

Муаллифлар, давлат органларининг бошқарув соҳасидаги стратегия, гарчи ушбу юқори турувчи органлар раҳбарларининг зиммасига юклатилса-да, аммо уларни амалга ошириш қўйи бўғин вакиллари (маҳаллий ҳокимиятлар, марказий идоралар бўлимлари, мутасадди ҳудудий органлар ва бошқалар) томонидан талаб этилади ва айнан мана шундай ёндашув ушбу бошқарувнинг самарадорлигини хавф остига қўйишга сабаб бўлувчи асосий омиллардан бири деб ҳисоблайди.

Давлат бошқаруви органларида, шу жумладан, маҳаллий давлат бошқаруви органларида аниқ белгиланган функция ва вазифалар ҳамда улар фаолиятлари самарадорлигини баҳолаш тизимининг мавжуд эмаслиги қўйи бўғин вакиллари саъй-ҳаракатларининг ҳукуматнинг устувор вазифалари билан мувофиқлаштирилмаслиги ва уларга нисбатан рационал ечимга келинмаслигига сабаб бўлмоқда.

Давлат бошқаруви органлари томонидан у ёки бу муаммоларни ҳал қилиш учун бундай кўрсаткичлар давлат ҳокимиятининг стратегик мақсадларига мос равишда ҳар томонлама танлаб олиниши, расмийлаштирилиши ва мувозанатлаштирилиши керак. Акс ҳолда, алоҳида олинган давлат хизматчиси ёки унинг таркибий бўлинмасининг фаолият натижалари бўйича аниқ тасаввурга эга бўлмасдан, шунингдек, улар қандай мақсадлар учун мўлжалланганлигини англамасдан туриб тегишли равишда баҳоланиши мумкин эмас.

Зорина (2009) ўз тадқиқотларида, КРІни жорий қилишнинг асосий мақсадлари сифатида қуйидагиларни кўрсатиб ўтади:

- давлат бошқаруви органлари, уларнинг таркибий бўғинлари ва алоҳида олинган давлат хизматчиларининг фаолият самарадорлиги ва иш сифатини рағбатлантириш;

- давлат хизматчилари функция ва вазифаларининг энг муҳим ижтимоий

эҳтиёжлар (муаммолар)ни ҳал этишга қаратилган мувофиқлик таҳлили;

- мансабдор шахслар ва давлат хизматлари фойдаланувчилари ўртасида коммуникация тизимининг мавжудлиги;

- турли даражадаги давлат ҳокимияти органлари фаолиятининг шаффофлигини ошириш.

KPI тизимини жорий қилиш барча давлат бошқаруви бўғинларида фаолият кўрсатувчи давлат хизматчилари фаолияти устидан жамоатчилик назоратини ўрнатишга имконият яратади (Галкин, 2010).

Якуний натижалар жамоатчилик, парламент, мамлакат раҳбарияти ва ҳукумати томонидан давлат бошқаруви бўғинининг барча даражаларидаги давлат хизматчилари фаолиятларининг маълум бир даврдаги натижаларини баҳоловчи аниқ миқдор ва сифат кўрсаткичларини ифодалаши керак.

Давлат ҳокимияти органларида KPI тизимини жорий қилиш, қўллаш, ривожлантириш ва керакли натижага эришиш йўлидаги биринчи қадамлардан бири бу давлат бошқарув тузилмалари томонидан улар фаолият йўналишлари ва стратегик ривожланишининг асосий вазифаларини белгилашдир. Турли давлат тузилмалари ўз фаолиятларининг мақсад ва вазифаларидан келиб чиққан ҳолда, ушбу йўналишга мос ёндашув ва услубларни ишлаб чиқишлари мумкин. Аммо KPI тизими давлат бошқаруви ва ижро ҳокимияти учун ноёб хусусият касб этиши билан ажралиб туриши лозим. Бундаги жараёнлар ушбу органларнинг белгиланган мақсадга эришиши натижасида ўзгариб бориши мумкин.

KPI моҳиятини аниқлаган ҳолда, ҳокимиятлар фаолиятини баҳолашнинг асосий мезонларини белгилаб олиш лозим ва улар ўз фаолиятларини айнан ушбу баҳолаш мезонлари сари ривожлантириб бориши керак (Зайцева, Зорина, 2006). Бунда қуйидаги вазифаларни инобатга олган ҳолда ёндашиш лозим:

- юқори турувчи давлат бошқаруви органи ва давлат бошқаруви органлари

фаолиятини баҳоловчи органларга давлат бошқаруви органларининг самарасиз фаолият олиб боришининг асосий омиллари ва сабаблари ҳамда уларни зудлик билан бартараф этиш бўйича долзарб, объектив, тезкор ва комплекс маълумотлар олиш имкониятини яратиш;

- жамоатчилик, манфаатдор корхоналар ва ташкилотлар ҳамда юқори турувчи давлат бошқарув органларига давлат бошқарув тизими самарадорлигини такомиллаштириш юзасидан чора-тадбирлар ишлаб чиқиш ва тизим шаффофлигини таъминлаш мақсадида олиб бораётган фаолиятлари натижадорлиги ва самарадорлиги бўйича объектив ва тўлиқ маълумотлар (ахборотлар) олиш имкониятини яратиш;

- юқори турувчи давлат бошқарув органига давлат бошқарув органлари фаолиятини ўзаро таққослаш нуқтаи назаридан улар бўйича рейтинг тизимини шакллантириш имкониятларини яратиш.

Мазкур вазифалар пировард натижада давлат бошқаруви органлари фаолиятини оператив (тезкор) ёки кенгайтирилган тарзда баҳолаш турини белгилаб беради. Давлат бошқаруви органлари фаолиятини тезкор баҳолаш давлат бошқарув тизимининг муҳим элементи сифатида маҳаллий ҳокимиятлар даражаси учун муҳим аҳамият касб этади. Ушбу органлар фаолиятини тезкор баҳолаш ҳар йили (агар зарур бўлса, чоракда ёки ярим йилликда), кенгайтирилган баҳолаш эса ҳар 3 йилда амалга оширилиши мумкин (Максуров, 2010).

KPIни жорий қилиш, ўлчаш, баҳолаш ва мониторинг қилиш тизимини яратишдан кўзланган асосий мақсад барча даражадаги давлат хизматчиларининг коррупцион ва ноқонуний саъй-ҳаракатлари ҳамда фаолиятларининг олдини олишдир (Mihaiu, 2014).

Таҳлиллар

Ривожланган давлатлар бошқарув органларида KPI тажрибаси

Бир қатор ривожланган мамлакатлар тажрибасида, хусусан, Австралия, Буюк Британия, Бельгия, Янги Зеландия,

Франция, Германия, Нидерландия, Канада каби давлатлар тажрибасида КРІ тизими муваффақиятли қўлланилган бўлиб, улардан баъзиларини кўриб чиқамиз.

АВСТРАЛИЯ

Австралия давлат бошқаруви тизими вертикал бўйсунит тизимига бўлинган бўлиб, улар республика, вилоятлар (штатлар) ва туманлар таркибидан иборат. Ушбу тизимнинг қуйи бўғинида 560 га яқин маҳаллий ҳокимиятлар ўз фаолиятини олиб боради. Австралияда давлат бошқаруви тузилмалари фаолиятини баҳолаш ва мониторинг қилиш бўйича ислохотлар жараёнлари 1980 йиллардан бошланган. Бунда асосий эътибор аҳоли ва тадбиркорлик субъектларига сифатли давлат хизматлари кўрсатиш, маҳаллий бюджет харажатларидан самарали фойдаланиш (тежаш), давлат хизматчиларининг ўз функция ва вазифаларига муносиб равишда фаолият олиб боришлари, бир сўз билан айтганда, маҳаллий ҳокимият фаолиятига оид барча ресурслар (input) ва уларнинг натижалари (output) бўйича асосий фаолият кўрсаткичларини баҳолаш ва ҳисобот юритиш тизимларига қаратилган (Christine, Marc and Trevor, 2000).

Мазкур ислохотлар тизими бошқарувнинг жараёнли ҳисобдорлик тизимидан фаолият бўйича ҳисобдорлик тизимига ўтиш босқичини бошлаб бериб, бу борада илмий тадқиқотлар олиб борилишига жуда катта таъсир кўрсатди. Айниқса, фаолият самарадорлиги кўрсаткичларини аниқлаш, баҳолаш ва ҳисобдорлик тизимлари бўйича тадқиқотлар олиб бориш муҳим амалий аҳамият касб этди. Мазкур йўналишда давлат ва хусусий сектор фаолиятларининг миқдор ва сифат кўрсаткичлари, молиявий ва номолиявий ўлчов мезонлари орқали аниқлаш, белгилаш, баҳолаш ва ҳисоботини юритиш борасида турли хил ёндашувлар, усул ва воситалар ҳамда механизмлар илгари сурилди. Мана шундай ёндашув, усул ва воситалардан бири давлат бошқаруви органлари фаолиятида маъмурий буйруқбозликка асосланган фаолият ёндашувидан

бозор механизмларига асосланган давлат хизматларини кўрсатиш фаолият ёндашувига ўтилганлигидир.

