BUDJET TASHKILOTLARIDA ICHKI NAZORAT TIZIMINI TAKOMILLASHTIRISH :XALQARO TAJRIBA VA O'ZBEKISTON AMALYOTI

Do'squlova Ozoda Ibodullo qizi
Bank-Moliya Akademiyasi magistranti
https://doi.org/10.5281/zenodo.21935166

Annotatsiya. *Mazkur maqolada budjet tashkilotlarida ichki nazorat tizimining davlat moliyasini samarali boshqarishdagi o'rni tahlil qilinadi. Xalqaro amaliyotda qo'llanilayotgan ichki nazorat modellari, xususan, COSO va INTOSAI tamoyillarining budjetda qo'llanilishi hamda ularning davlat sektoridagi ahamiyati yoritilgan. Shuningdek, O'zbekistonda budjet tashkilotlarida ichki nazorat tizimini takomillashtirish bo'yicha amalga oshirilayotgan islohotlar, mavjud muammolar va ularni bartaraf etish yo'llari ilmiy jihatdan tahlil qilingan. Tadqiqot natijasida ichki nazorat tizimini rivojlantirishga qaratilgan amaliy takliflar ishlab chiqilgan.*

Kalit so'zlar: *budjet tashkiloti, ichki nazorat, ichki audit, davlat budjeti, COSO, INTOSAI, shaffoflik, moliyaviy nazorat.*

Kirish

Hozirgi davrda mamlakatimiz hududida mavjud bo'lgan budjet tashkilotlarining faolyati samaradorligini oshirish hamda istiqbolli loyihalarni amalga oshirish maqsadida ichki nazorat tizimini kuchaytirish muhum ro'l o'ynamoqda.Davlat budjetini samarali boshqarish mamlakatning iqtisodiy barqarorligini ta'minlovchi asosiy omillardan biridir. Davlat budjeti orqali ta'lim, sog'liqni saqlash, ijtimoiy himoya, infratuzilma va boshqa ustuvor yo'nalishlar moliyalashtiriladi. Shu sababli budjet mablag'larining qonuniy, maqsadli va samarali sarflanishini ta'minlash davlat boshqaruvining ustuvor vazifalaridan biri hisoblanadi.

Mazkur maqolaning maqsadi budjet tashkilotlarida ichki nazorat tizimini takomillashtirishning nazariy asoslarini yoritish, xalqaro tajribani tahlil qilish, O'zbekiston amaliyotini baholash hamda ushbu sohani rivojlantirish bo'yicha ilmiy asoslangan takliflarni ishlab chiqishdan iborat.

Budjet tashkilotlarida ichki nazorat tizimini takomillashtirish davlat mablag'larining maqsadli sarflanishini ta'minlash, moliyaviy xatoliklarni kamaytirish va korrupsiyaga chek qo'yishning eng muhim shartidir. Bugungi kunda O'zbekiston davlat moliyasini boshqarishda an'anaviy tekshirish usullaridan riskga asoslangan xalqaro nazorat tizimlariga bosqichma-bosqich o'tmoqda. [1]

Xalqaro tajriba: Ilg'or andozalarRivojlangan mamlakatlar va xalqaro institutlarda ichki nazorat faqat jarima solish emas, balki risklarni oldindan aniqlash vositasi hisoblanadi.

COSO Modeli (AQSh): Dunyo bo'ylab eng keng tarqalgan ichki nazorat tizimidir. U nazorat muhiti, risklarni baholash, nazorat tadbirlari, axborot almashinuvi va monitoring kabi 5 ta asosiy elementni o'z ichiga oladi. COSO modelining ushbu 5 ta elementi o'zaro uzviy bog'liq bo'lib, budjet tashkilotida samarali boshqaruv va shaffoflikni ta'minlovchi yaxlit tizimni tashkil etadi.[2]Tadqiqotimiz davomida elementlarning har biri budjet tashkilotlari misolida amalda qanday ishlashin i ko'rib chiqamiz:

1.Nazorat muhiti (Control Environment): Bu tizimning poydevoridir. Tashkilotdagi tartib-intizom, axloqiy qadriyatlar va rahbariyatning nazoratga bo‘lgan munosabatini belgilaydi.

