

KORRUPSIYA İLƏ MÜBARİZƏ İŞİNDƏ YENİ TƏCRÜBİ HÜDUDLAR VƏ İDARƏETMƏ-
NİN YAXŞILAŞDIRILMASI
– BİR NEÇƏ SEÇİLMİŞ MƏSƏLƏ
Daniel Kaufman, Dünya Bankı

Masvarat, № 1 (37) aprel, 2001

ATƏT-in 2001-ci il yanvarın 30-31-də keçirilən iqtisadi forumu üçün korrupsiya və idarəetmənin təbiəti ilə bağlı fikirlər və təcrübi nəticələr

İdarəetmə və korrupsiya bu gün kifayət qədər tez-tez eşidilən anlayışlardır. Lakin yazılarda çağırışlarda uzun-uzadı və təcrübə nəticəsində alınmış rəqəmlərdə qısaca təsvir olunaraq onlar çox vaxt səciyyələndirilməmiş qalır. İtirdiyimiz korrupsiya ilə mübarizə aparmağın və ya idarəetməni yaxşılaşdırmağın aydın strategiyasıdır. Etiraf etməliyik ki, bu mürəkkəb sahədə bir çox suallar cavablarını gözləyir, lakin son təcrübi məlumatlar, müvəffəqiyyət və uğursuzluğun meydana çıxan dərsləri bəzi anlayışlar irəli sürür.

Problemin müəyyənləşdirilməsi

Korrupsiya nədir və onun səbəb və nəticələri nədən ibarətdir? İdarəetmə nə deməkdir və o nə zaman yaxşı hesab olunur? Hansı strategiyalar korrupsiyanı azaldır və idarəetməni gücləndirir?

Ümumi halda korrupsiya şəxsi mənfəət üçün dövlət qulluğundan sui-istifadə etmək kimi səciyyələndirilir. Lakin idarəetmə daha geniş məfhumdur: biz onu rəsmi və qeyri-rəsmi ənənələr və ümumi rifah üçün çalışan institutlar vasitəsilə hakimiyyətin həyata keçirilməsi kimi səciyyələndiririk. İdarəetmə hökumətlərin seçilməsi, onlara nəzarət və onların dəyişdirilməsi proseslərini əhatə edir. O, bacarıqlı siyasət formalaşdırmaq və onu həyata keçirmək imkanlarını özünə daxil edir və vətəndaşlar üçün məsuliyyəti öz üzərinə götürür.

Bu nöqtəyi-nəzərdən biz idarəetməni altı komponentə bölmüş və hər biri üçün dünya üzrə qəbul edilmiş meyarlar işləyib hazırlamışıq. Bunlar aşağıdakılardır: 1) *rəy və məsuliyyət*, bura vətəndaşların azadlıqları və mətbuat azadlığı daxildir; 2) *siyasi sabitlik*; 3) *hökumətin səmərəli fəaliyyəti*, bura siyasət aparma və kommunal xidmətlərlə təmin olunmanın keyfiyyəti daxildir; 4) *təlimatların keyfiyyəti*; 5) *qanunun aliliyi*, bura mülkiyyət hüquqlarının qorunması və müstəqil məhkəmələr aiddir və 6) *korrupsiyaya nəzarət*. Korrupsiyaya nəzarətin idarəetmənin bir-birilə sıx bağlanmış elementlərindən biri kimi meydana çıxması diqqətəlayiqdir. Biz 160-dan çox ölkədə keçid dövrü idarəetməsinin yüzlərlə göstəricisini təhlil etmiş və alınmış nəticələri altı komponent üzrə xəritəyə yerləşdirmişik. (Ətraflı təhlil və rəqəmlər <http://www.worldbank.org/wbi/governance/datasets.htm> ünvanında yerləşdirilmişdir. Həmçinin Dünya Bankının bu yaxınlarda nəşr etdiyi "İnkişafın keyfiyyəti" kitabının 6-cı bölməsinə, eləcə də Beynəlxalq Valyuta Fondunun «Maliyyə və İnkişaf» adlı nəşrinin 2000-ci il iyun buraxılışına bax).

