

O'ZBEKISTONDA DASTURIY-MAQSADLI BUDJETLASHTIRISHNI RIVOJLANTIRISH YO'LLARI

T.A. Urkinbaev

Toshkent davlat sharqshunoslik universiteti, dotsent, i.f.n.

urkinbaev5419t@mail.ru

Annotatsiya. Davlatning amaldagi barcha harakatlari budjet mablag'lari hisobidan ta'minlanishi kerak. Shu sababli, savollar doimo muhim va dolzarb bo'lib qoladi: budjet mablag'lari qanday shakllantiriladi va foydalaniladi, budjet siyosati qanday ustuvorliklarni amalga oshiradi? Bunga nafaqat davlat majburiyatlari va ijtimoiy kafolatlarning bajarilishi, balki mamlakatni rivojlantirishning strategik maqsadlariga erishishiga ham bog'liq.

Kalit so'zlar: Byudjet, byudjet siyosati, byudjetlashtirish, byudjet xarajatlari, o'rta muddatli rejalashtirish, samaradorlikka asoslangan byudjet, strategik maqsadlar, dasturiy maqsadli byudjet, byudjet jarayoni, byudjet nazorati, byudjet shaffofligi.

Budjet siyosatining bunday muhim rolini hisobga olgan holda, ko'pgina mamlakatlarda budjet xarajatlari samaradorligini oshirish va ularni ijtimoiy-iqtisodiy natijalarga erishishga yo'naltirish vazifasi tobora keskinlashmoqda. Bu budjetlashtirishning yangi yondashuvlarini joriy etishning sababidir. Bunda budjetlashtirish deganda davlat resurslarini shakllantirish va sarflashning rasmiylashtirilgan jarayoni tushuniladi.

So'nggi o'n yilliklarda ko'plab mamlakatlarda budjetni rejalashtirish va ijro etishga yangi konseptual yondashuv joriy etilmoqda, uning asosiy yo'nalishlari o'rta muddatli budjetlashtirishga va samaradorlikka asoslangan budjetlashtirishga (SAB) o'tishdir.

Nima uchun bu yondashuv tobora ommalashib bormoqda. Bir tomondan, javob juda oddiy bo'lishi mumkin - bu yondashuv biznesdan olingan va budjet mablag'laridan foydalanish samaradorligini oshirishga qaratilgan. Bir qator mamlakatlarda byudjet xarajatlarining yetarli emasligi va samarasizligi bir vaqtning o'zida budjet taqchilligining oshishi bilan birga SABni joriy qilish uchun turtki bo'lib xizmat qildi (11). Boshqa tomondan, budjetni o'rta muddatli rejalashtirish va SABga o'tish budjet siyosatini mamlakatni rivojlantirishning strategik maqsadlariga yo'naltirish imkonini beradi. Bu, ayniqsa, strategik maqsadni belgilash ustuvor yo'nalishlar va ssenariylarni belgilash imkonini berayotganini hisobga olsak, ularning tanlovi ko'p jihatdan mamlakat taraqqiyotining muvaffaqiyatini belgilaydi. Ushbu pozitsiyalardan o'rta muddatli budjetni rejalashtirishga o'tish dolzarb ehtiyojga aylanadi, chunki u strategik ustuvorliklarga erishish doirasida qabul qilingan qarorlar va amalga oshirilgan

dasturlarning moliyaviy oqibatlarini hisoblash imkonini beradi. Shu bilan birga, SAB qarorlarning uzoq muddatli oqibatlari va ularni amalga oshirishning ijtimoiy samarasini hisobga olgan holda xarajatlarni rejalashtirish imkonini beruvchi vosita sifatida ishlatiladi.

Eng keng tarqalgan SAB modeli - bu dasturiy maqsadli budjetlashtirish. OECD mamlakatlarida samaradorlikka asoslangan yondashuv "ajratilgan mablag'lar o'lgan natijalar bilan bog'langan budjetlashtirish tizimi" sifatida ta'riflanadi (10). Samaradorlikni budjetlashtirishning asosiy g'oyasi samaradorlik haqida ma'lumotni yaratish va bu ma'lumotlarni budjetlashtirish jarayoniga integratsiya qilishdir.