Budjetda qo‘llanilishi: Tashkilotda korrupsiyaga qarshi komplayens siyosatining mavjudligi, xodimlarning lavozim yo‘riqnomalari aniqligi

2. Riskni baholash (Risk Assessment): Tashkilot maqsadlariga erishishga to‘sqinlik qiluvchi ichki va tashqi xavflarni aniqlash va tahlil qilish jarayoni.Budjetda qo‘llanilishi: Budjet mablag‘larini rejalashtirish yoki davlat xaridlarini amalga oshirishda qayerda mablag‘lar noto‘g‘ri sarflanishi yoki talon-taroj qilinishi mumkinligini (risk nuqtalarini) oldindan xaritaga tushirish.

3. Nazorat tadbirlari (Control Activities): Risklarni kamaytirish uchun rahbariyat tomonidan o‘rnatilgan qoidalar, yo‘riqnomalar va tartib-taomillar.Budjetda qo‘llanilishi: Pul hujjatlariga ikki tomonlama imzo qo‘yilishi, majburiyatlarni taqsimlash (mablag‘ni tasdiqlovchi shaxs va uni to‘lovchi shaxs alohida bo‘lishi) hamda tizimga kirish huquqlarining cheklanishi.

4. Axborot va kommunikatsiya (Information & Communication): Zarur ma’lumotlarning o‘z vaqtida aniqlanishi, yig‘ilishi va tashkilot ichida hamda tashqi tomonlar bilan almashinishi.

Budjetda qo‘llanilishi: Moliyaviy va buxgalteriya hisobotlarining "UzASBO" yoki yangi raqamli tizimlarda real vaqt rejimida shakllanishi, xodimlarning qoidabuzarliklar haqida rahbariyatga anonim xabar berish (Whistleblowing) kanallari.

5. Monitoring (Monitoring Activities): Ichki nazorat tizimi sifatining vaqt o‘tishi bilan qanchalik to‘g‘ri va samarali ishlayotganini doimiy baholab borish.

Budjetda qo‘llanilishi: Tashkilot tarkibidagi Ichki audit xizmati tomonidan o‘tkaziladigan davriy tekshirishlar va aniqlangan kamchiliklarni bartaraf etish bo‘yicha rahbariyatga tavsiyalar kiritish.

INTOSAI Standartlari: Davlat auditi oliy organlari xalqaro tashkiloti (INTOSAI) standartlari budjet mablag‘larining nafaqat qonuniyligi, balki ularning tejamkorligi, samaradorligi va natijadorligini (3E tamoyili) baholashga qaratilgan.[3]

Izlanishimiz davomida ushbu tamoyilni budjet tashkilotlari (masalan, maktab, shifoxona yoki qurilish) misolida amaliy jihatdan tahlil qilamiz:

1. Tejamkorlik (Economy) — "Kamroq sarflash" Tashkilot o‘z faoliyati uchun zarur bo‘lgan resurslarni (xomashyo, xizmatlar, uskunalar) tegishli sifatni saqlab qolgan holda, eng maqbul va hamyonbop narxlarda sotib olishidir.

Budjetda qo‘llanilishi: Maktab uchun kompyuterlar xarid qilinayotganda, bozordagi eng sifatli va ayni paytda eng arzon variantni davlat xaridlari portali orqali tanlash. Agar asossiz qimmat narxda sotib olinsa, qonuniy hujjatlar joyida bo‘lsa ham, tejamkorlik tamoyili buzilgan hisoblanadi.

2. Samaradorlik (Efficiency) — "To‘g‘ri sarflash" Mavjud resurslardan (mablag‘, ishchi kuchi, vaqt) maksimal darajada ko‘p va sifatli natija (mahsulot/xizmat) olish. Ya’ni, kiritilgan investitsiya va undan olingan foyda o‘rtasidagi nisbat.

Budjetda qo‘llanilishi: Shifoxonaga eng zamonaviy tibbiy uskuna sotib olindi. Ammo mutaxassis yo‘qligi yoki elektr tizimi tayyor bo‘lmagani sababli u 6 oy davomida ishlamay turdi. Bu yerda mablag‘ qonuniy sarflangan, lekin resurs unumsiz turgani uchun samaradorlik tamoyili buzilgan.

3. Natijadorlik (Effectiveness) — "Maqsadga erishish" Tashkilot faoliyati yoki davlat dasturi uchun ajratilgan budjet mablag‘lari orqali ko‘zlangan yakuniy ijtimoiy-iqtisodiy maqsadga qay darajada erishilganligi.

