

8-1-2020

THE EMERGENCE OF RESULT-ORIENTED BUDGETING AND ITS SCIENTIFIC AND THEORETICAL BASIS

K. Ernazarov

Deputy of the Legislative Chamber of the Oliy Majlis

Follow this and additional works at: <https://uzjournals.edu.uz/interfinance>

Recommended Citation

Ernazarov, K. (2020) "THE EMERGENCE OF RESULT-ORIENTED BUDGETING AND ITS SCIENTIFIC AND THEORETICAL BASIS," *International Finance and Accounting*: Vol. 2020 : Iss. 4 , Article 1.

Available at: <https://uzjournals.edu.uz/interfinance/vol2020/iss4/1>

This Article is brought to you for free and open access by 2030 Uzbekistan Research Online. It has been accepted for inclusion in International Finance and Accounting by an authorized editor of 2030 Uzbekistan Research Online. For more information, please contact sh.erkinov@edu.uz.

К.Ю.Эрназаров

Олий Мажлис Қонунчилик палатаси депутаты

НАТИЖАГА ЙЎНАЛТИРИЛГАН БЮДЖЕТЛАШТИРИШНИНГ ЮЗАГА КЕЛИШИ ВА УНИНГ ИЛМИЙ-НАЗАРИЙ АСОСЛАРИ

Мазкур мақолада натижага йўналтирилган бюджетлаштиришнинг юзага келиши, бунда АҚШнинг тажрибаси ўрганилган. Натижага йўналтирилган бюджетлаштиришга нисбатан хорижий ва маҳаллий олимларнинг илмий хулосалари ўрганилган ва тизимлаштирилган. Уларга нисбатан мустақил муаллифлик ёндашуви шакллантирилган ва Ўзбекистонда бошланган ислохотлар назарий-хукукий жиҳатдан баҳоланган.

Таянч сўз ва иборалар: бюджет сиёсати, натижага йўналтирилган бюджетлаштириш, бюджет харажатлари, бюджет самарадорлиги.

ПОЯВЛЕНИЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ, И ЕГО НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ОСНОВА

Аннотация: В этой статье рассматривается появление ориентированного на результаты бюджетирования в Соединенных Штатах. Были изучены и систематизированы научные выводы зарубежных и отечественных ученых по бюджетированию, ориентированному на результаты. Был сформирован независимый авторский подход к ним, и начатые в Узбекистане реформы были теоретически и юридически оценены.

Ключевые слова: бюджетная политика, бюджетирование, ориентированное на результаты, бюджетные расходы, бюджетная эффективность.

THE EMERGENCE OF RESULT-ORIENTED BUDGETING AND ITS SCIENTIFIC AND THEORETICAL BASIS

Annotation: This article examines the emergence of results-oriented budgeting in the United States. The scientific conclusions of foreign and Uzbek scientists on results-oriented budgeting have been studied and systematized. An independent author's approach to them has been formed, and the reforms initiated in Uzbekistan have been theoretically and legally evaluated.

Keywords: budget policy, results-oriented budgeting, budget expenditures, budget efficiency.

Кириш

Давлат бюджети мамлакатда ижтимоий-иқтисодий вазифаларни бажариши учун зарурий омил сифатида юзага келган. Давлат пайдо бўлиши билан унинг зиммасидаги вазифаларни бажарилишига бўлган талаб ҳам пайдо бўлган. Мазкур заруратнинг юзага келиши эса давлат ғазнасидан маблағларни самарали ишлатишни таъминлайдиган усулларни жорий этишни тақозо этади.

Иқтисодий таълимотлардан маълумки, давлат ўзининг функция ва вазифаларини бажариши учун молиявий сиёсатнинг устуворликларидан фойдаланган ҳолда бюджет маблағларидан самарали фойдаланишни таъминлайди. Кўплаб адабиётларда давлат бюджети маблағларидан фойдаланишда бюджет-солиқ сиёсатининг уйғунлигига эътибор берилиб келинади. Бунда бюджет даромадлари базасини мустаҳкамлаш ва унинг доирасида харажатларни амалга ошириш кўзда тутилади. Айрим адабиётларда эса, бюджет харажатларини таъминлашда давлат қарзидан ҳам фойдаланиш илгари сурилади.

Бизнингча, бюджет харажатларини мақсадли сарфлаш ва уларнинг самарадорлигини таъминлашда умумий ёндашувдан ихтисослашган ёндашувларга ўтишни талаб қилади. Бу эса, бюджет-солиқ сиёсатини иккига ажратган ҳолда бюджет харажатларига нисбатан махсус кўрсаткичлар тизимини шакллантиришни белгилаб беради.

Бу борада, Ўзбекистон Республикаси Президенти Ш.Мирзиёев “Бюджет маблағларининг мақсадли ва оқилона сарфланиши устидан назоратни янада кучайтириш зарур [1]” эканлигини таъкидлаб, истиқболда бюджет сиёсатининг фундаментал ғоясининг моҳиятини белгилаб берди.