Янгича ёндашувлар бўйича асосий муаммо бу бутун мамлакат миқёсида барча маҳаллий ҳокимият органлари учун бир хил амал қиладиган миллий КРІ тизимини жорий қилиш муаммосидир. Шунга қарамасдан, маҳаллий ҳокимият органлари фаолиятини КРІ тизими бўйича баҳолашда асосий эътибор улар томонидан кўрсатиладиган давлат хизматларининг сифат даражаси ва уларга сарфланадиган харажатлар миқдорига устуворлик берилган. Демакки, маҳаллий ҳокимият органларининг фаолият самарадорлиги кўп жиҳатдан уларнинг молиявий мустақиллиги билан боғлиқ.

Австралия тажрибасида маҳаллий ҳокимият органларининг фаолият самарадорлиги, асосан, молиявий самарадорлик индикаторлари мезонлари билан баҳоланади. Мана шу мақсадда 1992 йилда Австралия Ҳисоб Стандарти 27 (Australian Accounting Standard 27; AAS 27) хужжати қабул қилинган бўлиб, унга кўра, маҳаллий ҳокимиятлар ўз фаолиятлари бўйича ҳар йили молиявий ҳисобот тақдим этиб боради. Бундай амалиёт бутун мамлакат миқёсида маҳаллий ҳокимият органларининг молиявий масалалар (фискал барқарорлик)га оид қиёсий таҳлилларни амалга ошириш ва фаолият йўналишлари бўйича мос равишдаги баҳолаш мезонлари ва методологияларини такомиллаштириш имкониятини яратади.

Фискал барқарорлик масаласи ҳар бир маҳаллий ҳокимиятнинг бугуни ва эртасини белгиловчи энг муҳим омил ҳисобланади. Маҳаллий бюджет ресурсларини шакллантиришдан тортиб то уни мустақил тасарруф этишгача бўлган барча жараёнларда мустақиллик таъминланмас экан, маҳаллий ҳокимият фаолиятининг қисқа, ўрта ва узоқ муддатли КРІ тизими ўз самарасини бермайди. Мазкур жараёнда бюджет барқарорлиги чоралари қуйидаги тўртта йўналишни ўз ичига қамраб олади: 1) даромадлар манбаининг ишончлилиги ва мустаҳкамлиги; 2) даромад-

ларнинг мослашувчанлиги ва интенсивлиги; 3) қарздорликнинг баланслашганлиги; 4) ликвидликнинг таъминланганлиги.

Маҳаллий ҳокимият органларининг молиявий ҳолатини баҳолаш ва уни ўлчаш келажақдаги молиявий стресс (қийинчилик)ни прогностлашга имконият яратади. Маҳаллий ҳокимият фаолиятининг KPI тизими кўрсаткичлари турлича бўлиши мақсадга мувофиқдир, чунки маҳаллий ҳокимият органлари савдо корхоналаридан тортиб бюджетдан молиялаштириладиган ижтимоий дастурларгача бўлган фаолиятни қамраб олади.

Австралия маҳаллий ҳокимликлар тажрибасида қуйидаги KPI кўрсаткичларидан кенг фойдаланилади: жамоатчиликнинг ҳокимлик маслаҳат хизматларидан қониқиши ва уларнинг кенг жалб қилиниши; Жамоатчилик кенгаши вакилининг (раисининг) ҳокимлик кенгашларида иштироки; Жамоатчиликнинг кенгаш қабул қилган қарорларидан қониқиши; маҳаллий аҳамиятдаги йўллар фойдалилигини стандартлаштириш; йўл қурилиш харажатларининг самарадорлиги; йўллардан фойдаланувчиларнинг қониқишлари; аҳолининг маиший чиқиндиларни олиб чиқиб кетиш бўйича эътирозлари; маҳаллаларнинг маиший чиқиндилар солинадиган контейнерлар билан таъминланганлиги; маиший чиқиндиларга хизмат кўрсатиш харажатларининг самарадорлиги; мол-мулкни баҳолаш харажатларининг самарадорлиги; маҳаллий бюджет профицити ёки тақчиллиги кўрсаткичлари ва ҳоказо.

Буюк Британия

Буюк Британия давлат бошқаруви органлари фаолияти самарадорлигини тизимли баҳолашга ўтиш бўйича илк ҳаракатлар 1980 йиллардан бошланган. Марказий ҳукумат Британия миллий соғлиқни сақлаш тизими (шифохоналар, тизим таркибидаги муассасалар) фаолияти самарадорлигининг асосий натижаларини баҳолаш бўйича мезонлар ишлаб чиқиш ва ҳисобот бериш дастурларини жорий қила бошлаган. Худди шу даврда бошқа

бир қатор давлат муассасаларининг (ўрта мактаблар, олий таълим муассасалари ва бошқа давлат иштирокидаги корхоналар), шу жумладан, маҳаллий ҳокимият органларининг фаолиятларини баҳолаш, ҳисобот бериш ва бошқариш бўйича тажрибалар ўтказилган. Уларнинг баъзилари марказий ҳукумат ташаббуслари билан амалга оширилган бўлса, баъзилари корхона ва ташкилотларнинг ташаббуслари билан ташкил қилинган.

Британия ҳукумати (Лейбористлар партияси) KPI тизимини 1998 йилдан бошлаб “Давлат хизматлари келишуви (битими) – Public Service Agreement (PSA)” ва “Хизматларни етказиш келишуви (битими) – Service Delivery Agreements (SDAs)” қабул қилингандан сўнг фаол тарзда қўллай бошлаган. Консерватив партия вакиллари шунга ўхшаш тизимни (Output and Performance Analysis - OPA) 1990 йилда ҳукумат бошқармаларининг давлат маблағларидан самарали фойдаланиш бўйича ҳисобот олиш мақсадида қўллаган.

Давлат хизматлари битимининг асл моҳияти икки томонлама ўзаро манфаатли шартномани назарда тутган. Яъни давлат ғазначилиги (бюджет) ва ушбу ғазнадан молиялаштириладиган бюджет ташкилотлари ўртасида “ислохотлар эвазига ресурс” ва/ёки “давлат хизматларини етказиб бериш эвазига ресурс” шартлари асосида икки томонлама ўзаро манфаатли шартномага асосланган. Шу билан бирга, ушбу жараён “халқ ва парламент” муносабати бўйича ҳам ифодаланган. Халқ манфаатларини ифодаловчи парламентнинг халқ фаровонлиги йўлида амалга ошираётган фаолият натижалари (жамоат манфаатларининг устуворлиги ва халқчил ислохотлар натижалари)га қараб қўшимча ресурслар ажратилиши шартномавий тавсифдаги муносабатлар сифатида эътироф этилган. Том маънода, PSA ва SDA ҳуқуқий жиҳатдан шартнома кучига эга бўлмаган, аммо субъектив кучлар таъсирида ўз мавқеини мустаҳкам сақлаган ҳужжат ҳисобланган [4].

Буюк Британия тажрибасида давлат бошқарув тузилмаларида КРІ тизимини жорий қилишга бўлган умумий “Стра-

тегик” ёндашув жараёни 1-расмда келтирилган.



1-расм. КРІ тизимини жорий қилишга бўлган “стратегик” ёндашув
Манба: [4].

Умуман олганда, давлат бошқаруви органлари тузилмалари ҳамда уларнинг юқори мансабдор хизматчиларининг фаолиятини КРІ тизими бўйича баҳолаш мақсадларида ўзаро манфаатли шартномалар тузилган. Шартномада қуйидагиларга алоҳида эътибор берилган: жавобгарликнинг асосий йўналишлари; вазифалар, натижадорликнинг мезонлари ва уларнинг мақсадли кўрсаткичлари; шарҳланиш – “мақсадга эришилган” ёки “мақсадга эришилмаган”; билим, кўникма ва тажрибалар орттириш; ярим йил якунлари бўйича ҳисобот тақдим этиш; баҳолаш мезонлари билан бирга келгуси йил учун фаолият самарадорлигини ривожлантиришнинг индивидуал режаси.