Budjetda qo'llanilishi: Hududdagi ishsizlikni kamaytirish va aholini kasbga o'qitish dasturiga budjetdan mablag' ajratildi. Kurslar tashkil etildi, hamma darsga qatnashdi (tejamkor va samarali). Biroq, kursni bitirganlarning hech biri ish topa olmadi. Yakuniy natija esa sarflangan mablag'o'zining yakuniy maqsadiga yetmadi, natijadorlik tamoyili bajarilmadi.

Buyuk Britaniya va Yevropa tajribasi: Mazkur davlatlarda "Uch mudofaa liniyasi" (Three Lines of Defense) modeli qo'llaniladi:

Birinchi liniya: Bevosita ijrochilar va funksional menejerlar (joriy nazorat).

Ikkinchi liniya: Risk va muvofiqlikni (komplayens) nazorat qiluvchi maxsus bo'linmalar.

Uchinchi liniya: Mustaqil ichki audit xizmati. "Uch mudofaa liniyasi" modeli xalqaro miqyosda korporativ va davlat boshqaruvida ichki nazorat tizimining "oltin standarti" hisoblanadi. Bu modelning asosiy falsafasi shundan iboratki, tashkilotda xavf-xatarlar va xatoliklarni faqatgina audit xizmati tekshirishi kerak emas — har bir bo'g'in o'z mas'uliyat chegarasiga ega bo'lishi shart. Demak, ushbu modelning har bir liniyasini budjet tashkilotlari masalan, vazirlik yoki hokimlik misolida chuqurroq ko'rib chiqamiz: Birinchi mudofaa liniyasida bevosita ijrochilar operatsion boshqaruv hisoblanadi. Bu liniya — tashkilotning eng oldingi safida turuvchi xodimlar, bo'lim boshliqlari va funksional menejerlardir. Ular kundalik operatsiyalarni bajaradi va yuzaga keladigan risklarni birinchi bo'lib aniqlaydi hamda boshqaradi.

Budjetda qo'llanilishi: Vazirlikning buxgalteriya bo'limi, kadrlar boshqarmasi yoki davlat xaridlari bo'yicha mutaxassislari.

Asosiy vazifasi: Shartnomalarni to'g'ri tuzish, hisob-kitoblarni qonuniy yuritish, to'lovlarni o'z vaqtida amalga oshirish. Ya'ni, xato va kamchilikka yo'l qo'ymaslik birinchi navbatda ularning o'z majburiyatidir.

Ikkinchi mudofaa liniyasi: Risk va Muvofiqlik xizmati. Ushbu liniya birinchi liniyaning faoliyatini nazorat qiladi, ularga risklarni baholashda uslubiy yordam beradi va tashkilotda umumiy xavfsizlik hamda qonun ustuvorligi muhitini shakllantiradi. Bugungi kunda O'zbekiston davlat organlarida tuzilgan Korrupsiyaga qarshi komplayens-nazorat tuzilmalari aynan mana shu ikkinchi liniyaga yorqin misoldir.

Budjetda qo'llanilishi: Korrupsiyaga qarshi kurashish bo'limlari, risk-menejment guruhlari, yuridik xizmat (yuristlar).

Asosiy vazifasi: Tashkilot faoliyatida manfaatlar to'qnashuvini oldini olish, xodimlarning odob-axloq qoidalariga rioya etishini nazorat qilish va birinchi liniyaga yo'riqnomalar ishlab chiqish.

Uchinchi mudofaa liniyasi: Mustaqil ichki audit xizmati. Bu liniya birinchi va ikkinchi liniyalardan mutlaqo mustaqil ravishda ishlaydi. U nafaqat ijrochilarni, balki ikkinchi liniya tizimi qanchalik samarali ishlayotganini ham xolis baholaydi.

Budjetda qo'llanilishi: Vazirlik yoki idora tarkibidagi Ichki audit xizmati (departamenti).

Asosiy vazifasi: Tashkilot rahbariga yoki kuzatuv kengashiga to'g'ridan-to'g'ri hisobdor bo'lgan holda, ichki nazorat tizimining umumiy holati yuzasidan xolis audit xulosalari va tavsiyalarini taqdim etish.