Amaliy nuqtai nazardan, ushbu yondashuvning mohiyati shundan iboratki, moliyaviy resurslar xarajatlar turlari bo'yicha emas, balki umumiy maqsadlar va o'rta va uzoq muddatli istiqbolga mo'ljallangan strategik rivojlanish ustuvorliklari asosida tuzilgan dasturlar bo'yicha taqsimlanadi. Vazirliklarning xarajatlari xarajatlar (outputs) turlari bo'yicha emas, balki xizmat ko'rsatish turlari bo'yicha (inputs) guruhlangan. Bu xarajatlarning mavjud yo'nalishlariga tanqidiy nuqtai nazardan qarash hamda ularda moliyaviy resurslar bilan ta'minlanmagan dasturlar va vazifalarni (tadbirlarni) qayta ko'rib chiqish imkonini beradi.

Dastur-maqsadli usul qabul qilingan qarorlarning uzoq muddatli oqibatlarini hisobga oladi, maqsadlarga erishishning turli usullarini solishtirish va shu asosda rivojlanishning turli ssenariylarini amalga oshirish imkoniyatlarini hisobga olgan holda eng maqbul yechimlarni tanlash imkonini beradi. Bu qabul qilingan qarorlarning asoslilikini oshiradi, bu esa ularning bajarilishini yaxshiroq nazorat qilish imkonini beradi.

Dasturiy budjetlashtirishning joriy etilishi bilan budjet jarayonining barcha ishtirokchilarining vazifalari va funktsiyalari o'zgaradi. Budjet qarorlarini qabul qilish uchun asos iqtisodiy tasnifning alohida moddalarini (ish haqi, kommunal xizmatlar, ta'mirlash va boshqalar) yoki muayyan davlat funktsiyalarini bajarish xarajatlari (ta'lim, sog'liqni saqlash, obodonlashtirish va boshqalar) bo'yicha xarajatlar miqdori emas, balki natijalarga erishish uchun maqsadli dasturlardir. O'zbekistonda 2020-2024-yillarda davlat moliyasini boshqarish tizimini takomillashtirish strategiyasini amalga oshirishning yo'nalishlaridan biri soliq-budjet siyosatida samaradorlik va samaradorlikka o'tgan holda strategik yondashuvni ishlab chiqish hisoblanadi (3). Budjetlashtirishning dasturiy usulini joriy etish orqali budjet mablag'lari samaradorligini oshirish nazarda tutilmoqda. Dasturiy budjetlashtirishda budjet ijrosi belgilangan maqsad va vazifalarni bajarish nuqtai nazaridan baholanadi. Buning uchun maqsad va vazifalarga erishish darajasini tavsiflovchi, budjet xarajatlari samaradorligini monitoring qilish va baholash imkonini beruvchi ko'rsatkichlar tizimi ishlab chiqilmoqda.

Bu borada jahon tajribasi, xususan, budjetlashtirishning dasturiy usulini muvaffaqiyatli joriy etgan Fransiya kabi davlatlar foydalidir. Frantsiyada budjet jarayonini isloh qilish 1999 yilda boshlangan. 2001 yilda Frantsiyada Davlat moliyasi to'g'risidagi konstitutsiyaviy qonunning qabul qilinishi bilan budjet jarayonini isloh qilish davlat boshqaruvini umumiy isloh qilish doirasida amalga oshirildi (5). Frantsiyada budjet nazorati tizimi sezilarli darajada o'zgartirildi: budjet shaffofligi oshdi, budjet nazorati organlari tizimi modernizatsiya qilindi, byudjet jarayonida parlamentning roli va uning xabardorligi oshdi. Davlat moliyasi to'g'risidagi qonunning eng muhim yangiligi budjet taqdimoti tarkibining o'zgartirilishi bo'ldi. Davlat xarajatlari missiya, dastur va harakatlar/faoliyatlar bo'yicha guruhlangan boshlandi. Ushbu o'zgarishning maqsadi - sarf qilish mantig'idan natija mantig'iga o'tish. Bundan buyon budjet ijrosining mazmuni pul sarflash emas, balki maqsadga erishishdir.

