

ДАВЛАТ БЮДЖЕТИНИ ЎРТА МУДДАТЛИ РЕЖАЛАШТИРИШ ОРҚАЛИ ДАВЛАТ МОЛИЯСИНИ БОШҚАРИШНИ ИСЛОҲ ҚИЛИШ



Джумаев Сохиб Хайитмуротович

Тошкент давлат иқтисодиёт университети мустақил тадқиқотчиси

Аннотация: Ушбу мақолада ўрта муддатли фискал сиёсатнинг мазмуни ва уни жорий қилишнинг объектив зарурлиги асосланган. Ўзбекистонда ўрта муддатли бюджет даромад ва харажатларини прогнозлаштиришнинг ташкилий-иқтисодий асослари таҳлил қилинган.

Калит сўзлар: ўрта муддатли фискал сиёсат, прогноз, режалаштириш, бюджетни оператив бошқариш, унумдорлик принципи, бюджетлаштириш.

Аннотация: В данной статье обоснована содержание среднесрочной фискальной политики и объективной необходимости ее реализации. Анализируются организационные и экономические основы среднесрочного прогнозирования доходов и расходов государственного бюджета Республики Узбекистана.

Ключевые слова: среднесрочная фискальная политика, прогноз, планирование, оперативное управление бюджетом, принцип продуктивности, бюджетирование.

Abstract: This article substantiates the content of the medium-term fiscal policy and the objective need for its implementation. The organizational and economic foundations of medium-term forecasting of income and expenditure of the state budget of the Republic of Uzbekistan are analyzed.

Key words: medium-term fiscal policy, forecast, planning, operational budget management, the principle of productivity, budgeting.

Кириш

Замонавий шароитларда давлат молиясини бошқаришни ислоҳ қилиш, тез ўзгарувчан бозор муҳити шароитида ўрта муддатли бюджетни тахминлаштириш, давлат молиясини ижтимоий-иқтисодий тараққиётнинг ўрта муддатли устувор йўналишларини реализация қилишдаги имкониятларини баҳолаш мақсадида Ўзбекистонда ўрта муддатли фискал сиёсатни амалга ошириш услубиётига асосланган давлат молиясини бошқариш тизими жорий қилинди. Ушбу тизим шароитида давлат бюджети даромадларининг келгуси йилига прогнози ва навбатдаги 2 йили учун тахмин кўрсаткичлари аниқланади.

Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2017 йил 7 февралдаги "Ўзбекистон Республикасини янада ривожлантириш бўйича Ҳаракатлар стратегияси тўғрисида"ги ПФ-4947-сонли Фармони [1] асосида амалга оширилаётган комплекс ислохотлар давлат молияси тизимини такомиллаштириш бўйича ҳам кенг ислохотларни амалга оширишни тақозо қилмоқда.

Ўрта муддатли фискал сиёсат давлат молияси тизимидаги ислохотларни ўрта муддатли стратегик йўналиши тўғрисида ахборот олиш ва шунингдек, мамлакатни

ижтимоий-иқтисодий тараққиётнинг устувор йўналишлари билан фискал сиёсатни уйғунлаштириш имкониятини беради.

Мавзуга оид адабиётлар таҳлили

Аксарият ўтиш даврини бошдан кечираётган мамлакатларда давлат бюджетини режалаштириш даромад ва харажатларнинг йиллик режасини тайёрлашга қаратилган. Натижада тез ўзгарувчан бозор муҳити шароитида қисқа вақт ичида молиявий таназзулни тўғри реакция қилиш имкониятлари мавжуд бўлсада, стратегик контурдаги ривожланиш йўналишларининг молиявий асосларини тахминлаштириш имкониятлари мавжуд бўлмайди. Шунинг учун ҳам нисбатан барқарор тараққиёт йўлига ўтган мамлакатларда ўрта муддатли бюджетни режалаштириш амалиётига ўтиш билан боғлиқ ислохотларни амалга ошириш кенг тадқиқ қилиниб келинмоқда. Чунки, бүгунги кунда қабул қилинган бюджет қарорлари бир неча йил давомидаги оқибатларга олиб келади ва икки ёки уч йил ичида кутилиши мумкин бўлган воқеалар оператив чоралар кўришни талаб қилиши мумкин. Ушбу амалиёт аксарият мамлакатларда ўрта муддатли бюджет режалаштириш амалиётини жорий этишга ундайди.