Мавзуга оид адабиётлар шарҳи

Бюджет сиёсатининг илмий-назарий ва тарихий жиҳатларини тадқиқ этган А.Шеров куйидаги фикрларни келтириб ўтади[8]: “Таъкидлаш лозим, бюджет харажатларининг долзарб иқтисодий кўрсаткич эканлиги, унинг мавжуд бўлиши давлатнинг зиммасидаги вазифаларнинг юзага келиши билан изоҳланади. Фикримизча, бюджет сиёсатининг назарий жиҳатлари А.Смитнинг асарларида ўз аксини топиб, унда давлатнинг ижтимоий-иқтисодий вазифаларини молиялаштириш заруриятининг концептуал асослари акс эттирилган. Унда давлат учун бирламчи аҳамиятга эга бўлган сиёсий барқарорлик билан бирга, ижтимоий соҳа харажатлари ҳам кўрсатиб ўтилган.

Бизнингча, А.Темур тузукларида эса, давлат бюджети тажрибасининг аниқ амалий фундаментал асослари яратилган ва синовдан муваффақиятли ўтказилган. Қайд этиш лозим, бюджетнинг ободонлаштириш харажатлари билан бирга, мулкларни давлат ихтиёрига ўтказиш каби ноёб амалий тажрибаларни кўриш мумкин. Ҳаттоки, божхонада жамланувчи солиқларга ҳам алоҳида эътибор берилганлигини ушбу тажрибанинг илғор хусусиятга эга бўлганлигини исботлаб турибди деб таъкидлаб ўтади.

Бундан ташқари, давлат бюджет тўғрисидаги илмий қарашлар ҳам мавжуд бўлиб, уларнинг айримларини келтиришни жози деб топдик. Жумладан, профессорлар Т.Маликов ва Н.Ҳайдаров томонидан бюджет харажатларига нисбатан куйидагича таъриф берилади: “Давлатнинг ўз функциялари ва вазифаларини бажариши билан боғлиқ равишда вужудга келган чиқимлар бюджет харажатлари дейилади. Бу чиқимлар давлатнинг марказлаштирилган пул фондлари маблағларини турли йўналишлар бўйича фойдаланиш жараёнида вужудга келадиган иқтисодий муносабатларини ифодалайди” [4] деб илмий хулосалар келтиришади.

Шунингдек, М.Темиров ўзининг илмий асарларида давлат молиясига нисбатан ёндашувларни келтириб ўтади [6]. Хусусан, “Давлат бюджети - жамиятнинг маълум бир даражадаги талабларини қондириш мақсадида режа асосида давлат ва ишлаб чиқариш ва ноишлаб чиқариш субъектлари ҳамда аҳоли ўртасидаги давлат пул маблағлари жамғармасини ташкил этиш, тақсимлаш ва харажат қилишда юзага келадиган иқтисодий муносабатлардир” деб таъкидлаб ўтади.

Юқорида келтириб ўтилган илмий хулосаларда бюджет сиёсатининг фундаментал жиҳатларига эътибор қаратилган бўлиб, давлат харажатларининг сарфланишида устуворлик касб этувчи йўналишлар қайд этилади. Шу билан бирга, давлат бюджети харажатларига нисбатан ёндашувларда унинг ўзига хос жиҳатларига эътибор берилган.

Таъкидлаш лозим, Натижага йўналтирилган бюджетлаштириш (кейинги ўринларда НЙБ деб номланади) методи тўғрисида ўзбекистонлик олим ва мутахасислар ҳам ўзларининг илмий изланишларини олиб боришган. Мазкур илмий асарларнинг диссертацион тадқиқот шаклида амалга оширилмаганлиги изланишларимизнинг долзарблигини ўзида ифода этади.

Хусусан, И.Азизова ўзининг “Натижага йўналтирилган бюджетлаштириш” номли ўқув қўлланмасини 2010 йилда нашр этган бўлиб, унда НЙБ бўйича қатор тушунчалар берилган ва давлат молиясини, айниқса бюджет харажатларини йўналтиришни ислоҳ қилишда афзалликларга эга эканлигини таъкидлаб ўтади [2].

И.Азизованинг фикрига кўра, “НЙБ – бюджет жараёни ва давлат бошқарувини ташкиллаштириш тизими бўлиб, бунда харажатларни режалаштириш эришилаётган натижаларга бевосита боғлиқ ҳолда амалга оширилади. НЙБ асосий эътиборни ресурслардан (масалан, иш ҳақи, коммунал тўловлар каби харажатлар моддаларидан) тадбирлар ва эришилган натижаларга ўтказиши ва бюджетлаштиришнинг бошқа усулларида айтилган жиҳатларига кўра фарқ қилади”.