Fransiya budjet qonunining tuzilishi qiziq. Uning doirasida missiyalar deb ataladigan - tegishli budjetning global vazifalari shakllantiriladi. Ular kichik vazifalarga - dasturlarga va ular o'z navbatida harakatlarga - dasturlarning bo'linmalariga bo'linadi.

Parlament budjetni ko'rib chiqib, u yoki bu missiyani butunlay bekor qila olmaydi. Ushbu missiyaning boshqa dasturlari o'rtasida mablag'larni keyinchalik qayta taqsimlash bilan faqat dasturlarni bekor qilish mumkin. Missiyalar bir vaqtning o'zida bir nechta vazirliklar zimmasida bo'lishi mumkin, ya'ni ularni amalga oshirish nafaqat idoraviy, balki idoralararo dasturlarni ham yaratishni talab qiladi.

Fransiya byudjet qonunchiligi erishilgan natijalarni tavsiflovchi aniq ko'rsatkichlarni o'z ichiga oladi (odatda 1500 ga yaqin). Individual dastur uchun mas'uliyat, hatto idoralararo dastur bo'lsa ham, bir nechta vazirlik zimmasiga yuklanadi. Har bir dasturni boshqarish uchun mas'ul shaxs tayinlanadi. Vazirlik dasturlariga mos keladigan xarajatlar doirasida mas'ul shaxsga mablag'larni qayta taqsimlash, keyingi budjet yiliga ajratmalarni o'tkazish uchun deyarli to'liq erkinlik beriladi. Moslashuvchanlikni oshirish evaziga dastur menejeri dastur maqsadlariga sodiq bo'lishi va dastur xarajatlarini boshqarish uchun javobgar bo'lishi kerak. Buning uchun uchta mezon qo'llaniladi: ijtimoiy va iqtisodiy ko'rsatkichlar, xizmatlar sifati va samaradorligi.

2019-yildan boshlab O'zbekiston o'rta muddatli budjetni rejalashtirishga o'tmoqda. Moliya vazirligi navbatdagi moliya yili uchun Davlat budjeti loyihasini va kelgusi ikki yil uchun budjet yo'riqnomalarini ishlab chiqadi. Budjet maqsadli ko'rsatkichlari doimiy ravishda shakllantiriladi, ya'ni ular har yili bir yil oldinga siljiydi.

2020-yildan boshlab alohida vazirliklar budjetlashtirishning dasturiy usulini sinovdan o'tkazishni boshladilar. O'rta muddatli rejalashtirish va dasturiy budjetlashtirish uchun asoslar Budjet kodeksi bilan belgilanadi, unga ko'ra budjet so'rovi quyidagi hujjatlarni o'z ichiga oladi (1):

-O'tgan yil uchun erishilgan natijalar va joriy yilda kutilayotgan natijalar bo'yicha tahliliy hisobot. Budget tashkiloti, budget mablag'lari oluvchisi, budget mablag'lari boshqaruvchisi faoliyatining budget tizimi budgetlari mablag'laridan foydalanish bilan bog'liq miqdor va sifat ko'rsatkichlarini o'z ichiga oladi;

-Xarajat majburiyatlari reyestri - budget tashkiloti, budget mablag'larini oluvchi va budget mablag'larini boshqaruvchining tegishli qonun hujjatlari ko'rsatilgan, uni budgetdan moliyalashtirish uchun asos bo'lgan faoliyati va faoliyatining ro'yxati tizimi. Byudjet tasnifi bo'yicha xarajatlarning asosligini tahlil qilish uchun tuzilgan;

-byudjet mablag'lari boshqaruvchisini rivojlantirish dasturi;

-Kelgusi davr uchun budget so'rovi, budget mablag'lari boshqaruvchisining rivojlanish dasturi bilan birgalikda tuziladi. Budget so'rovi budget tashkiloti, budget mablag'larini oluvchi va budget mablag'larini boshqaruvchi tomonidan tuziladi va o'tgan, joriy va keyingi davr uchun budget tasnifiga muvofiq budget tizimi budgetlari hisobidan amalga oshirilgan xarajatlarni aks ettiradi (uch yil) .