Страуч Р., Халленберг М., Ж. Фон Хагенлар Европа мамлакатларида бюджет прогнозини шакллантириш қабул қилинган дастурларни барқарор реализацияси ва дастурлар ўртасидаги конвергентлик, яъни ўзаро уйғунликни таъминлашнинг омили эканлигини тадқиқ қилишган [4]. Иқтисодчилар Ж. Блондал, Д. Бергалл, И. Хавкесворд ва Р. Дайтон-Смитлар Австралияда иқтисодиётдаги барқарор макромолиявий кўрсаткичлар таъминланиши шароитида ўрта муддатли бюджетлаштириш имкониятлари ва уни позитив жиҳатларини тадқиқ қилишган [5].

Иқтисодчи олим Ж. Люингман юқоридан қуйига қараб йўналтирилган бюджетлаштириш призмаси шароитида бюджет менежментининг самарадорлигини ортиш имкониятларини тадқиқ қилган [6]. Иқтисодчи К. Рогоф сиёсий бизнес циклларининг турли фазалари кесимида ўрта муддатли бюджетлаштиришнинг самарадорлик мезонларини таклиф қилган [7].

Ўрта муддатли бюджетлаштириш шароитида бюджет дефицитини бошқариш самарадорлиги билан ўзаро боғлиқлиги Н. Рубини ва Ж. Саксларнинг илмий ишларида тадқиқ этилган [8].

Миллий иқтисодиётимизда ўрта муддатли фискал сиёсат инструментларини жорий қилиш ва бюджетни ўрта муддатли режалаштириш имкониятлари Ё.Ш. Файзуллаев, И.А. Азизоваларнинг ишларида кенг тадқиқ этилган [2].

Муаллифлар фикрича, макроиқтисодий барқарорлик ва иқтисодий ўсишнинг истиқболли йўналишларида бюджет-солиқ сиёсати реал имкониятларига ҳар томонлама баҳо бериш, давлат молиявий ресурслардан самарали фойдаланиш ва ўрта муддатли келажакда уларнинг самарадорлигига эришиш мақсадида бюджет даромадлари ҳамда харажатларини режалаштиришда (а) ошкоралик, (б) барқарорлик, (в) унумдорлик принципларига асосланган, халқаро амалиётнинг энг сара андозаларига мос келадиган ишончли усулларини ишлаб чиқиш ва улардан фойдаланиш вазифаларини ҳал қилишни талаб этади [2, б.29]. Бу мақсадларга қатъий бюджет чеклашлари доирасида харажатларни ўрта муддатли комплекс режалаштириш ("Medium-term Expenditure Framework" – MTEF)га босқичма-босқич ўтиш йўли билан эришилиши эътироф этилади.

Ушбу усул бюджет ислохотида доир адабиётларида кенг тарқалган бўлиб [9], республикамизда нашр этилган адабиётларда бюджетни ўрта муддатли

режалаштириш (БЎМР) ёки натижага йўналтирилган ўрта муддатли бюджетлаштириш [3] (НЙМБ) сифатида тавсифланади.

Юқоридаги илмий тадқиқотларда бюджетни ўрта муддатли режалаштириш кўп омилли феномен сифатида иқтисодий барқарор тараққиёт тенденциясида самарали бошқаришнинг функционал элементи эканлиги исботланган.

