

Good Governance and Anticorruption, Presentation at the seminar Good Governance: Concept, Methods, Economic Impact, OSCE 2001 Forum
Dieter Friesch, Vice chairman, Transparency International

This presentation introduces definition of the notion of “good governance”, first introduced by the World Bank in 1989 in the report on African countries. The article also discusses high propensity of corrupt practices in absence of good governance, forms of corruption in developing countries and most feasible anti-corruption policies.

№ 11 (35) yanvar, 2001

**YAXŞI İDARƏETMƏ VƏ KORRUPSIYA
ƏLEYHİNƏ MÜBARİZƏ**

Transparency International-in vitse-sədri, Avropa Komissiyasının inkişaf üzrə keçmiş baş direktoru Diter Frişin əsas məruzəsi.

ATƏT-2001 iqtisadi forumunun hazırlıq seminarı. “Yaxşı idarəetmə – konsepsiya, amillər, iqtisadi təsir” sessiyası. Brüssel, 30 yanvar 2001-ji il.

Yaxşı idarəetmə konsepsiyası beynəlxalq əməkdaşlıq dilində və təcrübəsində təqribən 10 il bundan əvvəl, əməkdaşlığın zəif inkişafı və az səmərəliliyi şəraitində meydana gəlib. İş ondadır ki, bu konsepsiyanın ümumməqbul tərifi mövjud deyil və bu da tez-tez beynəlxalq münasibətlərdə dolaşılıq törədir. Buna görə də bu konsepsiyanın lap əvvəlində bizim nəyi nəzərdə tutduğumuzu mümkün qədər aydın ifadə etmək faydalı olar. “İdarəetmə” anlamı ilk dəfə Dünya Bankının (DB) 1989-ju ildə Afrika üzrə hesabatında meydana gəlib. Burada idarəetmə “xalqın işlərinin idarə edilməsi üçün siyasi hakimiyyətin həyata keçirilməsi” kimi müəyyənləşdirilib. Bu, həqiqətən də, qanunun aliliyini, ictimai ehtiyatların idarə edilməsində hesabat və şəffaflığı, eləcə də dövlət idarələrinin təsis və fəaliyyətini, insan haqlarına hörmət edilməsini və sairəni əhatə edən çox geniş anlamdır.

İdarəetmə əsasən siyasi bitərəf konsepsiya sayılır; yaxşı idarəetmə idarəetmənin normativ ifadəsidir. Deniel Kaufman (Dünya Bankının eksperti) özünün bu yaxınlardakı (iyun 2000-ji il) nəşrində idarəetməyə daha geniş tərif verib: “ayrıca götürülən ölkədə hakimiyyətin həyata neçə keçirildiyini təyin edən ənənə və institutlar”. Digər tərəfdən, DB 1994-jü ildə idarəetməyə yeni tərif verib: “ölkənin inkişafı məqsədilə onun iqtisadi və sosial ehtiyatlarının idarə edilməsi üzrə hakimiyyətin ijrasi üsulu”.