Британия тажрибасида давлат бошқарув тузилмаларида КРІ тизими бўйича баҳолашлар ҳар олти ойда, яъни ярим йил ва йил якунлари бўйича амалга оширилган. Йил якунида давлат хизматчиси ходими, шу жумладан, раҳбар ходимлар йил бошида қўйилган мақсадларга эришилган натижаларни кўрсатиб берувчи ўз-ўзини баҳолаш шаклини тўлдиришади. Ушбу шакл унинг бевосита раҳбари билан муҳокама қилинади, заруриятга кўра, унга

тузатишлар киритилади ва раҳбар томонидан фаолият натижалари тўғрисида ёзма ҳисобот тайёрланади. Ходим фаолиятини баҳолашда юқоридаги ёндашувдан ташқари унга бўйсунувчи ҳамкасбларининг фикр-мулоҳазалари, шунингдек, давлат хизматларидан фойдаланувчилар билан ўтказилган сўровномалар натижалари ҳам ўрганилади ва инобатга олинади. Йил якунлари бўйича ҳар бир гуруҳдаги вазирлик, идора ва ҳокимият раҳбарларининг КРІ бўйича тўплаган баҳолари энг яхшисидан ёмонига қараб жойлаштирилади. Шундан сўнг эришилган натижалар тўртта гуруҳга ажратиб олинади ва шунга мос равишда ходимларни моддий ва маънавий (лавозимини кўтариш) рағбатлантириш амалга оширилади (Performance Management Guidance, 2013).

Буюк Британия тажрибасига мисол сифатида Дербишайр Дэйлс (Derbyshire Dales) туман ҳокимлигининг стратегик мақсад ва ривожланиш дастурларига боғлиқ ҳолда шакллантирилган қуйидаги КРІ кўрсаткичларини келтириб ўтиш мумкин: туман миқёсида янги корхоналарнинг очилиши, ишлаб чиқариш объектлари-

нинг кенгайтирилиши; янги ва қўшимча иш ўринларининг яратилиши; янги бизнесни бошлашдаги 25 ёшгача бўлган ёшлар сони; Дербишайр Дэйлс туманининг «Inspired by the Peak District» брэнди остида бирлашган корхоналар сони каби кўрсаткичлар шулар жумласидандир.

Мазкур кўрсаткичлар бўйича ижобий натижаларга эришиш юзасидан ҳар бир ҳокимият бўлинмалари ўзларининг тегишли функционал вазифаларини амалга оширади.

ИРЛАНДИЯ

Ирландия маҳаллий ижро ҳокимияти ўз фаолиятини 2014 йилда қабул қилинган янги тартибдаги “Маҳаллий ҳокимиятлар тўғрисида”ги қонунга мувофиқ

амалга ошириб, қуйидаги KPI йўналишлари бўйича фаолиятни баҳолаш ва ҳисобот тизимини жорий қилган:

Уй-жой ва коммунал соҳалар хизмати; Йўллардан фойдаланиш инфраструктурасини яхшилаш; Сув таъминотини яхшилаш; Экологияни сақлаш (майший чиқиндилар хизмати ва атроф-муҳит муҳофазаси); Режалаштириш; Ёнғин хавфсизлиги хизматини ташкил этиш; Кутубхоналар хизматини ташкил этиш; Ёшлар ва жамоатчилик билан ишлаш; Корпоратив сектор кузатуви (мониторинги); Маҳаллий бюджетлаштириш; Ҳудудни ижтимоий-иқтисодий ривожлантириш. Ушбу фаолият йўналишларининг KPI кўрсаткичлари 3-жадвалда келтирилган.

3-жадвал

Шарлотта шаҳар мэриясининг (АҚШ) Balanced Scorecard индикаторлари

Тасаввуф/ Vision	Жамиятнинг муносиб яшаши, меҳант қилиши ва дам олиши учун зарур шарт-шароитлар яратиш			
Стратегик йўналишлар	Хавфсиз жамият/ Community safety	Шаҳар ичидаги жамиятлар/ Communities within a city	Янгиланган ҳокимият/ Restructuring government	Транспорт/ Transportation
Стратегик тамойиллар	Ақлли ўсиш тамойилларига асосланган			
Корпоратив баҳо картаси/Corporate Scorecard				
Корпоратив баҳо картаси/ Corporate Scorecard	Мижозларга хизмат кўрсатиш/ Serve the customer	• жиноятчилик даражасини камайтириш; • хавфсизлик чораларини кучайтириш; • қўшничилик алоқаларини мустаҳкамлаш; • транспорт хизматларидан фойдаланиш танловини яратиш; • атроф-муҳитни муҳофаза қилиш ва тозаликни сақлаш.		
	Бизнес юритишга кўмаклашиш/ Run the business	• ҳамкорликда қарор қабул қилиш алоқаларини ривожлантириш; • инновацион давлат хизматларини кўрсатиш (кўмаклашиш); • технологик самарадорликни ошириш.		
	Ресурсларни бошқариш/ Manage resources	• ААА рейтинги сари интилиш; • рақобатбардош хизматлар кўрсатиш; • бюджет даромадлари манбаини кенгайтириш; • инвестицияларни инфраструктураларга йўналтириш.		
	Бандликни ривожлантириш/ Develop employees	• ижобий бандлик муҳитига эришиш; • малакали мутахассисларни жалб қилиш; • ўрганиш ва лавозимга кўтарилишни қўллаб-қувватлаш.		

Мазкур KPI йўналишларининг танланганлиги ҳар бир маҳаллий ҳокимият фаолиятини ўзаро таққослаш ва барча маҳаллий ҳокимият тузилмалари учун бир хил бўлган функция ва вазифалардан келиб чиққан ҳолда, умумий индикаторларни жорий қилишдир. Аммо ушбу индикаторлар ҳамма вақт ҳам қиёсий

натижаларнинг ишончилигига етарлича баҳо бермайди. Сабаби айрим ҳудудларнинг географик жойлашуви ва бошқа ўзига хос хусусиятлари бир-биридан фарқланади. Шу боис баъзи индикаторлар ҳудуд хусусиятларини инобатга олган ҳолда қисман ўзгариши ёки уларни ҳисоб-

лаш методикаларига тегишлича ўзгартиришлар киритилиши мумкин.

ГЕРМАНИЯ

Германия давлати давлат хизмати тизимида М.Вебернинг давлат бошқарув принципларига юқори даражада риоя қилиши билан ажралиб туради, шунинг учун у давлат хизматчиларини бошқаришда консервативдир. Бошқа бир қатор мамлакатлар тизимларида бўлгани каби Германия давлат хизматлари тизимида ҳам натижадорликни бошқариш тамойиллари амал қилсада, аммо натижадорликни миқдорий баҳолаш механизмлари тўлиқ жорий қилинмаган. Шунга қарамай ҳозирги вақтда давлат органларининг юқори мансабдор шахслари учун ҳар ойлик моддий рағбатлантириш тизими мавжуд бўлиб, у базавий иш ҳақининг 7 фоизи миқдоридида амалга оширилади. Ушбу рағбатлантириш юқори раҳбар томонидан ходимларнинг ўтган йилги фаолият самарадорлиги натижалари бўйича амалга оширилади. Бунда давлат органлари хизматчиларини рағбатлантиришнинг энг юқори даражаси базавий маошнинг 10 фоизидан ошмаслиги белгиланган.

Юқоридаги давлатларнинг тажрибаларига таянган ҳолда давлат бошқарув органлари хизматчиларининг самарадорлигини баҳолаш ва уларни моддий рағбатлантиришни амалга оширишда юзага келадиган қуйидаги муҳим масалаларни ажартиб кўрсатиш мумкин:

биринчидан, давлат бошқарув органлари хизматчиларининг КРІ кўрсаткичлари мезонларини ишлаб чиқиш ва уларни баҳоловчи юқори давлат органи томонидан тасдиқлаш;

иккинчидан, баҳолаш жараёнини (суҳбат ёки сўровнома) амалга ошириш методологиясини ишлаб чиқиш ва уни ўтказиш тартибини белгилаш;

учинчидан, иш фаолияти самарадорлигини баҳолашда “360 даража” услубидан (ёки шунга ўхшаш услублардан) фойдаланиш;

тўртинчидан, давлат хизматчиларини бир нечта гуруҳлар бўйича иш натижа-

дорлигига қараб ажратиб олиш ва уларга рейтинг бериш усулларини қўллаш;

бешинчидан, эришилган натижаларга кўра иш ҳақи миқдорини ўзгартириш ва/ёки моддий рағбатлантириш миқдорини оширишда баҳолаш кўрсаткичларининг ўзаро боғлиқлигини таъминлаш.

АҚШ

АҚШ КРІ баҳолаш тажрибасида давлат бошқарув органларининг юқори мансабдор шахсларига давлат органининг стратегик мақсадларидан келиб чиққан ҳолда мақсадлар белгиланади. Ушбу мақсадларга эришишнинг батафсил ҳолатлари баён қилинади. Мақсадларни белгилашда унинг устуворлиги акс эттирилади, яъни келгуси йил учун раҳбар фаолиятининг асосий йўналишлари ажратиб кўрсатилади. Шу боис белгиланган мақсадларнинг ақалли биттаси бажарилмаса ҳам раҳбар фаолияти қониқарсиз баҳоланади.