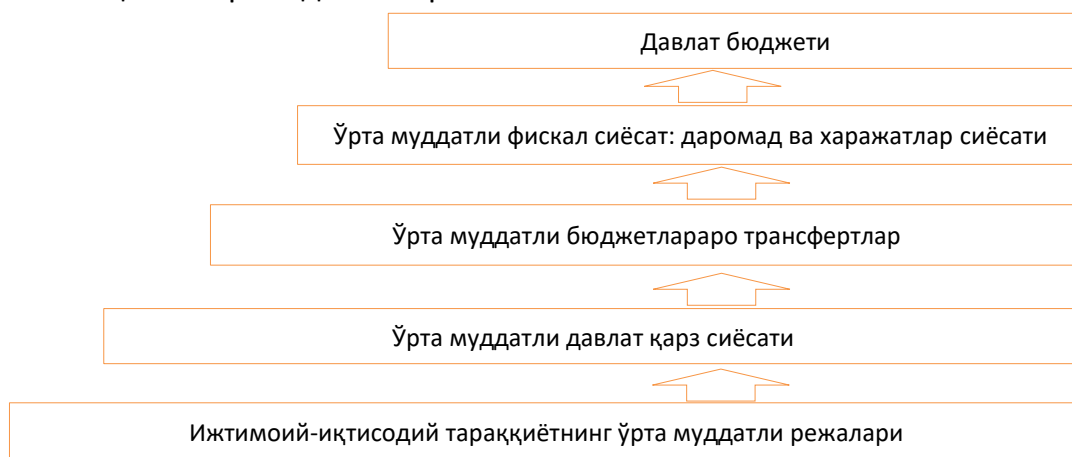
Тадқиқот методологияси

Мақолада маълумотларни гуруҳлаш, анализ ва синтез, тизимли таҳлил, таққослаш, комплекс баҳолаш, қиёсий ва солиштира таҳлил ҳамда прогноз усулларида самарали фойдаланилди.

Таҳлил ва натижалар

Маълумки, ўрта муддатли давлат бюджети даромад ва харажатлари режасини ўзида намоён қилувчи ўрта муддатли фискал сиёсат давлат молиясининг истиқболдаги иқтисодий тараққиётни ўрта муддатли прогноз кўрсаткичларига уйғунлашган равишда шакллантириш мақсадида амалга оширилади.

Хусусан, Ўзбекистонда давлат бюджетини ўрта муддатли режалаштириш: ўрта истиқболга мўлжалланган ижтимоий-иқтисодий ривожланишининг комплекс дастурларини реализация қилиш амалиётининг жорий этилганлиги, ушбу дастурларни ички ва ташқи қарз маблағларини жалб қилиш бўйича давлат қарз сиёсатини юритилаётганлигига ҳам боғлиқ бўлмоқда. Хусусан, йирик ва стратегик тавсифдаги инвестиция харажатларини амалга оширишдаги ўрта муддатли бюджет имкониятларига баҳо бериш, ўрта муддатли давлат харажатлари самарадорлигини баҳолаш, бюджет даромадлари ва харажатларининг зрта муддатли тахминлари бўйича шаффоф кўрсаткичлар тизимини шакллантириш имкониятлари яратилади. Давлат бюджетини ўрта муддатли прогнозлаштиришни макроиқтисодий дастурлар билан боғлиқлиги 1-расмда келтирилган:



1-расм. Давлат бюджетини ўрта муддатли режалаштириш призмаси.

Манба: муаллиф томонидан тузилган.

1-расмдан кўринадики, давлат бюджети ўрта муддатли истиқболини белгилашда ижтимоий-иқтисодий тараққиётнинг ўрта муддатли режалари асос ҳисобланади. Чунки, ижтимоий-иқтисодий ривожланишининг комплекс дастурларига асосланган ҳолда давлат бюджетининг даромадли асосини ташкил қилувчи солиқ базасини тахминлаштириш ва натижада даромадларни прогноз контингентларини шакллантириш имкониятларига эга бўлинади. Шунингдек, харажатларни жорий

режаси ва ўрта муддатли тахминлари эса ўрта истиқболга мўлжалланган ижтимоий соҳадаги давлат сиёсатининг устувор йўналишлари асос бўлади.

Бюджет лойиҳасининг тайёрлаш ва йиллик мониторингнинг марказий компоненти прогнозлаштириш атрофида бўлади. Янгиланган макроиқтисодий тизим тегишли сиёсатни ишлаб чиқиш ҳамда даромадлар ва харажатларнинг ишончли прогнозларида реалликни таъминлаш учун зарурдир.