Шу билан бирга, профессор Д.Рахмонов ўзининг илмий мақоласида соғлиқни сақлаш тизимида НЙБ методологиясини қўллаш юзасидан илмий хулосаларни асослаб берган. Унинг фикрига кўра, НЙБни қўллаш қуйидаги самарадорлик кўрсаткичларини таъминлашини келтириб ўтади [5]:

- давлат сиёсати мақсадлари самарадорлигини янада оширади;
- ўрта муддатли молиявий режалаштириш (дастур бўйича харажатлар);
- ўрта муддатли бюджет маблағларига лимитларнинг мавжудлиги;
- дастур харажатлари мақсадлари билан ўзаро алоқадорликда бюджет харажатларини режалаштириш;
- дастурлараро рақобат;
- муассасавий ва дастурий классификация;
- ички назорат ва бюджет маблағлари олувчиларнинг молиявий мустақиллиги;
- харажатлар натижавийлиги мониторинги.

Шунингдек, ижтимоий соҳани молиялаштиришни такомиллаштиришга қаратилган тадқиқотларни олиб борган олим Г.Қосимованинг илмий асарларида НЙБга нисбатан ёндашувлар келтириб ўтилган. Жумладан, ижтимоий соҳани молиялаштиришда натижавийлик элементларини асослаб беради. Хусусан, таклиф қилинган чора-тадбирларни зарурлигини асослаш, муқобил имкониятларни аниқлаш, харажатларни натижалар билан таққослаш ва баҳолаш эканлигини таъкидлаб ўтади [3]. Шунингдек, НЙБга муаллифлик ёндашувни келтиради. НЙБ – бюджет маблағларидан фойдаланишнинг бевосита ва якуний натижаларидан кутилган ижтимоий аҳамияти ва давлат сиёсати устуворликларини ҳисобга олган ҳолда, давлат мақсади ва вазифалари бўйича бюджет ресурслари тақисмланишини таъминловчи бюджет ижросини режалаштириш ва ижро юзасидан назорат қилиш усулидир.

Бюджет сиёсатига доир кўплаб тадқиқотлар олиб борган М.Ҳайдаров НЙБ амалиётига нисбатан ёндашувларни Ўзбекистон Республикасида бюджет кодексини қабул қилиниши билан боғлаб хулосалар шакллантириб беради. НЙБ амалиётини жорий этилиши бюджет маблағлари олувчилари фаолият якунларини назорат қилиш имконини беради, деган хулосага келади [7].

Ўзбекистонлик олимларнинг тадқиқотлари ва илмий хулосаларида ҳам кўриниб турибдики НЙБни жорий этишнинг бош масаласи – бу фаолият якунларини аниқлаш мезонларини ишлаб чиқиш ва уни баҳолашда иборат ҳисобланади.

Таҳлил ва натижалар

Натижага йўналтирилган бюджетлаштиришнинг юзага келиши

Бизнингча, мамлакатимизда ислохотларнинг янги босқичи, янги Ўзбекистонни барпо этишда бюджет сиёсатида ҳам қатор янгиланишларни амалга оширишни заруратини келтириб чиқармоқда. Бюджет харажатлари тадқиқот объекти сифатида олиб борилган изланишларда асосий эътибор харажатларнинг қайси йўналишда устуворлик касб этиши ёки давлатнинг зиммасидаги вазифаларни амалга ошириш нуқтаи назаридан қаралган. Бугунга келиб эса, харажатларнинг мақсадли ишлатилиши юзасидан жаҳоннинг кўплаб мамлакатларида бюджетлаштиришнинг турли методларидан фойданилмоқда.

Улардан бири – бу натижага йўналтирилган бюджетлаштириш ҳисобланади. Мазкур методнинг пайдо бўлиши давлат харажатларини амалга оширишда аниқ мақсадларни шакллантирилиши ва унга эришиш учун стратегиянинг мавжудлиги билан изоҳланади. Мазкур методологиядан кўплаб мамлакатлар фаол фойдаланишмоқда. Шуниси эътиборлики, мазкур услубиятнинг ягона қолипдаги варианты мавжуд эмас, ундан ҳар бир мамлакат ўзининг хусусиятларини инобатга олиб жорий этмоқда.

НЙБ методологияси дастлаб АҚШда юзага келган. Умуман ушбу методнинг ҳозирги ҳолатига келгунга қадар бир қатор ислохотларни амалга оширилиши билан шаклланган. 1950 йилдан сўнг 2004 йилга қадар бюджет сиёсатида қатор ўзгаришларни бошдан кечирган. 2004 йилда Ж.Буш ташаббуси билан Рейтинг баҳолаш дастури (The Program Assessment Rating Tool, PART) қабул қилиниши билан янги босқичга келди. Зотан мазкур дастур 2008 йилда давлат тепасига

Б.Обама келгандан сўнг тўхтаб қолган. 2004-2008 йилда ушбу ислохот даврида бюджетнинг 95 фоиздан ортиқ маблағлари доирасидаги тадбирлар баҳоланган.