АҚШ КРІ тизимида юқори лавозимли мансабдор шахсларни моддий рағбатлантиришда иккита асосий рағбатлантириш усулидан фойдаланилади. Биринчиси Президент мукофоти, иккинчиси Performance мукофоти. Президент томонидан бериладиган мукофотлар узоқ вақт давлат органидаги хизматлари учун бериладиган бўлса, Performance мукофоти ходимнинг йил давомида эришган фаолият натижаларига қараб белгиланади. Бунда ушбу рағбатлантириш “барча талабларга жавоб берадиган” тоифасига эга бўлган раҳбар ходимлар таркиби бўйича базавий окладнинг 5 фоизидан 20 фоизигача бир марталик тартибда рағбатлантирилади.

Агар давлат хизматчисининг самарадорлиги белгиланган талабларга жавоб бермаса, давлат органи мансабдор шахсни ушбу лавозимдан озод этишга ёки бошқа лавозимга ўтказишга ҳақлидир. Агар давлат органи ходимни ўз лавозимида қолдиришга қарор қилса, у ҳолда орган унинг иш сифатини яхшилаш бўйича кўмак бериши зарурдир (Guide to the Senior Executive Service, 2011).

АҚШнинг шаҳарлар тавсифидаги маҳаллий ижро ҳокимият тузилмаларида ба-

ИҚТИСОДИЁТ ФАНЛАРИ

ланслашган кўрсаткичлар тизими (Balanced Scorecard - BSC)дан кенгроқ фойдаланилади. Бунга мисол сифатида Шарлотта

шаҳар ижро ҳокимияти амалиётини келтириб ўтиш мумкин (4-жадвал).

4-жадвал

Ирландия маҳаллий ҳокимият органларида KPI

Йўналишлар/Соҳалар	KPI (Самарадорликнинг энг муҳим кўрсаткичлари)
Уй-жой ва коммунал соҳалар хизмати	• ижтимоий уй-жойлар билан таъминланганлик; • уй-жойларни қайта ижарага олиш учун сарфланадиган ўртача вақт ва уларнинг ижара нархи; • уй-жойларга техник хизмат кўрсатиш нархи; • хусусий сектордаги ижара муносабатларини текшириш; • узок вақт давомида уйсиз юрган кам таъминланган оилалар (шахслар)га уй-жой ажратиш.
Йўллардан фойдаланиш инфраструктурасини яхшилаш	• ҳудудий ва маҳаллий фойдаланишдаги йўлларнинг улуши, фоизда (қоплами йўллар ҳолати индекси бўйича); • тротуар йўлакларнинг қопламали йўллар ҳолати индексидаги рейтинги; • онлайн режимда автотранспорт воситаларидан ундириладиган солиқлар ва бошқа тўловларнинг улуши.
Сув таъминотини яхшилаш	• умумий сув ҳажмида ҳисобга олинмаган сув ҳажмининг улуши (сув тақсимоти тизими бўйича йўқотишлар); • умумий сув тақсимоти тизимида ичимлик сувининг улуши.
Экологияни сақлаш (маиший чиқиндилар хизмати ва атроф-муҳит муҳофазаси)	• маиший чиқиндиларни ташиш (йиғиш) учун берилган рухсатномалар/гувоҳномалар сони; • маиший чиқиндиларга хизмат кўрсатиш юзасидан уй хўжаликларининг шикоятлари; • атроф-муҳит муҳофазаси бўйича келиб тушган бошқа шикоятлар; • атроф-муҳит ифлосланишининг даражаси (беш даражали мезон бўйича).
Режалаштириш	• янги уй-жой қурилишларини инспекция қилиш; • ер бериш (ажратиш) комиссиясига шикоятлар; • режалаштириш хизматининг аҳоли жон бошига харажатлари; • маҳаллий ҳокимият органлари томонидан қонунларнинг ижро этилиши.
Ёнғин хавфсизлиги хизматини ташкил этиш	• ёнғин хизмати ва хизматни сафарбар қилиш харажатлари; • сафарбарлик вақти (%); • ёнғин юз берган ва юз бермаган жойларга биринчи ташриф.
Кутубхоналар хизматини ташкил этиш	• кутубхоналарга ташрифлар ва берилган нарсалар; • кутубхоналар хизматидан фойдаланиш харажатлари.
Ёшлар ва жамоатчилик билан ишлаш	• ёшлар ва жамоатчилик иштироки; • маҳаллий мактаблар ва ёшлар клубларининг Ёшлар кенгашига жалб қилинганлик даражаси (%); • маҳаллий ташкилотларнинг жамоат иштироки тармоқлари (Public Participation Networks)да – коллежлар билан ҳамкорлик қилиш алоқаларининг улуши.
Корпоратив сектор кузатуви (мониторинги)	• умумий вақт эквивалентининг сони; • касаллик варақаси туфайли ҳақ тўланган иш кунининг фоиз миқдори; • касаллик варақасисиз (ўз ҳолича) ҳақ тўланган иш кунининг фоиз миқдори; • LA веб сайтига ташрифларнинг умумий сони.
Маҳаллий бюджетлаштириш	• маҳаллий бюджет даромадлари ҳисоби қолдиғи; • тижорат йиғимлари, ижара ва йиллик тўловлар, уй-жой коммунал тўловлари ва бошқа кредитларнинг ундирилиш даражаси.
Ҳудудни ижтимоий-иқтисодий ривожлантириш	• маҳаллий бандликка кўмаклашиш муассасалари ёрдамида яратилган иш ўринлари сони.

Манба: [5].

КАНАДА

Канада тажрибасида давлат хизматчилари фаолиятини, шу жумладан, маҳаллий ҳокимият органлари ходимлари фаолиятини КРІ тизими бўйича баҳолашда КРІ шартномалари тузилади. Мазкур шартномада бюджетлаштириш, кадрлар бошқаруви, режалаштириш, сиёсатни ишлаб чиқиш ва операцион дастурларни бошқариш ҳамда ўз-ўзини ривожлантириш йўналишларида 4 дан 7 тагача бўлган мажбурият ўз ифодасини топган бўлади.

Ушбу мажбуриятлар қуйидаги фаолият йўналишлари билан боғлиқ: жамият ривожини учун кўрсатиладиган ижтимоий соҳа хизматларини яхшилашга қўшаётган ҳиссаси (маҳаллий миқёсда); жамият хавфсизлигини таъминлаш бўйича амалга ошириладиган вазифалардаги ҳиссаси; иқтисодий соҳа ривожини учун амалга ошириладиган функционал фаолият натижаларидаги ҳиссаси (бандлик, молиявий, ҳуқуқий ва технологик хизматлар); ижтимоий-иқтисодий инфраструктура хизматлари бўйича фаолият йўналишлари шулар жумласидандир.

Канада бошқаруви органлари ходимларини моддий рағбатлантириш тизими жорий ва асосий мажбуриятларга боғлангандир. Жорий мажбуриятларни бажариш базавий иш ҳақини олишнинг муҳим шартидир. Раҳбарнинг жорий фаолиятни ташкил этиш самарадорлигини унинг ушбу лавозими учун ўрнатилган “вилка” доирасидаги иш ҳақининг ошишига таъсир кўрсатади. Асосий мажбуриятларни бажарганда, ходимга бир марталик рағбатлантириш берилади. Канада тажрибасида самарадорлиги паст бўлган раҳбар ходимларга нисбатан жазо чораларини қўллаш амалиёти йўқ. Бундай ёндашув ходимларнинг профессионал малакасини ошириш мақсадларини рағбатлантириш ва қўллаб-қувватлашга йўналтирилганлиги билан изоҳланади.

Ривожланаётган давлатлар бошқарув органларида КРІни қўллаш тажрибалари

Россия Федерацияси

Россия Федерацияси маҳаллий давлат бошқаруви органлари фаолиятида КРІ тизимидан фойдаланиш Россия Федерацияси Президентининг 2008 йил 28 апрелдаги 607-сон «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» фармонида асосан жорий қилинган. Мазкур тизим 2012 йил 21 августда Россия Федерацияси Президентининг 1199-сон «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» фармони билан бутун Россия давлат бошқаруви органлари фаолиятига жорий қилинган. Ушбу фармон билан қуйидагилар белгиланган:

1. Асосий миқдорий баҳолаш кўрсаткичлари 12 та қилиб белгиланган (*мисол учун, ҳар 10 минг аҳолига тўғри келувчи кичик ва ўрта бизнес субъектларининг сони; кичик ва ўрта бизнесда банд бўлган ўртача ишчилар сонининг жами корхона ва ташкилотларда ишчилар сонидagi улуши; маҳаллий умумфойдаланиш бўйсунувдаги жами автомобиль йўллари узунлигида меъёрий талабларга жавоб бермайдиган автомобиль йўлларининг улуши; маҳаллий ҳудуднинг умумий майдонида ер солиғи солинадиган ер майдонлари (участкалар)нинг улуши ва ҳок.*).