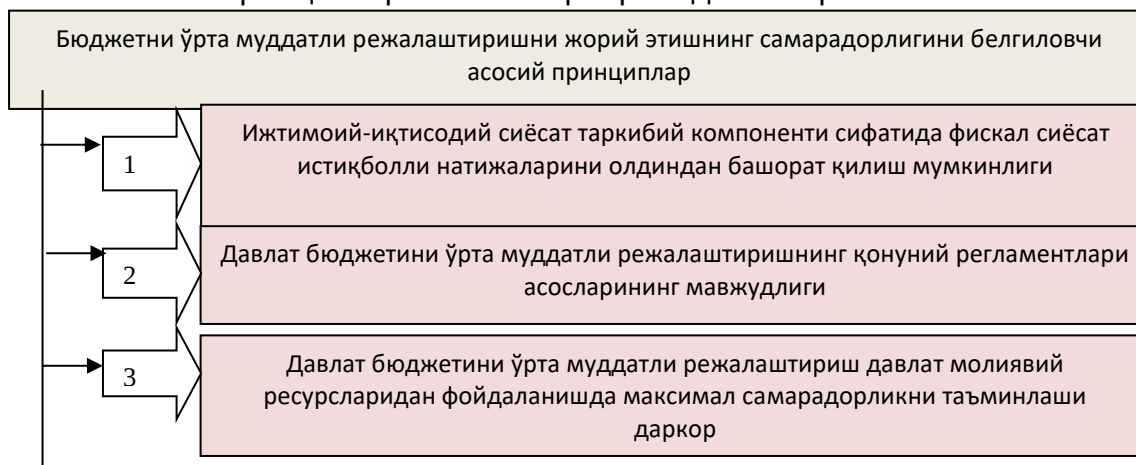
Иқтисодий ҳамкорлик ва тараққиёт ташкилоти эксперти Коста Лингманнинг фикрича, Молия вазирлиги барча тегишли макроиқтисодий ўзгарувчиларнинг йилига тўрт-беш марта қайта кўриб чиқилган прогнозини тайёрлайди. Бундан ташқари, давлат маъмурияти бюджетдаги ҳар бир харажатлар ва даромадларни прогноз контингентини ишлаб чиқишини доимий равишда баҳолаши керак. Ўрта муддатли истиқболда давлат харажатларининг тўлиқ прогнози йилига беш-олти марта амалга оширилади. Харажатларни тез-тез ва амбициялар билан башорат қилиш компьютерлаштирилган тизим орқали амалга оширилишини таъкидлашади [10].

Давлат бюджетини ўрта муддатли режалаштириш алгоритмининг призмасида йирик ва стратегик аҳамиятга эга бўлган инвестициялар ва дефицитнинг мумкин бўлган даражасини молиялаштириш учун ўрта муддатли қарз сиёсатини аниқлаб олиш ҳисобланади. Чунки, жорий давлат қарзи сиёсати, истиқболда давлат бюджетига қарзга хизмат кўрсатиш шаклида (қарз фоизлари ва амортизацияси харажатлари) молиявий юк бўлиб тушиши мумкин. Бундай ҳолатда давлат харажатларини давлат қарзларига хизмат кўрсатиш бўйича харажатлар билан уйғунлашган ҳолда тахминлаштиришни талаб қилади. Ушбу омили инобатга олмаслик истиқболда қарз қопқонига тушиш орқали бюджет рискининг эҳтимоллигини ортишига олиб келади.

Шунингдек, призманинг кейинги босқичидаги вазифа бюджетлараро трансфертлар ва бюджет тизими бўғинлари ўртасидаги пул оқимларини прогноз кўсаткичларини аниқлаш ҳисобланади.

Бюджетни ўрта муддатли режалаштиришнинг яна бир функционал вазифаларидан бири давлат бюджетини жорий ҳолатга эмас балки, ўрта муддатга аниқ ва муайянлигини таъминлашга йўналтирилган замонавий режалаштириш технологияларини жорий қилишдир.

Бюджетни ўрта муддатли режалаштиришни жорий этишнинг самарадорлигини белгиловчи асосий принциплар ва омиллар 2-расмда келтирилган.



2-расм. Бюджетни ўрта муддатли режалаштиришни жорий этишнинг принциплар тузилмаси

Манба: муаллиф томонидан тузилган.

2-расмдан кўришимиз мумкинки, давлат бюджетини ўрта муддатли режалаштириш самарадорлиги ижтимоий-иқтисодий сиёсат таркибий компоненти сифатида фискал сиёсат истиқболли натижаларини олдиндан башорат қилиш мумкинлиги билан изоҳланади.