Xalqın işlərindən bütün ölkənin ehtiyatlarına keçid mənə çox əhəmiyyətli görünür, çünki o, bu konsepsiyayı daha aydın və kəsərli edir. Öz növbəsində BMTİP-nin 1997-ji ilin yanvar sənədində (ön sözü Şabir Çima yazıb) idarəetmənin ən geniş tərifini işlədilir: “xalqın işlərinin idarə edilməsi məqsədilə siyasi, iqtisadi və inzibati hakimiyyətin həyata keçirilməsi”. Bu tərif idarəetmənin 3 mühüm aspektinə əsaslanır. “Onlar dövləti (siyasi və hökumət institutlarını), vətəndaş jəmiyyətini və özəl bölməni əhatə edir”. BVF məhkəmə sistemi, azad mətbuat, demokratik təsisatlar kimi aspektlərin onun dəstəklədiyi iqtisadi islahatlar proqramlarının çərçivəsindən kənar qaldığını nəzərə alaraq, öz diqqətini “iqtisadi idarəetmə”də, daha dəqiqi isə “hökumət hesabatlarının şəffaflığı, ictimai ehtiyatların səmərəli idarə edilməsi, özəl bölmə üçün iqtisadi mühitin və qanunverijilik mühitinin sabitliyi və şəffaflığı”nda jəmləşir (Mişel Kamdessyü, 1997-ji ilin iyulu). Avropa Birliyinə (AB) gəldikdə isə vəziyyət dəyişir. Çünki yuxarıda adı çəkilən və siyasi mandatı olmayan beynəlxalq təşkilatlardan fərqli olaraq, AB nəinki üzv ölkələrin ümumi prinsipləri olan “azadlıq, demokratiya, insan haqları və fundamental azadlıqlarına hörmət və qanunun aliliyi prinsiplərinə əsaslanır” (6-ji maddə, Amsterdam), eləcə də ümumi xarici siyasət və təhlükəsizlik məqsədlərindən biri kimi “demokratiya ilə qanunun aliliyinin inkişafını və birləşməsini, insan haqları və fundamental azadlıqlara hörmət”i də (11-ji maddə, Amsterdam) nəzərdə tutur. İnkişafda olan öl-

kələr və 3-jü dünya ölkələri ilə əməkdaşlıq bu niyyətin həyata keçirilməsinə yardım məqsədi daşıyır.

Yaxşı idarəetmə konsepsiyasının AB-in əməkdaşlıq siyasətinə tətbiq edilməsi demokratiyanın, qanunun aliliyinin, insan haqları və fundamental azadlıqlara hörmətin dəstəklənməsi üzrə artıq bərqərar olmuş prinsiplərə əlavəni ifadə edir. Bu, mövcud prinsiplərlə yanaşı, öz özəl mənasına malik olan yalnız yaxşı idarəetmənin tərifinə uyğun gəlir. Elə buna görə də bu yaxın zamanlardakı sazişdə (2000-ci ilin iyunu, AB-ASR sazişi) yaxşı idarəetmənin tərfi (AB-in əməkdaşlıq haqqında sazişləri tarixində ilk dəfə) aşağıdakı kimi ifadə olunub: *“bərabər hüquqlu və dayanıqlı inkişaf məqsədləri üçün insani, təbii, iqtisadi və maliyyə ehtiyatlarının şəffaf və hesabatlı idarə edilməsi”*. Bu, bizi ehtiyatların sağlam idarə edilməsinə əsaslanan tərifə qaytarır. Bu tərif təsirli və antikorrupsiya fəaliyyəti ilə bağlı olduğu üçün TI tərəfindən dəstəklənir.