2. Комплекс (интеграл) индикатор тушунчаси киритилиб, у ўртача тортилган йиғма кўрсаткичлар индексини аниқлашни ифодалайди.

3. Йиғма индекс кўрсаткичи сифатида индекснинг ўртача ўсиш суръати билан ўртача индекс ҳажмининг йиғиндисини тушунилади ва улар мос равишда 0,6 ва 0,4 коэффициентлар (весь) билан аниқланади.

4. Нисбий қийматлар кўринишида тақдим этиладиган маълумотларни ягона ўлчов шкаласига келтириш учун чизиқли масштаблаш қўлланилиши қайд этилган. Ўлчовни ҳисобга олишда бошланғич кўрсаткич ошиши ёки пасайиши билан боғлиқ ҳолат ҳисобга олиниши белгиланган.

5. Тасодифий ўзгаришларни тартиблаш мақсадида индикаторларнинг қийматлари олдинги иккита ҳисобот даври-

даги маълумотларни ҳисобга олган ҳолда ўртача ҳисобланади.

Шунингдек, фармонда комплекс баҳолашни шакллантиришда ҳудудий хусусиятлар ҳисобга олиниши ва ҳисоблаш жараёнида ҳар бир ҳудуднинг ўзига хос муаммоларини акс эттирувчи индивидуал кўрсаткичлардан фойдаланилиши кўрсатилган. Россия тажрибасида 44 та индивидуал кўрсаткичлардан иборат гуруҳлаштирилган баҳолаш индикаторлари мавжуд бўлиб, ушбу индикаторларга маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолиятини баҳоловчи экспертлар гуруҳига келгуси йил кўрсаткичлари учун биттадан кўп бўлмаган таклиф киритиш ҳуқуқи берилган.

Кўрсаткичларни танлашда маҳаллий ижро органлари мавжуд муаммолардан келиб чиққан ҳолда ёндашишлари ва улар томонидан таклиф қилинаётган кўрсаткичлар орасидан фақат иккита кўрсаткич комплекс баҳолаш кўрсаткичлари сифатида танлаб олиниши мумкинлиги белгиланган. Аммо бундай индивидуал кўрсаткичларнинг киритилиши кўплаб саволларни келтириб чиқаришга сабаб бўлган: биринчидан, бир соҳани тавсифловчи икки чизиқли ёки юқори корреляцияланувчи кўрсаткичларни танлаб олиш; иккинчидан, кўрсаткичларни танлашда ўрнини босувчи кўрсаткичларни таъминлаш; учинчидан, ижро этувчи органлар томонидан қабул қилинаётган қарорларнинг баланслашган аҳамият касб этиши; тўртинчидан, агар рейтингда турли индивидуал кўрсаткичлар бўлаётган бўлса, у ҳолда уларни бутун Россия субъектлари ўртасида таққослаш имкониятининг мавжуд бўлиши; бешинчидан, рейтинг натижаларига кўра, ўз фаолият самарадорлигини баҳолашнинг таққосланиши.

Бугунги кунда Россия амалиётида KPI билан боғлиқ лойиҳаларни ишлаб чиқишда ёки улардан фойдаланишда манфаатдор томонларни идентификациялаш (аниқлаштириш) муҳим аҳамият касб этмоқда. Тадқиқотчилар ушбу масалани уч гуруҳга бўлган ҳолда тадқиқ этмоқдалар.

Биринчи гуруҳда, Россия Федерацияси фуқаролари ва бизнес тузилмалари учун турмуш даражаси ва тадбиркорлик муҳитининг яхшиланишини ҳис этишлари керак бўлган асосий кўрсаткичлар тизимини ишлаб чиқиш.

Иккинчи гуруҳда, давлат сиёсатини етарли даражада амалга оширмаслик ва давлат вазифаларини минтақавий даражага етказиш муаммосининг мавжудлиги билан боғлиқ кўрсаткичларни баҳолаш ҳолати. Федерал ижроия органлари ушбу муаммоларни ҳал қилишда минтақавий ижроия органлари фаолиятини баҳолаш индикаторларини жорий этишдан манфаатдор. Ўз навбатида, Россия Президенти администрацияси ва Россия ҳукумати ҳам ушбу лойиҳани амалга оширишда мувофиқлаштирувчи орган сифатида муҳим аҳамият касб этади.

Учинчи гуруҳнинг манфаатдор томонлари сифатида Россия Федерациясининг ҳудудий ижро этувчи органлари субъектлари (вилоятлар ҳокимликлари) ҳисобланади. Улар фаолиятида KPIни жорий этиш давлат сиёсатини амалга ошириш доирасида ҳудудларни ривожлантиришнинг устувор йўналишлари, шунингдек, улар фаолиятларини баҳолашнинг аниқ мезонларини белгилашга хизмат қилади.

Юқоридагилардан келиб чиққан ҳолда, қуйидаги ҳулосаларни шакллантириш мумкин:

биринчидан, барча давлат бошқаруви бўғинларида бошқарув самарадорлигини ошириш ўта муҳим вазифалар ҳисобланади;

иккинчидан, халқаро тажрибалар KPI тизимини давлат бошқаруви органлари тизимига жорий қилишнинг долзарб-лигини кўрсатмоқда;

учинчидан, ушбу тизимни жорий қилиш босқичма-босқич ва интеграл жараён касб этиши зарур. Сабаби, биринчидан, мазкур тизимнинг ҳуқуқий, иқтисодий (шу жумладан, институционал) ва ижтимоий асослари етарли даражада шаклланмаган; иккинчидан, ҳудудлар, иқтисодиёт тузилмалари ва жамоатчилик

институтлари ўртасидаги алоқаларда узвийлик етарли даражада таъминланмаган, юқори ва қуйи бўғин бошқарув ҳамда ижро органларининг функционал вазифалари аниқ тақсимланмаган; учинчидан, ушбу органлар ўртасида молиявий ресурсларни (бюджет маблағларини) шакллантириш ва уларни тасарруф этишда мустақилликнинг тўлиқ таъминланмаганлиги; тўртинчидан, ҳудудлар ижтимоий-иқтисодий ривожланишидаги баланслашмаган ишлаб чиқариш тизимининг сақланиши каби омиллар КРІ тизимини давлат бошқарув ва ижро органлари тизимида босқичма-босқич жорий қилиб боришни тақозо этади.

Қозоғистон Республикаси

Қозоғистон Республикаси 2000 йилдан бошлаб босқичма-босқич равишда МДХ мамлакатлари орасида биринчилардан бўлиб, КРІ тизимини давлат бошқаруви органлари тизимига жорий қилишга киришган мамлакатлардан биридир.

Жаҳон банки томонидан 2005 йилда нашр қилинган “Стратегик эслатма: давлат сектори иш ҳақи тизимини ислоҳ қилиш” деб номланган тавсиялар бўйича мазкур давлат бошқарув тизимини баҳолашни босқичма-босқич ташкил қилиш ва амалга ошириш белгиланган. Бунда энг аввало давлат органларига аниқ мақсадлар ва уларга эришиш кўрсаткичларини белгилаб олиш ҳамда стратегик режаларни ишлаб чиқиш бўйича кўникма ва тажрибаларни ривожлантириш чора-тадбирларига асосий эътибор қаратиш лозимлиги таъкидланган.

Ташкилий ислохотларнинг кейинги босқичи ушбу мамлакат учун барча давлат бошқаруви органлари томонидан самарадорликка эришишнинг устувор мақсадларига йўналтирилган аниқ қадамларни (босқичларни) белгилаб олиш билан ифодаланган. Хусусан, 2007 йилда Қозоғистон Республикаси Президентининг “Қозоғистон Республикаси давлат бошқаруви тизимини модернизация қилиш чора-тадбирлари тўғрисида”ги қарори қабул қилиниб, унда: а) марказий давлат ва маҳаллий ижро органлари фаолия-

тини ҳар йили баҳолаш тизимини ишлаб чиқиш; б) стратегик мақсадларга эришиш даражаси, давлат хизматларини кўрсатиш сифати, давлат дастурларининг бажарилиши ва бошқа индикаторлар бўйича самарадорликни ҳисобга олган ҳолда давлат органлари фаолиятини рейтинг тизимида баҳолаш тизимини ишлаб чиқиш ва жорий этиш; в) давлат хизматлари сифатини баҳолаш мақсадида доимий равишда жамоатчилик фикри сўровини ўтказиб бориш; г) давлат хизматчилари фаолиятини баҳолаш тизимини яратиш бўйича устувор вазифалар белгиланган[6].