НЙБнинг жаҳон мамлакатлари бюджет сиёсатининг устувор йўналишига айланишида АҚШ тажрибаси муҳим роль ўйнаган бўлсада, бюджет қонунчилиги бир неча бор ўзгартирилган. Техас университети доцентлари Т.Ванг ва С.Биедерман (Tiankai Wang and Sue Biedermann) фикри билан айтганда, бюджет сиёсатига доир ислохотлар бир президентдан иккинчисига тўлиқ етиб бормаган, балки у ўзгартирилган [14].

Шу боисдан, ушбу метод пайдо бўлгунга қадар бир неча шаклларда намоён бўлган. 1950 йил 12 сентябрда Конгрес томонидан қабул қилинган “Бюджет ва ҳисоб таомиллари” қонуни билан бюджет сиёсати амалга оширилиши белгиланди [13]. Ушбу ҳужжатнинг қабул қилиниши Гувер комиссияси (Hoover Commission) томонидан ҳукуматнинг функция ва вазифаларини ўрганиш ва унга қўйилган талабларни ўрганиш натижасида Конгресга ушбу қонунни қабул қилишни тавсия этади. Бундан кўзланган мақсад Федерал агентликларнинг ҳисобдорлик функциясини янада такомиллаштиришдан иборат бўлган. Ушбу ҳужжат билан АҚШ Президентига миллий бюджетни шакллантириш, ҳукумат ҳисобдорлиги, аудит методлари ва жараёнларини соддалаштириш, такомиллаштиришни белгилаш ваколатини берилди. Мазкур қонунга уч маротаба ўзгартириш киритилган, улар қуйидагилардир:

- давлат қарзи, давлат харажатлари ва жами қарзга нисбатан лимитларнинг киритилиши – 1973 йил;

- бош назоратчи молиявий аудитни Федерал ҳукумат ходимлари пенсия режаларини инобатга олган ҳолда амалга ошириши белгиланди – 1978 йил;

- бюджет бошқаруви ва харажатлари назоратини мониторинг қилишда бош назоратчи ва энергия, соғлиқни сақлаш, таълим ва ихтиомий ҳимоя департаментлари инспекторлари фаолияти таъминлашни такомиллаштиришни кўзда тутди – 1980 йил.

1965 йилга келиб бюджет сиёсатининг навбатдаги босқичига старт берилди. Мудофаа департаменти бюджет маблағларидан фойдаланишни замонавий ёндашуви сифатида режалаштириш-дастуриш-бюджетлаштириш тизими (Planning-Programming-Budgeting System) тамойиллари асосида Р.Мкнамара (Robert McNamara) томонидан ишлаб чиқилиб таклиф этилди. 1965-1975 йиллар оралиғида барча департаментларга жорий этилди.

Мазкур методология бир нечта босқичларни ўз ичига олган: режалаштириш, дастуриш, бюджетлаштириш, амалга ошириш ва баҳолаш. Унда қуйидаги жиҳатларга эътибор қаратилади:

1. Мақсадларнинг ихтисослашуви – дастурлар мақсади узоқ муддатли режаларнинг миқдорий жиҳатдан мустаҳкамланиши билан ифодаланади.

2. Тизимли таҳлил – дастурларнинг бажарилишида муқобил вариантларнинг дастур мақсадларига эришишини иқтисодий манфаатдорлик ва иқтисодий самарадорлик нуқтаи назаридан тизимли баҳоланиши тушунилади.

3. Функционал таснифлаш – бюджет функционал, дастурий ва фаолият жиҳатидан классификация қилинади.

4. Ташкилий омил – бюджет ҳисоб-китоби тузилмавий, бошқарув ва маъмурий жараёнларни инобатга олган ҳолда амалга оширилади.

5. Баҳолаш – баҳолаш механизми бюджетнинг молиявий ва физик (жисмоний) ижросини мониторинг қилишга асосланади ва унга тегишли ўзгартиришлар киритади.

Фикримизча, АҚШда бюджет сиёсатини ўзгартиришга қаратилган иккинчи босқичда бюджет харажатларини йўналтиришда мақсадларга алоҳида эътибор қаратилганлиги билан баҳоланади. Унда умумий ва ихтисослашган мақсадларнинг шакллантирилиши асосида маблағларни йўналтириш натижавийликнинг дастлабки кўринишларини ўзида акс эттирмоқда.

Ислохотларнинг кейинги босқичлари 1973-1981 йиллар кесимида бўлиб ўтди. Ушбу даврда мақсадларга кўра бошқариш (Management by Objectives, 1973) ва бюджетни нолдан бошлаб режалаштириш (Zero-Based Budgeting, 1977) каби ислохотлар амалга оширилди.