Yuqorida qayd etib o'tilgan standartlar va tajribalarni O'zbekiston amalyotida qo'llash bo'yicha hozirgi kunda bir qancha qaror va qonunlar ishlab chiqilib amalyotga sekinlik bilan tadbiq etilmoqda. Misol uchun , Vazirlar Mahkamasining 446-son qarori bilan 2025–2027-yillarda ijro etuvchi hokimiyat organlarida ichki nazorat tizimini yanada takomillashtirish konsepsiyasi tasdiqlandi.Bugungi kunda respublika amaliyotida model elementlari quyidagicha ishlamoqda:

1-liniya darajasida: Moliyaviy operatsiyalar "UzASBO" va xarid.uzex.uz elektron platformalari orqali to‘liq raqamlashtirildi va tizimli nazoratga olindi.

2-liniya darajasida: Barcha vazirlik va hokimliklar tuzilmasida mustaqil Korrupsiyaga qarshi komplayens-nazorat bo‘limlari tashkil etilib, manfaatlar to‘qnashuvini monitoring qilish yo‘lga qo‘yildi.

3-liniya darajasida: Vazirlar Mahkamasining 588-son qarori asosida vazirliklar tarkibida mustaqil Ichki audit xizmatlari faoliyati yo‘lga qo‘yilib, "Inson omilisiz audit" masofaviy nazorat dasturlari tatbiq etilmoqda.Biroq, xalqaro andozalardan farqli o‘laroq, milliy amaliyotimizda ichki audit tizimi (3-liniya) bilan bir vaqtda tashqi nazorat organlarining (Hisob palatasi, Davlat moliyaviy nazorati inspeksiyasi) roli hamon juda yuqori bo‘lib qolmoqda. Bu esa ko‘p hollarda vazifalar takrorlanishiga olib keladi.

2025 - 2027-yillarda respublika va mahalliy ijro etuvchi hokimiyat organlarida ichki nazorat tizimini yanada takomillashtirish konsepsiyasi ichki nazorat tizimini ilg‘or xalqaro tajribalar asosida standartlashtirish hamda rivojlantirishning konseptual yondashuvini belgilash maqsadida ishlab chiqilgan.[4] Bu nizom ichki nazorat tizimini xalqaro andozalarga moslashtirishda yangi bosqichini boshlab berdi hamda davlat moliyasini boshqarishda bir qator konseptual o‘zgarishlar joriy etilishini ta’minlovchi asosiy qonun sifatida namoyon bo’ldi.

Xulosa va Takliflar

Izlanishlarimiz natijasida va o’rgangan ma’lumotlarimiz asosida shunday xulosaga va takliflarni ishlab chiqdik. O‘zbekiston budjet tizimida ichki nazoratni takomillashtirish maqsadida quyidagi ilmiy-amaliy takliflar ilgari surish lozim:

1.Avtomatlashtirilgan "Qizil bayroqchalar" tizimini joriy etish: Buxgalteriya dasturlariga shubhali operatsiyalarni (masalan, bozordan asossiz qimmat xaridlar yoki asossiz mukofot pullari) amalga oshirilishidan oldin avtomatik tarzda bloklaydigan algoritmlarni kiritish.

2.Kadrlar ilmiy salohiyatini xalqaro darajaga ko‘tarish: Ichki auditorlar va xodimlari uchun xalqaro CIA (Certified Internal Auditor) va ACCA andozalari asosida majburiy malaka oshirish tizimini yo‘lga qo‘yish.Ichki audit mustaqilligini oshirish: Ichki audit xizmati rahbarlarini tayinlash va bo‘shatish vakolatini quyi rahbarlardan to‘liq markaziy vazirlikka yoki uning qoshidagi Audit qo‘mitasiga o‘tkazish.

FOYDALANILGAN ADABIYOTLAR RO’YXATI

1. MANAGEMENT AND ECONOMICS SCIENTIFIC RESEARCH JOURNAL 2025-05-0pages102-105 https://journals.timeedu.uz/index.php/mesr/article/view/75
2. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). (2013). Internal Control — Integrated Framework. COSO, New York.
3. INTOSAI GOV 9100. (2019). Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector. International Organization of Supreme Audit Institutions.
4. O‘zbekiston Respublikasi Vazirlar Mahkamasining qarori, 01.08.2022 yildagi 416-son