Чунки, давлат бюджети ҳам иқтисодий категория ҳисобланиб, унинг моддий негизини миллий иқтисодиёт ва жамиятнинг социал платформасидаги давлатнинг позицияси ташкил қилади. Ушбу принципдаги муҳим жиҳатлардан бири сиёсий қарорлар қабул қилишнинг бош омилидир, чунки у рискларни камайтиришни таъминлайди ва олдини олиш чораларини кўриш имкониятини бериши ҳисобланади [3].

Иккинчи принципда давлат бюджетини ўрта муддатли режалаштиришда давлатнинг молиявий ресурсларини шакллантириш ва сарфланиши учун сиёсий жиҳатдан ҳисобдорликни таъминланиши назарда тутилади. Чунки миллий даромаднеи тақсимланишида давлат бюджетига тўланадиган молиявий ресурслар давлатнинг ихтиёридаги молиявий ресурслар ҳисобланиб, уларни шакллантириш ва фойдаланиш бўйича қарорлар қабул қилиш Парламентнинг ваколатига киради.

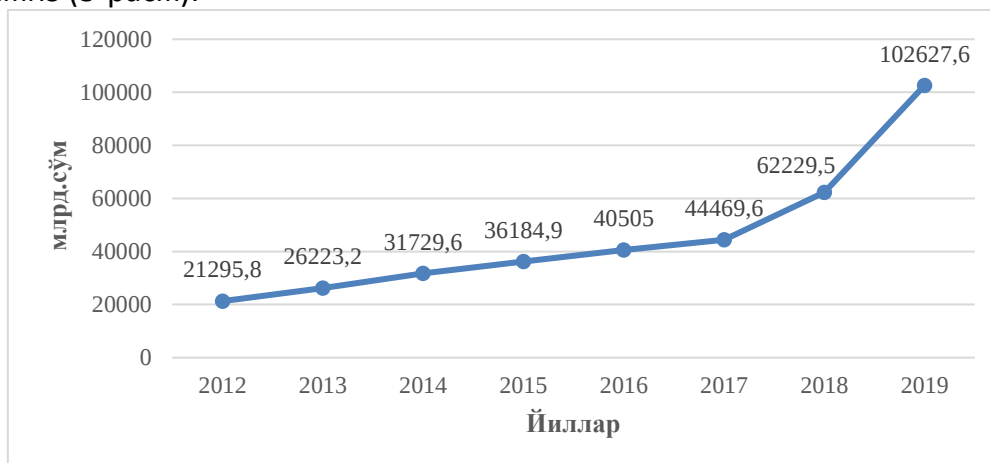
Учинчи принцип ҳар қандай режалаштириш каби давлат бюджетини ўрта муддатли режалаштириш ҳам давлат молиявий ресурсларидан фойдаланишда максимал самарадорликни таъминлаши зарурлигини назарда тутди. Зеро, режалаштириш бошқарувнинг муҳим функционал элементи сифатида унинг самарадорлигини фундаментал асосини ташкил қилади. Зеро, иқтисодичилар таъкидлаганларидек, “Режа ҳеч нарча эмас, режалаштириш ҳамма нарсани ташкил қилади” [11] – деб айтилган том маънодаги қоидага асосланган ҳолда, бюджетни ўрта муддатли режалаштириш ўзининг максимал самарадорликка эришиш имкониятлари орқали хусусий жозибдорлигини намоён қилади.

Маълумки, давлат бюджети даромадларининг етарли даражада бўлиши мамлакатда ижтимоий, иқтисодий, маданий ва бошқа соҳаларни белгиланган миқдорда ва муддатларда молиявий таъминлаш имкониятини беради. Шунинг учун бугунги кунда бюджет даромадларини самарали шакллантириш ва уларнинг ҳажмини ошириш долзарб масалалардан бири бўлиб қолмоқда. Зеро бу борадаги ишларни амалга ошириш натижасида жамиятнинг барча қатламларини қўллаб-қувватлаш ва стратегик мақсадларни амалга ошириш учун имкон бермоқда.

Бугунги кунда Ўзбекистон Республикасида давлат бюджети даромадларининг асосини солиқлар ташкил қилади. Солиқларни ундириш жараёнида бевосита республика бюджетига тушадиган ҳамда маҳаллий бюджетларга ундириладиган солиқларни кўришимиз мумкин. Республика бюджетига ундириладиган умумдавлат солиқларининг бир қисми ҳудудлар имкониятларидан келиб чиққан ҳолда маҳаллий бюджетлар ихтиёрида қолдирилади.