Умуман олганда, “мақсадларга кўра бошқариш” категорияси илк бор Питер Дракер томонидан ёзилган шу номдаги асарида қўлланилган [12]. Ушбу методологиянинг асосий ғояси умумбелгиланган мақсадлар доирасида компания ва ходимларнинг хос мақсадларини шакллантириш, уларга эришишнинг йўллари комплекс тизимини ўзида акс эттиради. Ушбу услубиятнинг асосий ютуғи хусусий бизнес тармоғида вужудга келди ва уни давлат молияси тизимида қўллашга бўлган заруратни келтириб чиқарди.

Тадқиқотларимиздан келиб чиқиб айтганда ушбу методнинг моҳияти куйидаги жиҳат билан ўз аксини топади. Биринчидан, мақсадларни мамлакат миқёсида марказлаштириш, яъни умумдавлат миқёсидаги миллий манфаатларни кўзда тутган бош мақсад доирасида тизим мақсадларини ишлаб чиқиш. Иккинчидан, мақсадларга эришишда молиявий қарорлар қабул қилишни номарказлаштириш, яъни харажатларни тасарруф этишни тизимларнинг ихтиёрига бериш тушунилади. Хулоса қилиб айтганда, марказлаштириш ва номарказлаштиришнинг ўзаро пропорционал эканлигини кўрсата билиш ва уни ҳаётга татбиқ этиш жараёнидир.

Бюджетни нолдан бошлаб режалаштириш таомилининг вужудга келиши бюджет сиёсати ислохотларининг кўп ўзгарувчанлиги натижасида бюджет тақчиллигини бошқариш имкон мавжуд эмаслиги билан баҳоланади. Шунингдек, унинг қатор афзалликлари мавжуд бўлди:

– аниқлик – ҳар бир муассасасининг маблағларга бўлган ҳақиқий эҳтиёжини аниқлаш ҳамда маблағларни айнан ўша эҳтиёжлар учун ишлатилишини мониторинг қилиш имкони вужудга келди;

– самарадорлик – ушбу мезон билан айни даврда ҳақиқатдаги харажатларга бўлган талабни ўтган давр билан таққослаш заруратининг йўқлиги;

– тежамкорлик – мазкур омил билан кераксиз бўлган харажатларни амалга ошириш тўхтатишга имкон берди;

Шу билан бирга, ушбу услубиятнинг бюрократия, корупция, номоддий асослар талаб этилиши, кўп вақт талаб этилиши ва иш юритиш тартибининг узоклиги (чўзлиши) каби ноқулайликлари ҳам мавжуд эди. Шу сабабли мазкур методдан маълум бир муддат фойдаланилган.

1993 йилга келиб Ҳукумат (давлат органлари) фаолияти натижалари қонуни (Government Performance and Results Act, 1993)нинг қабул қилиниши билан бюджет сиёсатининг янги босқичи амлага оширила бошланди. Ушбу ҳужжат муассасалардан мақсадларни шакллантириш, натижаларни баҳолаш ва ривожланиш тўғрисидаги ҳисоботларни шакллантириш талаб этади. Умуман олганда, мазкур қонуни қабул қилишда асосий мақсад қуйидагиларда ўз аксини топган.

Ҳукуматга стратегик мақсадларни шакллантириши, молия йили доирасида Конгресс қўмитасига дастурларга қўшимчалар киритиш, жорий этиш ва тўхтатиш, бюджет ижросини такомиллаштириш ва самарадорлигини баҳолаш, жорий натижаларни ўтган давр билан таққослаш, шунингдек устувор йўналишларни ва бюджет ижроси омилларини такомиллаштириб бориш кабиларни ўз ичига олади.

АҚШ тажрибасидан ўтган бюджет сиёсатининг ўзига хос босқичлари бошқа давлатларда ҳам аста секинлик билан тарқала бошлади. Сабаби, мамлакатлар тажрибадан ўтган амалиётларни қўллашни маъқул кўрадилар. Масалан, Ж.Волкер мамлакатлар бошқа мамлакатларда синовдан ўтган ва қонунчилик базасини шакллантирган тажриба ва амалиётларни қўллашни афзал билишларини асослаб беради [15].

АҚШ тажрибасидан кенг фойдаланишни бошлаган давлат тўғрисида тадқиқотлар олиб борган К.Кларк ва Ч.Менифийлд илмий хулосаларни асослаб беришади [10]. Хусусан, 1990 йилга қадар бта давлат буни жорий этишга улгурган. Филиппин давлати 1954 йилдаёқ ушбу амалиётни қўллашни бошлаган. Шунингдек, Канада (1970йй.), Австралия (1983), Швеция (1988), Финляндия (1988) ва Янги Зеландия (1989) давлатлари ҳам бюджет сиёсатида натижавийликни акс эттирувчи ислохотларни амалга оширишни бошлашган.