Aparılan təhlil ölkələri üç geniş kateqoriyaya qruplaşdırır - korrupsiyaya zəif nəzarət edilən ölkələr, idarəetməsi yaxşı olan ölkələr və bunların arasında aralıq mövqe tutan ölkələr rənglə göstərilir. Bu təhlildən 40 ölkədə idarəetmənin kəskin böhran keçirməsi məlum olur. Alınmış rəqəmlər göstərir ki, yaxşı və şəffaf hökumət institutları olan bacarıqlı dövlət gəlirin və milli rifahın ən yüksək səviyyədə artması, eləcə də orta səviyyəli sosial inkişaf əlaqədardır. Botsvana, Çili, Kosta-Rika, Estoniya, Polşa və Sloveniya kimi sənayeləşmiş ölkələrin təcrübəsi bu asılılığı təsdiq edir, bu da keçmiş 20 il ərzində Sinqapur və İspaniya kimi ölkələrin iqtisadiyyatındakı mövcud vəziyyətlə təsdiq olunur.

Bundan başqa, alınmış rəqəmlər yalnız varlı ölkələrin yaxşı idarəetmədən zövq almaq imkanının olması fikrini şübhə altına qoyur. Bunun əvəzində onlar daha yaxşı idarəetmənin inkişafın daha yaxşı nəticələrinə gətirib çıxarması fikrini əsaslı surətdə aşlayır. Rusiya da

korrupsiyaya Çex Respublikası və ya İndoneziya, Koreya kimi nəzarət etsəydi son nəticədə uşaq ölümü hallarının üç dəfə azalmasına və savadlılığın təxminən 20% artmasına, adambaşına düşən gəlirin üç dəfə artmasına səbəb olardı. Əgər Tacikistan hökumətin fəaliyyətinin səmərəliliyində Çilin səviyyəsinə çata bilsəydi onun inkişaf göstəricilərinin səviyyəsi əsaslandırılaraq kataloqa daxil edilmiş göstəricilərin iki mislinə bərabər olardı.

Korrupsiya və pis idarəetmə qəbul olunmuş qaydada səhiyyə və təhsil kimi sosial xidmətlərdən istifadə imkanları və qəbul olunmuş qaydada tələb edilən rüşvət və bəxşişləri verməyə vəsaiti daha az olan kasıblar üçün müflisedicidir. Korrupsiyaya uğramış rejimlər tez-tez kənd tibb məntəqəsi və məktəb tikintisi ilə bağlı müqavilələrdənsə müdafiə müqavilələrinə və gəlirlərin paylanma şərtlərini pisləşdirən və vəsaiti kəndlərdən şəhərlərə cəlb edən qeyri-obyektivlik siyasətinə üstünlük verir. Ekvadorda kasıb ailələr kommunal xidmətlərdən istifadə etmək üçün gəlirlərinin bir payı kimi rüşvət verərək yüksək gəlirli ailələrə nisbətən üç dəfə çox vəsait sərf etməli olurlar.

Rüşvətخورluqdan kim faydalanır?

Con məlumatlar göstərir ki, xırda rüşvətخورluqla (məsələn, lisenziyalar və ya hüquqi sənədləri birləşdirmək üçün işlədilən qırmızı lent üçün verilən rüşvət) məşğul olan firmalar ümumi halda xeyir görmür. Eləcə də daha ümumi halda işgüzar birlik və ya cəmiyyət də bundan faydalanmır. Həqiqətən, bu cür korrupsiya biznesin ümumi inkişafına ağır ziyan vurur. İri korrupsiya qarşıya müəyyən dərəcədə başqa cür problemlər qoyur. Sahibkarlar arasında aparılan sorğu göstərir ki, iri korrupsiyanın üstünlük təşkil etdiyi kommunizmdən kapitalizmə keçid iqtisadiyyatı ölkələrində sahibkarlığın inkişafı və sərmayəqoyma çox aşağı səviyədədir və mülkiyyət hüququnun təminatı ciddi surətdə pisləşdirilmişdir. Eyni zamanda, aparılan sorğu hesab edir ki, keçmiş Sovet İttifaqının bir çox ölkələrində iri korrupsiyanın sahibkarlığın inkişafının boynuna xüsusilə çox zərərli sosial xərclər qoymasına baxmayaraq, rüşvət vasitəsilə parlament və prezidentin lazımlı qanun və fərmanlar qəbul etməsini bacaran və mərkəzi banklara təsir gücü olan firmalar tezliklə mənfəət əldə edir. (Ətraflı məlumat üçün «Dövlətin zəbt edilməsi və iri korrupsiya» mövzusunda tədqiqat aparmaq üçün <http://www.worldbank/wbi/governance/pubs/seizestate.htm> ünvanına bax.)