Маълумки, ўрта муддатли фискал сиёсат шароитида бюджет даромадларини прогнозлаштириш, иқтисодиёт тармоқларини ривожланиш нисбатлари кесимида солиқ базасининг шаклланиши ва солиқ сиёсатининг стратегик йўналишларининг пировард мақсадлари каби бир қатор омиллар таъсирида шакллантирилади. Хусусан, иқтисодиётдаги солиқ юкининг ўрта муддатли истиқболлари бунда муҳим аҳамият касб этади.

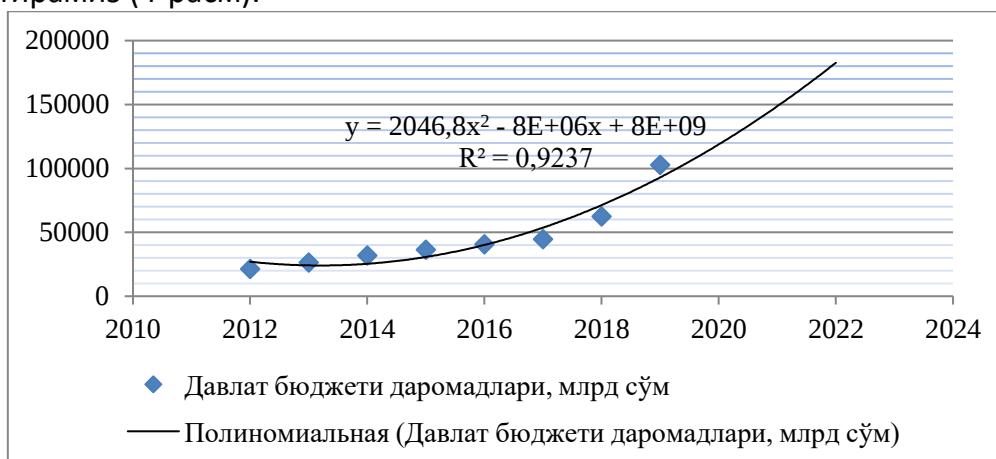
2012-2019 йиллардаги давлат бюджети даромадларининг динамик ўзгаришини кўриб ўтамиз (3-расм).



3-расм. Давлат бюджети даромадлари динамикаси, млрд.сўм.

Манба: www.mf.uz. - сайти маълумотлари асосида тузилди.

3-расм маълумотларидан кўриш мумкинки, давлат бюджети даромадлари номинал мазмунда 2012 йилга нисбатан 2019 йилда 4,8 баробар миқдорда ошиб бормоқда. Ушбу тенденцияга асосланган ҳолда давлат бюджети даромадларини 2012-2022 йилларга динамик ўзгаришининг полиномиал тренд тенгламасини шакллантирамиз (4-расм).



4-расм. Давлат бюджети даромадларини 2012-2019 йилларга динамик ўзгаришининг полиномиал тренд тенгламаси

Манба: муаллиф тадқиқотлари натижасида тузилди.

Демак, ушбу ҳисоб китобларга асосланган ҳолда таъкидлаш жоизки давлат бюджети барқарор ўсиш суръатига эга бўлиб, ушбу ўсишнинг чизиқли тенгламаси 4-расмдаги параболик трендни ўзади мужассамлаштиради.

Натижада ушбу ўсиш трендига мувофиқ, 2021 йилга прогноз кўрсаткичи 150 трлн сўмдан ортиши прогноз қилинмоқда.

Ушбу прогноз кўрсаткичларимизни Ўзбекистон Республикаси Молия вазирлиги томонидан ишлаб чиқилган прогноз кўрсаткичларига солиштирадиган бўлсак, максимал яқинликни кузатишимиз мумкин (1-жадвал).