Қозоғистон Республикаси Президентининг 2010 йил 19 мартдаги “Марказий давлат ва вилоятлар маҳаллий ижро органлари ҳамда республика аҳамиятидаги шаҳарлар ва пойтахт маҳаллий ижро органлари фаолият самарадорлигини йиллик баҳолаш тизими тўғрисида”ги 954-сон Фармонига асосан қуйидаги йўналишлар бўйича давлат бошқарув органларининг фаолият самарадорлигини баҳолаш тизими белгиланган:

- стратегик ва дастурий ҳужжатларни баҳолаш – стратегик ва дастурий ҳужжатларни амалга ошириш натижадорлиги ва самарадорлигига эришишни аниқлаш мақсади бўйича (*масъул орган: Қозоғистон Республикаси ҳукумати ва Қозоғистон Республикаси иқтисодий ривожланиш ва савдо вазирлиги*);

- марказий давлат ва маҳаллий ижро этувчи ҳокимият органлари, вилоятлар ҳамда республика аҳамиятидаги шаҳарлар ва пойтахт маҳаллий ижро органлари фаолият самарадорлигини аниқлашга мўлжалланган йиллик баҳолаш тизими (*Қозоғистон Республикаси Президенти администрацияси*);

- натижаларга эришиш даражасини мунтазам, объектив равишда ўрганиш ва таҳлил қилиш ҳамда уларга тузатишлар киритиш бўйича таклифлар ишлаб чиқиш. Амалга оширилаётган назорат чора-тадбирлари доирасида (*Республика бюджет ижросини назорат қилиш бўйича Ҳисоб кўмитаси, Тафтиш комиссияси*);

- бюджет қонунчилиги, давлат ҳаридлари тўғрисидаги қонунчилик ва бошқа қонунчилик ҳужжатларининг ижро этилишини назорат қилиш тадбирларини амалга ошириш (*Қозоғистон Республикаси Молия вазирлигининг назорат-тафтиш қўмитаси*).

Умуман олганда, давлат бошқарув органлари фаолияти самарадорлигини баҳолашнинг Қозоғистон тажрибаси учта асосий ривожланиш босқичига эгадир:

1-босқич 2010 йилни ўз ичига олиб, унда асосан давлат бошқарув органлари фаолияти самарадорлигини баҳолашнинг ҳуқуқий меъёрий ва методологик асосларини ишлаб чиқиш ҳамда учта давлат органида ушбу методологияларни синовдан ўтказишга йўналтирилган (иккита марказий давлат идораси, битта маҳаллий ижро ҳокимияти). 2011 йилдан бошлаб ушбу мамлакатда давлат бошқарув органлари фаолияти самарадорлигини ҳар томонлама баҳолаш амалга оширилиб келинмоқда.

2-босқич 2011 йилни ўз ичига олиб, унда 40 та давлат бошқарув органлари фаолияти, шундан 24 таси марказий давлат ҳокимияти органлари, 16 таси маҳаллий ҳокимият органларининг фаолият самарадорлиги баҳоланган ҳамда методологик ёндашувларга хорижий экспертларнинг тавсияларига асосан тегишли тузатишлар киритилган.

3-босқич 2012 йилни ўз ичига олиб, унда юқоридаги Президент фармонига тегишли ўзгартиришлар киритиш, 39 та давлат бошқарув органлари фаолиятини, шундан 23 таси марказий давлат ҳокимияти органлари, 16 таси маҳаллий ҳокимият органларининг фаолият самарадорлигини тўлиқ баҳолаш ҳамда 2012-2016 йилларда давлат бошқарув органлари фаолияти самарадорлигини баҳолаш тизимини ривожлантиришнинг беш йиллик концепциясини ишлаб чиқиш белгиланган.

Мазкур концепция доирасида давлат бошқарув органлари фаолияти самарадорлигини баҳолаш тизимининг ҳолислиги, очиқлиги ва шаффофлигини таъ-

минлаш ҳамда уни амалга ошириш жараёнида жамоатчилик фикрини ўрганиш мақсадида Миллий иқтисодиёт вазирлиги томонидан 2014 йилда илк бор БМТ Ривожланиш Дастури доирасида 4 та нодавлат ташкиотларини жалб қилган ҳолда “Давлат хизматлари сифатини баҳолаш тизимига қўмаклашиш” қўшма пилот лойиҳасини ишга туширди.

Нодавлат ташкиотларини давлат бошқарув органлари фаолияти самарадорлигини умумий баҳолаш тизимига жалб қилишдан кўзланган асосий мақсад уларнинг бу борадаги фикрларини ўрганиш ва тегишли таклиф ҳамда тавсияларини олишдир. Мана шу мақсадда БМТ Ривожланиш Дастурининг янги лойиҳаси асосида вазирлик 2015-2017 йилларга мўлжалланган нодавлат ташкилотларининг жавобгарлик даражасини оширишнинг қўшимча механизмларини ишлаб чиқиш, методологик асосларни такомиллаштириш ва уйғунлаштириш (унификациялаш) ва мамлакатнинг барча 16 та ҳудудини қамраб олиш белгиланган.

Юқорида қайд этилган уч босқичли ислохотлар натижасига кўра, 2012 йил натижалари бўйича 65 фоиз давлат бошқарув органларининг фаолияти ўртача самарали деб баҳоланган бўлса (ушбу кўрсаткич 2011 йилда 23%ни, 2010 йилда эса 7,5%ни ташкил қилган), 35 фоизи эса паст самарадорлик сифатида қайд этилган (2011 йилда 77%ни, 2010 йилда 90%ни ташкил этган). Олиб борилган ислохотлар натижасида мамлакат раҳбариятининг сифатсиз бажарилган топшириқлари сони 1,5 бараварга қисқариб, давлат бошқарув органлари фаолиятининг стратегик режалаштириш билан қамраб олиниш даражаси 69%дан 83%га ошган. Қозғоз кўринишдаги ҳужжатларнинг айланиш даражаси 9 бараварга қисқариб, давлат хизматларини кўрсатишнинг электрон стандартлари таъминланган.

Қозғистон тажрибасида КРІ тизимини жорий қилишнинг кучли ва кучсиз (заиф) томонлари қуйидагиларда намоён бўлган.

Кучли томонлари: мамлакат раҳбариятининг ушбу тизимни сиёсий жиҳатдан қўллаб-қувватлаши; қонунчилик асосларининг мавжудлиги; эволюцион ёндашув; пилот лойиҳанинг борлиги; баҳоловчиларнинг профессионаллиги; баҳолаш жараёнларини ҳам марказий, ҳам маҳаллий даражаларда жорий қилиниши; давлат органлари тизими ва оммавий ахборот воситаларида ушбу тизим ҳақида комплекс тарғибот ва ташвиқот ишларининг амалга оширилганлиги ва б.

Кучсиз томонлари: натижаларга етарлича эътибор қаратилмаганлиги; манфаатлар тўқнашувининг мавжудлиги; институционал тизимнинг етишмаслиги; баҳолаш жараёнларининг етарлича тезкор эмаслиги; баҳоланаётган ва баҳоловчи давлат органлари ўртасидаги мулоқотнинг етарли эмаслиги; нодавлат ташкилотларининг ушбу жараёнлардаги суст иштироки; баҳолаш натижаларининг ОАВларида эълон қилинмаслиги ва б.

Юқоридагилардан келиб чиққан ҳолда кейинги даврлар учун давлат органлари фаолияти самарадорлигини баҳолаш тизимини қуйидаги йўналишларда такомиллаштириш белгилаб олинган: а) давлат органлари фаолиятининг энг муҳим самарадорлик кўрсаткичлари (KPI)ни ишлаб чиқиш ва баҳолаш; б) давлат органларида баҳолаш ишлари бўйича ички аудит хизматларини яратиш; в) давлат органларининг ташқи баҳолаш ва аудитининг институционал базасини мустаҳкамлаш; г) давлат режалаштириш тизимини такомиллаштириш, шу жумладан стратегик ривожланиш ва бюджет тизимини режалаштириш методологияларини такомиллаштириш ва б.

Давлат режалаштириш тизимини такомиллаштириш мақсадларига эришиш учун эса қуйидаги йўналишлардаги ишхотлар жараёнини изчиллаштириш лозимлиги белгиланган: а) фаолият мақсадлари ва натижаларига мувофиқ идоравий ва идоралараро режалаштириш ҳамда лойиҳаларни бошқаришнинг яхлит тизимини яратиш ва амалга ошириш; б) давлат органлари ўртасида ресурсларни

рақобатбардош тақсимлаш ва улар фаолият натижаларига эришилишини назорат қилиш; в) давлатнинг стратегик мақсадларига мувофиқ давлат режалаштириш субъектлари фаолияти самарадорлиги ва натижадорлигини баҳоловчи кўрсаткичлар тизимини ишлаб чиқиш; г) ижрочиларини аниқ белгилайдиган ва мақсадларнинг ўзаро боғланишини таъминлай оладиган технологиялар ва жараёнлар тартибини жорий қилиш; д) мақсадларга эришиш даражасини ва ушбу мақсадларга эришиш учун бажариладиган сайъ-ҳаракатларни адекват баҳолаш кўрсаткичларини ишлаб чиқиш.