К.Кларк ва Ч.Менифийлд тадқиқотига кўра, натижага йўналтирилган бюджет амалиётига ўтишнинг асосий сабаблари сифатида – самарадорлик, жавобгарлик ва ҳисобдорлик, шаффофлик, умумий фискал ислохотлар, қарзни чеклаш каби жиҳатлар билан изоҳланади.

Д.Крисостомо натижага йўналтирилган бюджетлаштиришнинг тамойиллари сифатида қуйидагиларни келтириб ўтади [11]:

- ҳукумат урғуни қонунчилик ва қоидаларга бериши эмас, балки фуқароларнинг талабларини аниқлашга эътибор қаратиши;
- солиқлар ҳаракатни эмас, натижаларни акс эттириши;
- мезонларга бўлган талаб ва ҳамкорликни ривожлантириш.

А.Сритонгран (Arwiphawee Srithongrung) тадқиқотларида НЙБ методологиясининг ютуқлари ва камчиликлари Осиёнинг бир нечта (Япония, Ж.Корея, Таиланд, Вьетнам, Филиппин, Малайзия, Покистон ва Хитой) давлатлари тажрибаларини таҳлил этиш орқали аниқлаб берилди [9]. Унинг тадқиқотлари натижасида аниқланган ва асосланган муаммоларни мазкур методологиядан фойдаланишни кўзда тутаётган давлатлар учун муҳим аҳамиятга эга. Жумладан, Хитой НЙБга тўлиқ ўтмаган бўлсада, унинг институционал тузилмасини шакллантиришга қаратилган ислохотлар амалга оширилиши кўзда тутилди, лекин амалий ишлар тўлиқ якунига етгани йўқ.

Таҳлилларни амалга оширишда бюджет харажатларининг ўзгариши ва унинг ЯИМни яратишга бўлган таъсири НИБ жорий этилгунга қадар ва ундан кейинги даврларни таққослама солиштириш орқали амалга оширилади.

А.Сритонгран НИБни жорий этиш билан боғлиқ қуйидаги муаммоларни асослаб беради:

- давлат мақсадларининг кўплиги, яъни бир масалага турли жиҳатлардан ёндашувларнинг тизимлаштирилмаганлиги;
- харажатларни тақсимлашдаги техник мураккабликлар;
- мавжуд ресурс (харажат)ларни тақсимлаш ва уларнинг натижавийлиги ўртасидаги мантикий алоқадорликнинг тўлиқ шаклланмаганлиги;
- натижавийликни баҳолайдиган дастурларни тизимли тарзда экспертиза қилишнинг асосланмаганлиги ва ишончли эмаслиги;
- юқори бошқарув органларининг етарли миқёсдаги қўллаб-қувватлашининг етарли эмаслиги каби жиҳатларга эътибор қаратади.

Фикримизча, НИБ амалиёти дунёнинг кўплаб мамлакатлари томонидан жорий этилмоқда. Унинг айрим омиллари сифатида қуйидагиларни келтириш мумкин, деб ўйлаймиз:

- фуқаролар томонидан иқтисодий талабларнинг ортаётганлиги;
- бюджет харажатларини йўналтиришда стратегияк мақсадларни қамраб олишга бўлган талабнинг юзага келиши;
- бюджет ижросини таъминлашда молиявий назорат ва ички аудит тизимининг замонавийлаштирилишига бўлган эҳтиёжнинг вужудга келиши;
- бюджет харажатларини натижавийлигини баҳолашда умуммиллий мақсадга эришиш билан боғлиқ эканлигининг асосланаётганлиги.

НИБ: Ўзбекистонда юзага келиши асослари

Ўзбекистон Республикасининг 2000 йил 14 декабрдаги “Бюджет тизими тўғрисида”ги 158-П-сонли қонун 2014 йил 1 январдан бошлаб, Ўзбекистон Республикаси “Бюджет кодекси” амалга қиритилиши билан ўз кучини йўқотган. Мазкур қонунининг 5-моддасида “Бюджет тизимининг асосий принциплари” келтириб ўтилган эди. Унда натижавийликни акс эттирувчи принципнинг келтирилмаганлиги бюджет сиёсати ислохотларида НИБ кўзда тутилмаганлигини англатади. 2014 йилгача бўлган даврда ҳуқуқий асослар нуқтаи назаридан ишлар амалга оширилмади.

Ўзбекистон Республикаси Бюджет кодексининг қабул қилиниши билан НИБ методологиясидан фойдаланиши кўзда тутилди. Мазкур кодекснинг 7-моддасида келтирилган принциплар 2000 йилда қабул қилинган қонунда келтирилганларига нисбатан сезиларли такомиллаштирилди. Янги қонунда принциплар сони 3тага ортди ва натижавийликни акс эттирувчи принциплар келтирилди. Жумладан, “бюджет тизими бюджетлари маблағларидан фойдаланишнинг натижадорлиги” принципининг келтирилиши мамлакатимизда НИБ методологиясидан фойдаланишнинг дастлабки қадамлари амалга оширилди, деб айтсак тўғри бўлади.