Ushbu hujjatlar moliyalashtirishni strategik rejalashtirish va samaradorlik bilan bog'lash uchun taqdim etiladi. Natijalarga yo'naltirilganlik va tegishli ko'rsatkichlarni ishlab chiqish yangi budget konsepsiyasining eng qiyin jihati hisoblanadi. Shuning uchun ham dastur usulini sinovdan o'tkazishda maqsadli ko'rsatkichlarni ishlab chiqishga alohida e'tibor qaratilmoqda. Xususan, tajriba vazirliklarda (Xalq ta'limi, Sog'liqni saqlash vazirliklari va boshqalar) maqsadli ko'rsatkichlar ishlab chiqilib, ular ilk bor "O'zbekiston Respublikasining 2021-yilgi Davlat budgeti to'g'risida"gi O'zbekiston Respublikasi Qonunida mustahkamlangan. " (2).

Dasturiy budgetlashtirishga o'tishda qanday jihatlarni e'tiborga olish kerak, shunda kelajakda bu yondashuv qaror qabul qilish uchun asos bo'ladi? Dasturiy budgetlashtirishga o'tishning murakkabligi ushbu yondashuv davlat xizmatchilarining erishilgan natijalar uchun mas'uliyatini oshirishni nazarda tutganligi bilan bog'liq. Shu sababli, dasturiy budgetlashtirishda nafaqat budgetni tuzish, ijro etish va hisobot berish tartibi va tartiblarini o'zgartirish, balki davlat xizmatchilarining tafakkurini ham o'zgartirish kerak. Rivojlangan mamlakatlarda ham dasturiy budgetlashtirishni joriy qilish oson bo'lmagan, chunki bu jarayonda qo'llaniladigan usullar biznesdan olingan va amaldorlarning motivatsiyasi biznesmenlarning motivatsiyasidan farq qiladi. Buyuk Britaniyada shartnomaviy munosabatlardan foydalangan holda budget tizimini ikki bosqichli isloh qilishning asosiy natijasi davlat sektorida resurslarni boshqarishning tijorat usullarini joriy etish edi (8).

Dastur budgeti SAB modellaridan biri bo'lib, umuman davlat boshqaruvida tuzatishlarni talab qiladi. SABni islohotlarning kengroq kontekstida, ya'ni "natijalarga asoslangan boshqaruv" (NAB) tizimlarida ko'rish kerak (11). Shu nuqtai nazardan, O'zbekistonda amalga oshirilayotgan siyosatning ustuvor yo'nalishlaridan biri deb e'lon qilingan ma'muriy islohot natijaga yo'naltirilgan boshqaruv konsepsiyasini ishlab chiqish uchun zarur shart-sharoit va shart-sharoitlarni yaratishi mumkin, bu esa

dastur usulini qo'llashni kengaytirishga va uni to'liq miqyosda amalga oshirishga xizmat qiladi.

Dasturiy budjetlashtirishning muhim jihati budjet egalariga (tarmoqli vazirliklar) ko'proq erkinlik berishdir. Moddali budjetni tuzishning an'anaviy tizimi budjet mablag'lari boshqaruvchilarining vakolatlarini cheklashni o'z ichiga oladi, chunki asosiy e'tibor budjet xarajatlaridan maqsadli foydalanishga qaratilgan. Dasturiy budjetlashtirishda budjet menejerlari budjet mablag'larini boshqarish bo'yicha ko'proq huquqlarga ega bo'lishlari kerak, chunki ular ulardan samarali foydalanish uchun javobgardirlar. Natijalar uchun mas'uliyatni oshirish bilan birga, ular xizmatlarni taqdim etish uchun foydalaniladigan resurslarni tanlashda erkin bo'lishi kerak.

Budjetlashtirishning dasturiy usuli xarajatlar tarkibi va olib borilayotgan siyosatning maqsad va vazifalari o'rtasidagi bog'liqlikni ta'minlaydigan yangi budjet tasnifini ishlab chiqish zarurligini ta'minlaydi. Buning uchun xarajatlarning dastur tasnifi talab qilinadi, bu budjet xarajatlarini dastur kichik dasturi/faoliyatlari bo'yicha guruhlashdan iborat bo'ladi. Yangi kontseptsiyaning afzalliklarini qayd etish bilan birga, ushbu turdagi islohot uzoq muddatli jarayon bo'lib, boshqaruv institutlari va budjet qonunchiligiga o'zgartirishlar kiritishni taqozo etishini yodda tutish zarur.