Korrupsiyanın səbəbləri

Korrupsiyanın səbəblərinin təcrübə əsasında tədqiq edilməsi, sözsüz ki, təzə haldır, lakin məlumatlar bunun ciddi institusional zəiflik əlaməti olmasını göstərir.

Korrupsiya siyasi hüquqların daha az və daha çox kövrək olduğu şəraitdə baş qaldırır. Bu siyasi hüquqlara demokratik seçkilər, qanunvericilik və müxalifət partiyaları və özündə azad və müstəqil mətbuat, toplantı və nitq azadlığı kimi məfhumları ehtiva edən zəif vətəndaş azadlıqları daxildir. Gündən-günə artan dəlillər vətəndaş cəmiyyətinə imkanlar verilməsinin korrupsiyaya yönəlmiş səmərəli strategiyalarla əlaqədar olmasını göstərir. Keçid iqtisadiyyatı şəraitində yaşayan ölkələrdə sahibkarlar arasında aparılan sorğunun nəticələri dövlət siyasəti və qanunların korporativ maraqlar tərəfindən zəbt edilməsi ilə vətəndaş azadlıqlarının tam olmaması arasındakı əlaqə haqqında fikrə gətirib çıxarır. Eləcə də, dünya təcrübəsindən alınmış məlumatlara görə, parlamentdə təmsilənmə və sosial hüquqlar şəraitində qadınların fəaliyyətə qoşulması daha güclü cəmiyyətlə müşayiət olunur. Maliyyənin mərkəzsizləşdirilməsi kimi hakimiyyətin ötürülməsi də korrupsiyaya nəzarətə kömək edə bilər. Alınmış rəqəmlər həm də korrupsiya ilə qanunun zəif işləməsi arasında mühüm qarşılıqlı əlaqənin olmasını göstərir.

Korrupsiyanın səviyyəsi iqtisadiyyatda dövlət mülkiyyəti payının və biznes təlimatları və vergilərin həddindən çox olduğu, təlimatlardan kefi istənilən kimi istifadə olunan və ticarətdə məhdudiyətlər olan ölkələrdə daha yüksəkdir. İnhisarlaşdırılmış iqtisadiyyatlar korrupsiyaya uğramağa daha çox meyllidir. Özündə təkmilləşdirmə, işə qəbul etmə və xidməti irəliləyişi ehtiva edən dövlət qulluğundakı peşəkarlıq da korrupsiya ilə daha az bağlıdır. Adi məntiqin əksinə olaraq, dövlət qulluğu üçün verilən əmək haqqının azlığının korrupsiyaya səbəb olması kimi əsaslandırma çox vaxt şübhəli görünür. Maliyyə imkanları daha geniş

olan dövlət bölməsində ödənilən əmək haqları özlüyündə korrupsiyanın əhəmiyyətli dərəcədə azalmamasını izah edə bilmir. Məsələn, Ekvadorun, işçilərinə daha yaxşı maaş verən dövlət bölməsi idarələrində korrupsiyanın əhatə dairəsi aşağı deyil.

Geniş antikorrupsiya strategiyası

Yaxşı idarəetmə və korrupsiyanın əsas həlledici amilləri haqqında nə məlumdur, hansı proqramlar bunlara təsir göstərə bilər? İdarəetmənin yaxşılaşdırılması cəmiyyətdə nəzarət və tarazlıq sisteminin olmasını tələb edir. Bu sistem siyasətçi və bürokratların özbaşına hərəkətləri və bürokratik bezdirmə hallarını məhdudlaşdırır, əhəlinin rəy bildirməsinin və iştirakını artırır, korporativ elitanın “dövləti zəbt etmə” ilə məşğul olmaq həvəsini azaldır və qanunun aliliyini dəstəkləyir. Daha sonra dövlətin zəbt edilməsi üzrə aparılan tədqiqat rəqabətə davamlı bazar iqtisadiyyatı və fəal vətəndaş cəmiyyəti vasitəsilə nəzarət və tarazlıq işinin korporativ “elita” bölməsində yerləşdirilməsi zərurətini qeyd edir. Cəmiyyəti nisbətən qabiliyyətli adamların idarəetməsi və xidmətlərə istiqamətlənmiş dövlət idarəçiliyi strategiyanın başqa nəzərəçarpan xüsusiyyətləridir.