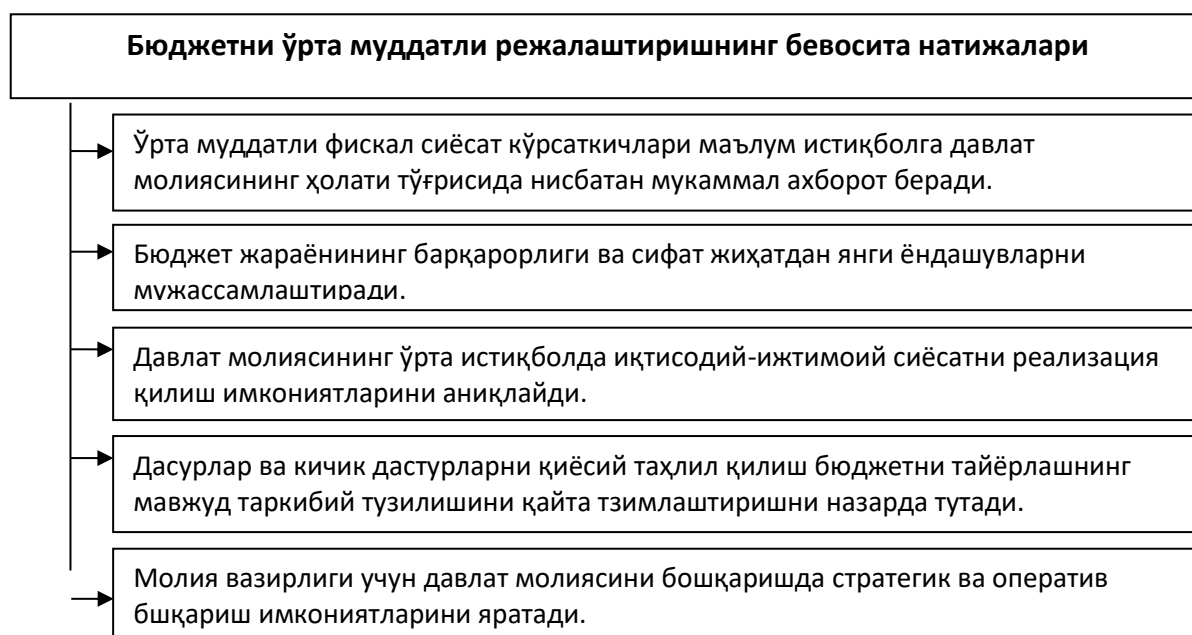
Давлат бюджетининг ўрта муddатли прогноз кўрсаткичлари				
№	Кўрсаткичлар	2020 йил учун прогноз	Давлат бюджетининг мўлжал кўрсаткичлари	
			2021	2022
1.	Даромадлар	128,5	152,1	177,6
2.	Харажатлар	131,1	153,6	175,3

Манба: www.mf.uz. - сайти маълумотлари асосида тузилди.

Демак, давлат бюджетининг даромад ва харажатлари барқарор ўсиш суръатини ифодалаб, навбатдаги йил учун прогноз кўрсаткичлари, 2 ва 3 йил учун мўлжалланган кўрсаткичларига асосланади. 2020, 2021 йилларда давлат бюджетининг прогноз ва мўлжал кўрсаткичлари асосида дефицитли бюджет тахминлаштирилган бўлса, 2022 йилдан профицит билан бюджет тахминлаштирилган. Даромадларнинг прогноз ва тахмин кўрсаткичлари мамлакатдаги ЯИМ ўрта муddатлардаги прогноз кўрсаткичларига асосланади.

Давлат бюджети даромад ва харажатларини ўрта муddатли режалаштириш бир қатор афзалликларга эгадир.

5-расмдан кўриш мумкинки, давлат бюджетини ўрта муddатли режалаштириш стратегик контекстда давлат бюджетини бошқаришнинг замонавий услубиётини ўзида мужассамлаштириши билан бюджет менежменти самарадорлигини таъминлайди.



5-расм. Давлат бюджетини ўрта муddатли режалаштириш натижалар.

Манба: муаллиф томонидан тузилган.

Шу билан бир вақтда, ўртача муddатли бюджет айрим камчиликлардан ҳам холи эмас. Бунни қуйидагиларда кўриш мумкин:

Биринчидан, амалдаги бюджетни ўрта муddатли режалаштириш воситасида ялпи фискал баланс шакллантирилади. Ялпи фискал балансга асосланган ўрта муddатли бюджетни шакллантириш мураккаб режалаштириш призмасини ўзида

мужассамлаштиради. Хусусан, бундай режалаштириш кўп сонли компетент кадрлар командасини талаб қилади. Бу ўз навбатида режага нисбатан трансакцияон харажатларни ортишига олиб келади.