Шундан сўнг 2019 йилга қадар бюджет сиёсатида НИБ ўтиш бўйича чоратadbирлар амалга оширилиши кенг қамровли тус олмади. Ўзбекистон

Республикаси Президентининг 2018 йил 26 декабрдаги “Ўзбекистон Республикасининг 2019 йилги асосий макроиктисодий кўрсаткичлари прогнози ва давлат бюджети параметрлари ҳамда 2020-2021 йилларга бюджет мўлжаллари тўғрисида”ги ПҚ-4086-сонли қарори қабул қилинди.

Мазкур ҳужжатда НЙБ методологияси борасида тўғридан-тўғри ислоҳотлар белгиланмаган бўлсада, Ўзбекистонда бюджет кўрсаткичлари истиқболдаги 3 йиллик даврни қамраб олиши натижавийликка йўналтирилганлик принципини юзага чиқаётганини англатади. Таъкидлаб ўтганимиздек, НЙБ методологиясини жорий этишнинг дастлаб шартларидан бири – бу бюджет кўрсаткичларини истиқболли узоқ ва ўрта муддатли даврга мўлжаллаб қабул қилинишидир.

2014 йилда бошланган ислоҳотлар 2019 йилнинг охирига келиб сезиларли даражада жорий этилиши бошланди. Хусусан, Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2019 йил 30 декабрдаги “Ўзбекистон Республикасининг «2020 йил учун Ўзбекистон Республикасининг давлат бюджети тўғрисида»ги қонуни ижросини таъминлаш чора-тадбирлари тўғрисида”ги ПҚ-4555-сонли қарори қабул қилинди. Мазкур ҳужжатнинг 1-бандига кўра, “солиқ-бюджет сиёсатига стратегик ёндашувни татбиқ этиш мақсадида ўрта муддатли бюджет асосларини ишлаб чиқиш ҳамда йиллик бюджетни шакллантиришнинг янги «натижага йўналтирилган бюджет» тизимини жорий этиш” назарда тутилди.

Юқорида келтирилган меъёрий-ҳуқуқий ҳужжатларда келтирилган қоидалар тўғрисида тадқиқотимизнинг кейинги қисмларида яна тўхталиб ўтишга ҳаракат қиламиз. Умуман олганда, НЙБ борасида мамлакатимизда қуйидагилар амалга оширилди, деб таъкидлаш мумкин:

– бюджет сиёсати принциплари қаторига натижавийликни акс эттирувчи қоидалар киритилиши;

– бюджет сиёсатини амалга оширишда бюджет кўрсаткичлари тизими ўрта ва узоқ муддатли даврга мўлжаллаб амалга оширилиши бошланганлиги;

– НЙБ амалиётини жорий этишга қаратилган ҳужжатнинг қабул қилиниши кабиларни келтириш мумкин;

– НЙБни жорий этиш ва натижаларни баҳолаш юзасидан синов тариқасида бюджет маблағлари олувчиларнинг белгиланиши.

Хулоса қилиб айтганда, натижага йўналтирилган бюджетлаштиришни жорий қилиш узоқ муддатли даврни талаб этар экан. Шу боисдан, бюджет сиёсатидаги ислоҳотларни тизимли тарзда амалга оширилиши ва мазкур методдан самарали фойдаланиш учун барча чора-тадбирларна ўз вақтида белгилаб бориш муҳим ҳисобланади. Шу нуқтаи назардан, Ўзбекистон бюджет сиёсатидаги ўзгаришларни янги босқичга олиб чиқилиши вужудга келади.

Хулоса ва таклифлар

Фикримизча, НЙБ методологиясини ривожланиши ва уни жорий этиш билан боғлиқ тенденцияларда давлатлар бир неча йиллар давомида ислоҳотларни амалга оширган. Жумладан, бюджет сиёсатидаги фундаментал ўзгаришлар бир-бирини инкон этиши натижасида ягона ёндашувни шаклланишига имкон ҳам бермаган. Умуман олганда, ислоҳотларни амалга оширишда қуйидагиларга эътибор бериш лозим, деб ўйлаймиз:

- НЙБнинг ҳуқуқий асосларини шакллантириш ва уни амалиётга жорий этиш;
- институционал инфратузилмани шакллантириш ва ягона мақсад доирасида фаолият олиб боришни таъминлаш;
- бюджет харажатлари ва унинг доирасидаги фаолият натижалари ўртасидаги мантиқий узвийликни ишлаб чиқиш;
- фаолият натижаларини бюджет сиёсати йўналишлари ягона мақсади доирасида тизимлаштириш, яъни ҳаёт фаровонлигини таъминлаш. Бунда, ўртача умр кўришни узайтириш, таълим билан камраб олишни мустаҳкамлаш, одил судловни ва инсон ҳуқуқларини рўёбга чиқариш кабилар соҳа натижаларининг якуний кўриниши бўлиши лозим.