İdarəetmənin və korrupsiyaya qarşı mübarizənin yaxşılaşdırılması üçün mühüm islahatlar strategiyasını göstərən diaqram yazının sonunda göstərilmişdir. Lakin “korrupsiyaya daha çox təsir göstərmək üçün bu islahatları necə uyğunlaşdırmalı və ardıcıl surətdə necə həyata keçirməli?” sualları adamı xüsusilə ruhdan salan bir məsələdir; bu da hər bir ölkənin səciyyəvi reallığı üçün strategiyanın incəliklə işlənməsi və uyğunlaşdırılmasının vəzifəsidir. Məsələn, korporativ elita tərəfindən dövlətin zəbt edilməsi üçün obyekt olan ölkələrə pis idarəetmənin əsas mənbəyinin bürokratiya olduğu ölkələrdən fərqli başqa strategiya gərəkdir.

Korrupsiya ilə mübarizə aparmaq strategiyaları daxilolmanın və rəqabətin artmasını nəzərdə tutmalıdır. Bəzi keçid dövrü ölkələrində və inkişaf edən ölkələrdə iri korrupsiyanın mənbəyi iqtisadi gücün şəxsi mənfəətə görə sonralar hökumətə siyasi təsir göstərmək imkanı olan inhisarların əlində toplanmasından ibarətdir. Problem təbii ehtiyatlarla zəngin olan ölkələrdə xüsusilə kəskin durur; burada neft, qaz və alüminium sahələrinin inhisarlaşması, məsələn, korrupsiyanın müxtəlif formalarına gətirib çıxaran mühüm iqtisadi və siyasi güc yaradır. Bu formalara vergilərin ödənilməməsi, xaricdəki gizli hesablar, lisenziyaların və icazələrin alınması, daxilolma və rəqabəti məhdudlaşdıran qərar və fərmanların alınması aiddir.

İnhisarsızlaşdırma, qəbul olunmuş qaydalardan kənaraçıxmalar, daxilolmanın və çıxmanın asanlaşdırılması (müflis olmuş firmanın əmlakının ləğvi və müflisləşmə prosedurları vasitəsilə) və rəqabətin inkişaf etdirilməsi çox vacibdir.

Halbuki siyasi liderlərin məsuliyyətini artırmaq üçün bəzi ölkələr dövlətin daha çox açıq və şəffaf olması fikrini irəli sürür. Bir neçə ölkədə bu, aşağıda göstərilənlərə səbəb olmuşdur:

- parlamentdə səsələnən rəylərin ictimaiyyətə açıq olması;
- parlament üzvünün qeyd-şərtsiz toxunulmazlıq hüququnun ləğv edilməsi;
- siyasi partiyaların maliyyə mənbəyi və məbləğinin ictimaiyyətə açıq olması;
- baş dövlət məmurları və onların tabeliyində olan şəxslərin gəlirləri və əmlakının ictimaiyyətə açıq olması;
- dövlət məmur qrupları arasında olan münaqişələrə qarşı təlimatlar;
- başqalarının xidməti vəzifəsindən sui-istifadə etməsini ifşa edən dövlət məmurlarının şəxsi və xidməti təhlükəsizliyinin təmin edilməsi (məlumat verənlər haqqında parlamentdə qəbul edilmiş qanunverici aktlar).