Ўзбекистон маҳаллий ижро ҳокимиятида чет эл тажрибаси асосида KPI тизимини жорий қилиш бўйича тавсиялар

Юқорида амалга оширилган адабиётлар шарҳи ва хорижий мамлакатлар тажрибаларидан келиб чиққан ҳолда Ўзбекистон маҳаллий ижро ҳокимияти органлари фаолиятида KPI тизимини жорий қилишнинг аҳамияти, моҳияти ва зарурлиги қуйидагилар билан ифодаланади:

1. Давлат бошқарув органлари тизимида, шу жумладан маҳаллий ҳокимият бошқаруви органларида KPIга асосланган баҳолаш ва ҳисобдорлик тизимининг жорий қилиниши ушбу органлар фаолиятида меҳнат унумдорлиги ва натижадорлигини оширишга қаратилган мотивацияни кучайтиришга олиб келади.

2. Давлат бошқарув органлари фаолиятида, шу жумладан маҳаллий ҳокимият бошқарув органлари фаолиятида KPI тизимининг жорий қилиниши ушбу органлар фаолиятида стратегик мақсадларга йўналтирилган фаолият натижаларини миқдор ва сифат ўзгаришлари жиҳатидан ҳамда молиявий ва номолиявий кўрсаткичлар нуқтаи назаридан баҳолаш имкониятини яратади.

3. KPI тизимини жорий қилиш барча давлат бошқаруви бўғинларида фаолият кўрсатувчи давлат хизматчиларининг фаолияти устидан жамоатчилик ва институционал назоратни ўрнатишга ҳамда

унинг натижалари бўйича жамоатчилик, парламент, президент, ҳукумат ва бошқа мутасадди вазирлик ва идораларга ҳисобдорлик масъулиятини оширади.

4. KPI тизимини жорий қилишнинг асосий мақсадлари сифатида қуйидагилар белгиланган: а) давлат бошқарув органлари, уларнинг таркибий тузилмалари ва алоҳида олинган давлат хизматчиларининг фаолият самарадорлиги ва иш сифатини рағбатлантириш; б) давлат хизматчиларининг функция ва вазифаларини энг муҳим ижтимоий-иқтисодий муаммоларни (эҳтиёжларни) ҳал этишга қаратилган самарадорлик таҳлилини олиб бориш; в) давлат бошқарув органларининг мансабдор шахслари, мутахассислари ва бошқа ходимлари билан давлат хизматларининг истеъмолчилари (фойдаланувчилари) ўртасида фаол коммуникация тизимини йўлга қўйиш; г) турли даражадаги давлат бошқарув органлари фаолиятининг очиқлиги ва шаффофлигини таъминлаш.

5. Давлат бошқарув органларида, шу жумладан маҳаллий ҳокимият бошқарув органларида KPI тизимини жорий қилишнинг қуйидаги методологик жиҳатларига асосий эътибор қаратиш лозим: а) бошқарув самарадорлиги услубининг (методикасининг) стратегик мақсадларни аниқлаштиришга йўналтирилганлиги; б) мақсадларни тузилмалараро (бўлимлараро) уйғунлаштирилганлиги (боғланганлиги); в) KPIни стратегик нуқтаи назардан белгилаш; г) бошқарувнинг функция ва вазифаларини ижрочилар ўртасида рационал тақсимлаш ва уларни мақбул даражада ихчамлаштириш (қисқартириш); д) даврий статистик маълумотлар ва молиявий кўрсаткичлар натижаларидан келгусида (истикболда) фойдаланиш имкониятини берадиган чораларни қўллаш; е) бошқарув вазифалари ва стратегияси ўртасидаги боғлиқликни таъминлаш; ж) мавжуд молиявий (бюджет) ресурслардан мустақил фойдаланиш ва уларнинг даромадлилик манбаларини ошириш.

6. Ўзбекистон шароитида KPI тизимини жорий қилишда Ирландия тажрибасининг KPI фаолият йўналишлари ва кўрсаткичлари (4-жадвал) ҳамда Австралия тажрибасининг фискал барқарорлик принциpidан фойдаланиш мумкин. Бу борада маҳаллий ҳокимиятнинг маҳаллий бюджетни шакллантириш ва уни тасарруф этишдаги мустақиллигини ошириш муҳим аҳамият касб этади. Мазкур жараёнда бюджет барқарорлигининг чоралари қуйидаги тўртта йўналишни ўз ичига қамраб олиши мумкин: а) даромадлар манбаининг ишончлилиги ва мустаҳкамлиги; б) даромадларнинг мослашувчанлиги ва интенсивлиги; в) қарздорликнинг баланслашганлиги; г) бюджет ликвидлилигининг таъминланганлиги.

7. Ўзбекистон шароитида KPI тизими бўйича давлат хизматчилари фаолиятини рағбатлантиришда Канада (ходимларни жорий ва асосий мажбуриятлар бўйича эришилган натижаларни рағбатлантириш) ва АҚШ (Президент мукофоти ва Performance мукофоти) тажрибаларидан фойдаланиш мумкин.

8. Ўзбекистон шароитида шаҳар туридаги ҳокимиятлар фаолиятини KPI тизими бўйича баҳолашда АҚШнинг Шарлотта шаҳар мэриясининг тажрибасидан фойдаланиш мумкин. Бунда KPIнинг асосий йўналишлари сифатида қуйидаги кўрсаткичлардан фойдаланиш мақсадга мувофиқ: *мижозларга хизмат кўрсатиш/Serve the customer (жиноятчилик даражасини камайитириш; хавфсизлик чораларини кучайтириш; яқин қўшничилик алоқаларини мустаҳкамлаш; транспорт хизматларидан самарали фойдаланиш танловини яратиш; атроф-муҳит муҳофазасини таъминлаш); Бизнес юритишга кўмаклашиш/Run the business (ҳамкорлар билан ҳамкорликда қарор қабул қилиш алоқаларини ривожлантириш; инновацион давлат хизматларини кўрсатиш; технологик самарадорликни ошириш); Ресурсларни бошқариш/Manage resources (ҳудуд молиявий салоҳиятини AAA рейтинги сари таъминлашга интилиш; рақобатбардош давлат хизматларини кўрса-*

тиш; бюджет даромадлари манбасини кенгайтириш; инвестицияларни инфраструктураларга йўналтириш).

9. Ўзбекистон шароитида КРІ тизимини жорий қилишда Россия тажрибасининг қуйидаги сегментланган методологик ёндашувларидан фойдаланиш мумкин: а) фуқаролар муносиб турмуш даражасини, тадбиркорлик субъектлари эса муносиб тадбиркорлик муҳитини ҳис этишлари учун хизмат қиладиган асосий кўрсаткичлар тизимини ишлаб чиқиш; б) давлат сиёсатининг стратегик мақсадларини етарли даражада амалга оширмаслик ва давлат вазифаларини минтақавий даражага етказиш билан боғлиқ муаммоли кўрсаткичларни баҳолаш; в) ҳудудий ижро этувчи органлар (вилоятлар ва туманлар ҳокимликлари) фаолиятини интеграл занжирда баҳолаш ва ҳисобдорлик тизимини белгилаш.

10. Ўзбекистон шароитида КРІ тизимини босқичма-босқич жорий қилишда Қозоғистон тажрибасининг қуйидаги жиҳатларидан фойдаланиш мумкин: а) давлат органлари фаолиятининг энг муҳим самарадорлик кўрсаткичлари (КРІ)ни ишлаб чиқиш ва баҳолаш; б) давлат органларида баҳолаш ишлари бўйича ички аудит хизматларини яратиш; в) давлат органларининг ташқи баҳолаш ва аудитининг институционал базасини мустаҳкамлаш; г) давлат режалаштириш тизимини такомиллаштириш, шу жумладан, стратегик ривожланиш ва бюджет тизимини режалаштириш методологияларини такомиллаштириш.