Иккинчидан, иқтисодиётдаги турбулент тебранишлар кузатилган шароитда бундай бюджетларнинг аниқлик даражаси йўқолади. Натижада бошқарув органлари учун макробюджет параметрларига асосланган таргетлаш сиёсатида мавҳумликни келтириб чиқаради.

Лекин, бюджетни ўрта муддатли режалаштириш жараёни иқтисодиётни дастурлаштирилган бошқарув тизими шароитида юқори афзалликлари ушбу услубиётни жорий қилиш ва янада такомиллаштириш бўйича ислохотларни олиб боришни тақозо қилади.

Хулоса ва таклифлар

Давлат бюджетини ўрта муддатли режалаштириш ўтиш даври билан боғлиқ турли шоклар, турбулент ҳолатлардан макроиқтисодий барқарорлик ва изчил иқтисодий ўсиш курсига ўтган мамлакатларда давлат молиясини ўрта муддатли тараққиёт тенденцияларига уйғунлаштириш контекстида муҳим аҳамият касб этади.

Давлат молияси тизимида бюджетлаштириш амалиётига ўрта муддатли истиқболни киритиш, вазирликлар томонидан ажратилмаган маблағни бир молия йилидан бошқасига ўтказиш орқали вақтнинг маълум стационар(йил) интервалларида самарадорликни ошириш учун имкониятлар яратади.

Умумий бюджет интизомини таъминлашда Давлат бюджетини ўрта муддатли режалаштиришнинг турли моделлари самарадорлиги мамлакатларнинг узоқ муддатли бюджет прогнозларининг аниқлиги таҳлили асосида баҳоланади. Прогнозларнинг аниқлиги олдинги уч йиллик прогнозлар ва давлат харажатлари, даромадлари ва баланс балансининг ўсиш суръатларидан ошиб кетадиган ўртача фарқ билан ўлчанади.

Фойдаланилган адабиётлар

1. Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2017 йил 7 февралдаги "Ўзбекистон Республикасини янада ривожлантириш бўйича Ҳаракатлар стратегияси тўғрисида"ги ПФ-4947-сонли Фармони.

2. Файзуллаев Ё.Ш., Азизова И.А., Бюджетни ўрта муддатли режалаштириш.- Тошкент: 2010.

3. Азизова И.А. Натижага йўналтирилган бюджетлаштириш.Ўқув йўлланма. Т.:InfoCOM.UZ МЧЖ нашриёти, 2010.

4. Strauch, R., M.Hallerberg, and J.von Hagen,2004, "Budgetary Forecasts in Europe - The Track Record of Stability and Convergence Programmes," European Central Bank Working Paper No. 307 (Frankfurt: European Central Bank).

5. Blöndal, J., D. Bergvall, I. Hawkesworth, and R. Deighton-Smith, 2008, "Budgeting in Australia ", OECD Journal on Budget, Vol. 8, № 2 (Сент.), стр. 1-64.

6. Ljungman, G., "Top-Down Budgeting — A Tool for Strengthening Fiscal Management, "IMF Working Paper 09/243 (Washington: International Monetary Fund). 2009.

7. Rogoff, K., 1990 ""Equilibrium Political Business Cycles", American Economic Review, Vol. 80, № 1.
8. Roubini, N., and J. D. Sachs, 1989 " "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in Industrial Democracies", European Economic Review, Vol. 33, № 5 (май), стр. 903-38.
9. Dall Forsythe. Performance Management Comes to Washington: A Status Report on the Government Performance and Results Act. The Nelson A. Rockefeller Institute of Government, 2000.
10. Gösta Ljungman The Medium-term Fiscal Framework in Sweden. ISSN 1608-7143 OECD Journal on Budgeting Volume 6 – No. 3 © OECD 2007.
11. IMF, 2014. Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections. Fiscal Affairs Department, Technical Notes and Manuals. International Monetary Fund, Washington. April 2014.
12. www.mf.uz. – Ўзбекистон Республикаси Молия вазирлиги расмий сайти.