Daha peşəkar dövlət işi başqa həlledici elementdir. Siyasi patronaj və ya ideoloji mənsubiyyətə düşmən olan işə cəlb etmə və xidmətlərinə görə irəli çəkmə, sözsüz ki, həm hökumətin səmərəli işi ilə, həm də korrupsiya üzərində nəzarətlə bağlıdır. Bu sahədəki islahatlara nəzarət və tarazlıq sistemi olan müstəqil, peşəkar institutların yaradılması (məsələn,

dövlət işinə cəlb etmə üzrə komissiya) və Malaziya və Tailandda müsbət nəticə vermiş yaxınlaşma, icradan asılı olaraq ödəmə və xidməti irəliləmə imkanı olan müfəssəl icranın idarə olunma sisteminin tətbiqi daxil edilmişdir. Bundan başqa, vəsaitin və nağd olmayan mənfəətin çox vaxt sadələşdirilməsi, dövriyyəyə buraxılması və şəffaf olması tələb edilir. Maaşların külli miqdarda artması nadir halda universal vəsait ola bilər.

Ölkələr belə bir nəticəyə gəlib ki, dövlət vəsaitini yerləşdirmək və ondan istifadə işində əsas hesabatvermə sistemlərinin yaradılması həlledicidir. Buna nail olmaq üçün burada ətraflı büdcə və məsləhət büdcəsi üsulu, dövlət vəsaitinin xərclənməsində şəffaflyq, rəqabətə davamlı dövlət tədarükü və müstəqil xarici audit olmalıdır. Büdcə hər şeydən əvvəl hökumətin fəaliyyət dairəsini əhatə etməlidir. Büdcə xərclərinin əsas sahələrinin xəzinə sistemindən keçmədiyi və büdcədən əlavə vəsaitə real ehtiyacın olduğu halda bir çox ölkələr büdcənin şəffaflyğı problemləri ilə üzləşir. Keçid dövrünün Macarıstan və Latviya kimi bir neçə ölkəsi dövlət xəzinədarlığının geniş islahatı proqramları vasitəsilə bu problemlərin həllində uğur qazanmışdır.

Şəffaflyq və rəqabətə davamlı dövlət tədarükü hökuməti təmizləmək üçün açaqdır. Əsas sazişlər üçün rəqabətə davamlı qiymətlərin təklif edilməsi, ictimai nəzarət və tədqiqat imkanlarının maksimallaşdırılması, informasiya texnologiyasındakı inqilab katalizatorudur. Dünya Bankı da layihələrdə əyri yollarla tədarük işi ilə məşğul olan firmaların təkidlə sıxışdırılmasında fəal rol oynamışdır; məsələn, korrupsiya yolu ilə əldə etdikləri tədarükə görə Dünya Bankının maliyyələşdirdiyi layihələrdə qiymət təklif etmədən kənarlaşdırılmış və siyahıya daxil edilməmiş firmalar Bankın veb saytında ictimaiyyətə açıqdır.

Nəhayət, Çex Respublikası və Polşa kimi keçid və yaranan iqtisadiyyat ölkələrində olduğu kimi, müstəqil xarici audit hökumətin xərcləmə sistemini olduqca gücləndirmişdir.

Sorğular ölkə daxilində idarəetməni qiymətləndirərək vətəndaş cəmiyyətinə səlahiyyət verməkdə kömək edə bilər. Yeni sorğu alətləri hətta ən fəaliyyətsiz dövlət idarələrində davranış və səciyyəvi xidmətlərin göstərilməsi haqqında ətraflı məlumat toplaya bilər. Albaniya, Boliviya və Latviya kimi ölkələr idarəetmənin diaqnostikasından istifadə etməkdən konkret fəaliyyətə qədər inkişaf etmişdir. Boliviya dövlət qulluğu və tədarük sahəsində islahatlara xüsusi əhəmiyyət verir. Latviya vergi və gömrük sistemində aparılan islahatlara üstünlük vermişdir.

Başqa ölkələrdə bu cür idarəetməni yaxşılaşdırmaq cəhdləri bələdiyyə səviyyəsində edilir. Məsələn, Ukraynanın bir sıra şəhərlərində yerli hökumətin kommunal xidmətlər sahəsində işini yaxşılaşdırmaq üçün nəticəsində diaqnoz qoyula bilən sorğular keçirilir. 1990-cı illərin əvvəllərində Banqalorda, Hindistanda indi yaxşı məlum olan vətəndaşların "müvəffəqiyyət cədvəli"ndən istifadə edənlər arasında keçirilən sorğu (təşəbbüsçüsü həmin ölkələrdə) vətəndaşlara yerli hökumətin işini qiymətləndirməyə imkan verir. Kampo Eliasda (Venesuela) idarəetmə göstəricilərinin fəaliyyətə həvəsləndirmə və səfərbər etmə gücünə inanan mərd qadın olan şəhər merinin rəhbərliyi nəticəsində haqqında rəsmi məlumat verilən korrupsiya hallarının sayı iki dəfə azalmışdır.