Хулосалар

Олиб борилган тадқиқотлар натижасида Ўзбекистон шароитида давлат бошқаруви органлари фаолиятида, шу жумладан, маҳаллий ҳокимият бошқаруви органлари фаолиятида КРІ тизимини жорий қилишнинг хорижий мамлакатлар тажрибаларидан келиб чиққан ҳолда қуйидаги хулосаларга келинди:

биринчидан, давлат бошқаруви органлари фаолиятида, шу жумладан, маҳаллий ҳокимият бошқаруви органлари фаолиятида КРІ тизимига асосланган баҳо-

лаш ва ҳисобдорлик тизимини жорий қилиш ушбу органлар фаолиятида **самарали меҳнат унумдорлиги ва натижадорлигига эришишга бўлган кучли мотивацияни шакллантириш**, меҳнат ва капитал ресурсларни оқилона тақсимлаш ҳамда улардан самарали фойдаланишнинг замонавий механизмларини ташкил қилиш имкониятини юзага келтиради;

иккинчидан, барча даражадаги давлат бошқаруви органлари фаолиятида КРІ тизимини жорий қилиш ушбу органлар томонидан бажариладиган **функция ва вазифаларнинг улар стратегик мақсадларидан келиб чиққан ҳолда қайта шаклланиши ва тақсимланишига** асос ҳисобланади;

учинчидан, давлат бошқаруви органлари фаолиятига, шу жумладан, маҳаллий ҳокимият бошқарув органлари фаолиятига баҳо бериш ва ҳисобдорликнинг давлат ва жамоатчилик алоқаларига асосланган **интеграл тизимнинг шаклланишига** замин яратилади;

тўртинчидан, барча даражадаги давлат бошқаруви органлари фаолиятида КРІ тизимини жорий қилиш натижасида янги институционал тузилмаларнинг ташкил топиши ва ушбу йўналишда малакали иш ўринлари яратилишига олиб келади (дастлабки босқичда бошқарув органлари тузилмаларида КРІ бўлинмалари ёки бошқармалар ташкил этилса, кейинги босқичларда улар фаолиятини илмий, амалий ва услубий жиҳатдан такомиллаштириб боришга қаратилган алоҳида ташкилот ва/ёки муассасалар ташкил этилади);

бешинчидан, маҳаллий ҳокимият бошқаруви органлари фаолиятида КРІ тизими самарадорлигини ошириш учун маҳаллий ҳокимият органларининг маҳаллий бюджетни шакллантириш ва уни тасарруф этиш бўйича **мустақиллигини таъминлашнинг** зарурлиги билан белгиланади;

олтинчидан, Ўзбекистон шароитида КРІ тизимини жорий қилиш ва унинг методологик асосларини ишлаб чиқиш босқичма-босқич принципи асосида таш-

кил қилиниши ва унда давлат бошқаруви (танланган пилот туманларда) **худудий органлари, шу жумладан, маҳаллий хусусиятларини инобатга олган ҳолда** ҳокимият бошқаруви органларининг ёндашиш талаб этилади.

Манба ва адабиётлар

1. Adams C. and Robert P. (1993). "You are what you measure", in *Manufacturing Europe, 1993*. Sterling publications, London, UK. 504 p.
2. Bouckaert G. and Halligan J. (2008). *Managing performance: International comparisons* ISBN 9780415 42395 3; 464 p.
3. Boyne, G.A., Meier, K.J., O'Toole, L.J., Walker, R.M. (2006). *Public Service Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
4. Behn, R.D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Indicators. *Public Administration Review*, 63(5), pp. 586–606. DOI: 10.1111/1540-6210.00322.
5. Бурганова Э.О. (2005). Внедрение ключевых показателей эффективности. *Персонал Микс*, 6.
6. Van Doreen, W., Bouchaert, G., Halligan, J. (2010). *Performance Management in the Public Sector*. Oxon: Routledge.
7. Галкин, А.И. (2010). Формирование инфраструктуры электронного правительства как подсистемы эффективного государственного управления. В книге Система государственного и муниципального управления: проблемы и перспективы развития. М.: Издательство ООО «ПКЦ Альтекс».
8. Drucker P. *The Practice of Management*. 1954.
9. Diefenbach, T. (2009). New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic 'enlightenment'. *Public Administration*, 87(4), pp. 892-909. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2009.01766. x.
10. David Parmenter. *Key Performance Indicators: Developing, Implementing and Using Winning KPI's*. – New Jersey, USA: John Wiley & Sons, inc., 2007.
11. Джунусбекова Г. Совершенствование системы оценки эффективности деятельности государственных органов в Республике Казахстан. *Viešoji politika ir administravimas/Public policy and administration*. 2015, T. 14, Nr. 2 / 2015, Vol. 14, No 2, p. 250–264. DOI:10.13165/VPA-15-14-2-07
12. Зорина, Э. (2009). Использование технологии «ключевые показатели эффективности» на государственной службе. *Кадровик*, 6-3, 55-61.
13. Зайцева, Т.В., Зорина, Э.О. (2006). Применение технологии «Ключевые показатели эффективности» в государственном управлении. В книге Государственное управление в 21 веке: Традиции и инновации. Материалы 4-й международной конференции факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова (С. 1118-1123). М.: МГУ.
14. Ключков А.К. *KPI и мотивация персонала*. М.: Эксмо, 2010. 103 с.
15. Ключков А.К. *KPI и мотивация персонала. Полный сборник практических инструментов*. Эксмо. – Москва. 2010. 12 стр.
16. Kaplan R.S., Norton D.P. (1992). The balanced scorecard – Measures that drive performance. *Harvard Business Review* 70 (1): 71–79.
17. Каплан Р., Нортон Д. Система сбалансированных показателей. От стратегии к действию. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2004. С. 10.
18. Colin Talbot (2010). *Performance in Government: The Evolving System of Performance and Evaluation Measurement, Monitoring, and Management in the United Kingdom*. ECD Working Paper Series. No. 24. 5-8 p.
19. Christine Ryan, Marc Robinson and Trevor Grigg (2000). Financial performance indicators for Australian local governments. *Accounting, Accountability and Performance* 6 (2): pp. 89-106.
20. Moynihan, D.P. (2002). Ambiguity in Policy Lesson: The Agencification Experience. *Public Administration*, 84(4), pp. 1029-1050. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2006.00625. x.
21. Marr, B. (2009). *Managing and Delivering Performance*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
22. Mihaiu, D. (2014). Measuring Performance in the Public Sector: Between Necessity and Difficulty. *Studies in Business, and Economics*. Available at: <http://eccsf.ulbsibiu.ro/RePEc/blg/journal/925mihaiu.pdf> [10. 5. 2017].
23. Максуров, А.А. (2010). Проблема определения эффективности государственного управления (на примере координационной юридической практики). *Государственная власть и местное самоуправление*, 10, 14-16.
24. Niven, P.R. (2006). *Balanced Scorecard Step-by-step for Government and Nonprofit Agencies*. 2nd ed., Hoboken: John Wiley & Sons.
25. Nielsen P.A. Performance Management, Managerial Authority, and Public Service Performance // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2014. 24(2):431–458.
26. Niven, P.R. (2003) *Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Non Profit Agencies*. John Wiley & Sons, New York.
27. Питер Ф. Друкер. *Практика менеджмента*. Пер. с англ. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2014. 416 с.

28. Питер Ф. Друкер. Рынок: как выйти в лидеры. Пер. с англ. М.: Бук Чембер Интернэшнл, 1992. 288 с.
29. Рамперсад Х. Универсальная система показателей: Как достигать результатов, сохраняя целостность / Пер. с англ. 3-е изд. М.: Альпина Бизнес Букс, 2006. 352 с.
30. Punniyamoorthy M. and Murali R. (2008). Balanced score for the balanced scorecard: A benchmarking tool//Benchmarking An International Journal 15(4):420-443 · July 2008. DOI: 10.1108/14635770810887230
31. Parmenter David. Key performance indicators: developing, implementing, and using winning KPIs. – Third edition. John Wiley & Sons, inc. 2015.
32. Sanger, M B. (2008). From Measurement to Management: Breaking through the Barriers to State and Local Performance. Public Administration Review 68(s1), pp. S70–S85. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2008.00980. x.
33. Сапронова А.В. Ключевые показатели эффективности в контексте оценки профессиональной деятельности государственных служащих// Российское предпринимательство. – 2015. – № 1 (271). – с. 129-136. – <http://www.creativeconomy.ru/journals/index.php/rp/article/view/39/>
34. Talbot, C. (2005). Performance Management In Ferlie, E., Lynn, LE., Pollitt, C., (eds). The Oxford Handbook of Public Management. Oxford: Oxford University Press.
35. Чичелев М., Лялин Е. Методология разработки и применения КРІ для государственных служащих: практ. пособие для разработчиков систем КРІ в органах государственной власти. Саарбрюккен, 2014. 72 с.
36. Якунин, В., Сулакишин, С., Тимченко, А. (2006). Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления. Власть, 8, 7-14.
37. Local Government Performance Reporting Framework Strategic Directions Paper 2018-21. Local infrastructure/local government Victoria. Department of Environment, Land, Water and Planning. 2018.

Тақризчи: О.О. Олимжонов, иқтисодиёт фанлари доктори, профессор, Прогнозлаштириш ва макроиқтисодий тадқиқотлар институти лойиҳа раҳбари.