Таъкидлаб ўтилганидек, НЙБ амалиётини жорий этишда қатор сифат ва миқдор ўзгаришларни амалга ошириш лозим экан. Илмий асарларнинг хулосаларидан ҳам маълум бўлмоқдаки натижавийлик бюджет сиёсатини амалга оширишдаги бирламчи масъулиятни бюджет маблағларини тақсимловчилардан маблағ олувчиларга кўчиб ўтишини тақозо қилар экан. Бошқача айтганда, бюджет маблағларини тақсимловчилар мақсадли фойдаланишни назарда тутсалар, мазкур амалиётни жорий этилиши натижасида бюджет маблағи олувчилар харажатларни амалга ошириш учун эмас, балки бирламчи омил сифатида фаолият натижасига жавобгар бўлиб қоладилар.

Бу эса, фикримизча, бюджет тузишни қисқа муддатдан узоқ муддатга алмаштирилишини келтириб чиқаради. Сабаби, бюджет маблағларини сарф этиш ва белгиланган харажатлар сметаси доирасида молиялаштиришни амалга ошириш якуний натижани талаб этмайди. Шунингдек, маблағларни сарф этилиши бир молия йилининг ўзида амалга ошади. Таъкидлаш лозим, натижага йўналтирилган амалиёт жорий этилиши билан бир молия йили давомида якуний мақсадга эришишнинг имкони мавжуд эмас.

НЙБ методологиясини татбиқ этиш нуқтаи назаридан Ўзбекистонда ислохотларни амалга ошириш бошланган бўлсада, унинг тўлиқ институционал ва ҳуқуқий асослари янада такомиллаштирилиши лозим, деб ҳисоблаймиз.

Фойдаланилган адабиётлар рўйхати

1. Мирзиёев Ш.М. Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлисиغا Мурожаатнома. 24.01.2020 й.
2. Азизова И.А. Натижага йўналтирилган бюджетлаштириш. Ўқув қўлланма. – Т.: БМТТД, ЎзР. Молия вазирлиги, 2010. – 152 б.
3. Қосимова Г.А., Натижавийликка йўналтирилган бюджетлаштириш – ижтимоий соҳани бошқариш ва молиялаштиришни такомиллаштириш технологияси//Иқтисод ва молия журнали, 2019. - №11(131). – Б.46-55.
4. Маликов Т.С., Ҳайдаров Н.Ҳ. Бюджет даромадлари ва харажатлари (ўқув қўлланма) – Т.: “IQTISOD–MOLIYA”, 2007, 245 бет.
5. Рахмонов Д.А. «Натижавийликка йўналтирилган бюджетлаштириш» услубини қўллаш орқали соғлиқни сақлаш тизимида маблағларни самарали бошқариш//Молия журнали. – Т.: ТМИ, 2011. - №1. – Б.41-47.

6. Темиров М.Х. Ўзбекистон Республикасида давлат молия тизимини ислоҳ қилишнинг истиқболли йўналишлари: и.ф.б.ф.д. ... автореферат. – Т.: ТТЕСИ, 2019. – 48 бет.
7. Хайдаров М.Т. Натижадорликка йўналтирилганлик – Ўзбекистонда бюджет ислохотларининг янги босқичи//Иқтисод ва молия журнали, 2014. - №3. – Б.2-8.
8. Шеров А.У. Бюджет сиёсатининг илмий-назарий асослари ва хусусиятлари//Молия ва банк иши илмий электрон журнали. – Т.: БМА.. 2018. – №11. – Б.66-73.
9. Arwiphawee Srithongrung (2017): An Evaluation of Performance-Based Budget Reform in Asian Countries, International Journal of Public Administration, DOI:10.1080/01900692.2016.1263655
10. Cal Clark, Charles E. Menifield & LaShonda M. Stewart (2017): Policy Diffusion and Performance-based Budgeting, International Journal of Public Administration, DOI: 10.1080/01900692.2016.1278384
11. Crisotomo, D.T. (2015). Performance-based budgeting: Best practices. Journal of Government Financial Management, 64(3), 41–45
12. Drucker, P., The Practice of Management, Harper, New York, 1954; Heinemann, London, 1955; revised edn, Butterworth-Heinemann, 2007
13. The Budget and Accounting Procedures Act of 1950 <https://budgetcounsel.files.wordpress.com/2017/04/pub-1-81-784-budget-and-accounting-procedures-act-of-1950.pdf>
14. Tiankai Wang and Sue Biedermann PART: An Attempt in Federal Performance-based Budgeting. The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, Volume 17(2), 2012, article 5.
15. Walker, J. L. (1969). The diffusion of innovations among the American States. American Political Science Review, 63(3), 880–899. doi:10.2307/1954434