Dünya Bankının maliyyələşdirdiyi 1500-dən çox layihədən alınmış məlumat vətəndaş azadlıqlarının və vətəndaşların iştirakının inkişafının nəticələri üçün vacib amil olması fikrinə gətirib çıxarır. Biz vətəndaş azadlıqlarının gəlirin layihə üzrə normasına ardıcıl surətdə böyük təsir göstərməsini müəyyənləşdirdik. Tətbiq edilmiş vətəndaş azadlıqlarının ölçüsündən asılı olaraq ölkənin öz vətəndaşlarının azadlıqlarını ən pis səviyyedən ən yaxşıya doğru inkişaf etdirməli olduğu halda layihədən əldə edilən gəlirin iqtisadi norması 22,5%-ə qədər artardı.

Hökumətlər və vətəndaş qrupları daha sistemləşdirilmiş yolla sorğu və informasiya toplamaq vasitəsilə rəyləri aşkar edə bilər. Sifarişçilər arasında aparılan sorğu vətəndaşların hökumətin fəaliyyəti ilə bağlı təcrübəsinə aydınlıq gətirə və icra işinin yaxşılaşdırılması üçün təkliflər müəyyənləşdirə bilər. Davam edən sorğulardan məsuliyyətin və yaxşılığa doğru dəyişikliklərin arzu olunan istiqamətdə gəlməsinin təmin edilməsində istifadə etmək olar. Məlumatların əldə edilməsi və geniş yayılması vətəndaş cəmiyyətini səfərbərlik etmək və

siyasi qurumlara təzyiq göstərmək işində çox güclü alətlərdir. Məsələn, korrupsiya üzrə əldə edilmiş nəticələri əks etdirən sadə müqayisəli diaqramlar əvvəllər səsi çıxmayan və bir-birindən fərqlənən vətəndaş qruplarını səfərbər etmək və onlara öz fikrini demək imkanı verməkdə kömək edə bilər.

Vətəndaş cəmiyyətinin dövlət bölməsinin siyasət qurma və vəzifələri yerinə yetirməsi üzərində nəzarəti və onda iştirakı korrupsiya ilə mübarizə aparmaq və idarəetməni yaxşılaşdırmaq işində həlledici əks ağırlıq və alət olmuşdur. Bura dövlətin ictimaiyyət üçün şəffaf olması və vətəndaşlara fəal rol oynamaq imkanının verilməsi daxildir.

Nəticə

İdarəetmə korrupsiyaya qarşı mübarizədən daha böyükdür. İdarəetmənin yaxşılaşdırılması üç həyati vacib komponentin birləşdirilməsi prosesi kimi görünməlidir: (a) dəqiq məlumatlara və təcrübi təhlilə əsaslanan biliklər, ən son informasiya texnologiyaları alətlərindən istifadə etmə də daxil olmaqla ölkədaxili diaqnostika və yayılma; (b) siyasi, vətəndaş cəmiyyətində və beynəlxalq meydanda liderlik; və (s) iştiraka və konsensusa gəlməyə əsaslanan sistemləşdirilmiş yaxınlaşmalar vasitəsilə cəmiyyətin (texnologiyada inqilab da ona yardımçıdır) əsas vasitəçiləri ilə birgə fəaliyyət. İki ölkə eyni strategiyaya gəlib çıxmır, lakin müvəffəqiyyət perspektivlərini maksimallaşdırmaq üçün idarəetmənin yaxşılaşdırılması haqqında ciddi düşünən hər hansı bir ölkə bütün əsas vasitəçiləri daxil etməli, onlara informasiya axını üçün təminat verməli və rəhbərliyin vəzifələrini təsdiq etməlidir.