Jahon tajribasi shuni ko'rsatadiki, dasturiy budjetlashtirish muvaffaqiyatli qo'llanilayotgan mamlakatlar uni 1950-yillardan boshlab amalga oshira boshlagan. o'tgan asrda (AQSh, Niderlandiya). Shu sababli, dasturiy budjetlashtirishning muvaffaqiyatli amalga oshirilishi o'n yil davom etishi mumkin bo'lgan izchil va kompleks yondashuvga bog'liqligini hisobga olish muhimdir.

Xulosa o'rnida shuni ta'kidlash joizki, davlat boshqaruvining barcha darajalarida kadrlar tayyorlanmasdan va salohiyatini oshirmasdan turib, dasturiy budjetlashtirishni qo'llash jarayonida qiyinchiliklar va muammolar yuzaga keladi. Ushbu kontseptsiyani to'g'ri tushunish va qo'llash uchun kadrlar tayyorlashga bo'lgan ehtiyojni baholash, tegishli o'quv dasturlarini ishlab chiqish va soha vazirliklari, mahalliy davlat hokimiyati organlari va boshqa budjet mablag'lari oluvchilar darajasida treninglar o'tkazadigan trenerlarni tayyorlash zarur.

Adabiyotlar ro'yxati

1. O'zbekiston Respublikasining Byudjet kodeksi. 26/12/2013. Lex.uz.
2. O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 2020-yil 30-dekabrda "O'zbekiston Respublikasining 2021-yilgi Davlat byudjeti to'g'risida"gi O'zbekiston Respublikasi Qonuni ijrosini ta'minlash chora-tadbirlari to'g'risida"gi PQ-4938-son Farmoni.
3. O'zbekiston Respublikasi Vazirlar Mahkamasining "2020-2024-yillarda davlat moliyasini boshqarish tizimini takomillashtirish strategiyasini tasdiqlash to'g'risida"gi 24.08.2020 yildagi 506-son qarori.

4. O‘zbekiston Respublikasi Prezidentining 08.09.2017 yildagi “O‘zbekiston Respublikasida Ma’muriy islohotlar konsepsiyasini tasdiqlash to‘g‘risida”gi farmoni. UP-5185 raqami. <https://lex.uz/ru/docs/4013358>

5.Беленчук А.А., Бусарова А.М., Лавров А.М. Переход к программному бюджету: опыт Франции и российская практика. Ж.Финансы. №7. 2012

6.Егорихина М.С., Козлов С.Н. Теоретические аспекты программного бюджетирования как процесса повышения эффективности функционирования государственных и муниципальных финансов // Вестник НГИЭИ. – 2015. – № 7 (50). – С.15 – 20.

7.Брузати Л., Мировой опыт программного бюджетирования, Вторые Васильевские чтения Программный бюджет как инструмент государственного управления, Москва 20.11.2013 http://bujet.ru/action/П_чтениya/ (дата обращения: 29.04.2016).

8.Миленький А.В., Демидов П.С. Программное бюджетирование: преимущества и проблемы, Академия естествознания, Пенза, 2015, С.558–562

9.Панина Д.Д., Деникаева Р.Н. Программное бюджетирование как способ эффективного управления бюджетными расходами в стране. Вестник Северо-Кавказского федерального университета. 2018. №1(64).УДК 336.1.

10.Принципы стратегического консультирования по вопросам внедрения бюджетирования, ориентированного на результаты: какие уроки можно извлечь из опыта стран ОЭСР для целей сотрудничества в области развития? GIZ, 2011. URL: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/giz-study_rus.pdf. с 14.

11.Робинсон Н. Бюджетирование ориентированное на результаты. Учебные материалы CLEAR(Regional Centers for Learning Evaluation and Results. 2011. http://www.pfmresults.com/files/pb-budgeting-manual_rus.pdf. с.18.

12.Poghosyan S., Minasyan G. Programme Budgeting Reforms in Armenia: Analytic Toolkit, Yerevan, 2015. Available at: http://www.parliament.am/committee_docs_5/FV/GIZ_%20Brochureengfinal.pdf.