Bu konfrans yaxşı idarəetmənin siyasi amillər də daxil olmaqla xalqın işlərinin idarə edilməsinin bütün aspektlərini əhatə edən geniş anlamı ilə ölkənin ehtiyatlarının sağlam idarə edilməsinə əsaslanan daha dar konsepsiya arasında seçim edə bilər. Əlbəttə ki, hər iki halda yaxşı idarəetmə konsepsiyası beynəlxalq əməkdaşlığın kontekstinə daxil olunmalıdır. Bu, ATƏT-in 2001-ci ildəki İqtisadi Forumuna hazırlıq seminarı olduğu üçün mən diqqəti yaxşı idarəetmənin iqtisadi və sosial aspektlərində, xüsusilə də ölkənin dayanıqlı və sosial inkişafı üçün onun bütün daxili və xarici ehtiyatlarının şəffaf və hesabatlı idarə edilməsində cəmləşdirməyi məsləhət görürəm. Əlbəttə ki, belə yaxşı idarəetmə konsepsiyası ilə iqtisadi idarəetməyə birbaşa olmasa da böyük töhfə edən demokratik təsisatlar, səmərəli siyasi müxalifət, azad mətbuat, müstəqil məhkəmə sistemi kimi daha da siyasi və hüquqi ölçülər arasındakı qarşılıqlı əlaqəni yadda saxlamaq lazımdır. Bu qarşılıqlı əlaqələr hər hansı ayrılmayı qeyri-mümkün və arzuolunmaz edir. Lakin, hər halda, iqtisadi və sosial aspektlərə xüsusi əhəmiyyət vermək lazımdır. Ehtiyatların şəffaf və hesabatlı bölüşdürülməsinin paylanması əsas amil olduğu üçün idarəetmənin iqtisadi islahatlara, yüksəlişə və inkişafa təsiri aşkar görsənir. Yaxşı idarəetmə inkişafı ilə sıx bağlıdır. Həqiqətdə biz potensial yüksəliş və inkişafı onların gerçək icrası arasındakı uyğunsuzluğu tez-tez görürük. Belə mənfi qarşılıqlı əlaqəni yalnız zəif idarəetmə ilə izah etmək olar. Bir addım da irəli gedək: yaxşı idarəetmə bütün ölkələrin məqsədi olduğu halda, o keçidli və inkişafda olan ölkələrdə daha çox əhəmiyyətli-dir. Bu ölkələrdə sürətlə artan tələbatlara nisbətən ehtiyatlar çox azdır. Ehtiyatlar nə qədər az olarsa onların islahatlara və inkişafa düzgün paylanması bir o qədər vacibdir. Bu ehtiyatların nüfuz gətirən layihələrə, jəfəng iqtisadi sxemlərə, lazımsız hərbi xərclərə, korrupsiya və dələduzluq yolu ilə şəxsi zənginləşməyə yönəldilməsi (əhalinin ən adi ehtiyatlarının ödənilmədiyi ölkələrdə) nəinki mənəvi, yaxud gerçək jinayətdir, həm də insanın iqtisadi və sosial haqlarının pozulmasıdır. Deməli, zəif ehtiyatları idarə edən hökumət real üstünlüklərə və əhalinin əsas ehtiyatlarına uyğun olaraq yaxşı idarəetmə barədə qayğılanır. Hətta deyərdim ki, zəif ehtiyatların sağlam idarə edilməsi əsl demokratik gerçəkliyin sınağıdır. Bu, ehtiyat içində olan insanların ilk növbədə həyatın yaxşılaşmasını gözləyərək demokratiyaya olduqca “utilitar” yanaşdığı vəziyyətdə çox əhəmiyyətlidir. “Dayanıqlı siyasi inkişaf iqtisadi və sosial layihə ilə müşayiət olunmalıdır” (Nelson Mandela, 2000-ci il). Fəqət biz idarəetmənin keyfiyyətini nə jür qiymətləndirə bilərik? Əgər biz müvafiq göstərijiləri nəzərdən keçirsək korrupsiya fenomeninə olan münasibət siyahısının yuxarı hissəsində yerləşir və mən TI-nin fəal üzvlərindən biri kimi hətta deyərdim ki, birinci yerdə durur. Korrupsiya, həqiqətən də, yaxşı və ya pis idarəetmənin konkret ifadəsidir. Korrupsiya əleyhinə mübarizə üzrə ciddi söylər edən hökumət yaxşı idarəetmənin aşkar tərəfdarı olduğunu göstərir. Təəjjüblü deyil ki, akademik ədəbiyyatda və beynəlxalq təşkilatların nəşrlərində “yaxşılaşdırılmış idarəetmə” və “korrupsiya əleyhinə mübarizə” anlayışları qarşılıqlı sıx bağlıdır. Koton sazişi “korrupsiya əleyhinə mübarizə və onun qarşısının alınması tədbirləri”ni bir-birinə bağlayaraq bu deyiləni təsdiq edir. Pis idarəetmənin təsirini nəzərdən keçirdikdə görmək olar ki, korrupsiya beynəlxalq bazarlarda ədalətli rəqabətə nəinki pozunu təsir göstərir və hətta yüksəliş və

inkışafın yolunda ciddi maneədir. O, real iqtisadi və sosial məsrəflər törədir. Korrupsiyanın yalnız bir neçə mənfi nəticəsinə baxaq:

Ş o, mal və xidmətlərin qiymətlərini artırır;

Ş əgər işlər beynəlxalq kreditlərdən maliyyələşirsə o, xarici borju artırır;

Ş hökumət ilə kontraktçılar arasındakı məxfi danışıqlar səbəbindən, o, layihələrin keyfiyyətinin aşağı düşməsinə gətirib çıxarır;

Ş o, biznesin ən "gəlirli" sahəsinə çevrilərək texnologiya seçiminə təhrif gətirir;

Ş üstünlüklərin (prioritetlərin) seçiminə ölkə inkışafının islahatlara və prioritetlərə olan zərurətinin yox, şəxsi maraqların təsir etdiyi halda o, ehtiyatların qeyri-düzgün paylanmasına gətirib çıxarır;

Ş əhalinin kasıb kateqoriyaları ən sadə xidmətlərdən məhrumdur (təhsil, səhiyyə və s.);

Ş korrupsiya özəl investisiyaları hürküdən əsas amillərdən biri olduğu üçün özəl investisiyalara maneçilik təsiri göstərir;

Ş donor agentliklər ehtiyatların daha çox şəffaf və hesabatlı idarə edilməsinə diqqət ayırtdıqları üçün o, xarici yardımın ixtisarına gətirib çıxarır.

BVF-nin bu yaxın zamandakı (2000-ji il) tədqiqatının nəticəsi: "bir sözlə, korrupsiya investisiya və yüksəlişə mane olan və bunun nəticəsində bir çox keçid iqtisadiyyatlı ölkələrdə həyat səviyyəsini aşağı salan əsas qüvvələrdən biridir". Mən bu nətiyə ilə tamamilə razıyam.

Və nəhayət, beynəlxalq əməkdaşlığın hökumətin hesabatlılığını yaxşılaşdırma və korrupsiyanı ixtisar edə biləcəyi üsullarına baxaq. Korrupsiya əleyhinə mübarizə iki sahədə fəaliyyəti nəzərdə tutur. Keçid dövründə və inkışafda olan ölkələrin dələduzluq və korrupsiya əleyhinə mübarizə üzrə səylərinin dəstəklənməsi üzrə fəaliyyət. Eləcə də, "Şərq" və "Jənub"dakı rəsmi şəxslərin rüşvətxorluğuna bizim Qərb ölkələrindəki dözümlü, yaxud hətta ruhlandırıcı münasibət üzrə qaydaların və mexanizmlərin aradan qaldırılmasına yönələn fəaliyyət. Bu, mübarizənin iki jəbhədə aparılmasıdır. Atılmalı olan zəruri addımlara aşağıda baxaq.

1) Ən əvvəl, öz evimizdə işlərin qaydasına salınmasıdır. Əgər Qərb ölkələri keçid dövründəki və inkışafda olan ölkələrin etimadlı tərəfdaşları olmaq və onlara yaxşı idarəetmədə və korrupsiya əleyhinə mübarizədə yardım etmək istəyirlərsə bu halda onlar ilk növbədə özlərinin xaricdə rüşvətxorluğu asanlaşdıran qaydalarını ləğv etməlidirlər (yəni sərhəd keçidindəki korrupsiyanı kriminallaşdırmalı, məhkəmə sistemləri arasındakı əməkdaşlığı gücləndirməli, vergi ödəmələrini ləğv etməli, ixrac kreditlərinin sığortalanmasına yenidən baxılmalı və gizli bank hesablarının baxılmasını asanlaşdırmalı). Artıq bütün bu sahələr üzrə nailiyyətlər əldə edilib (ATƏT Konvensiyası, 1997-ji il). Bu nailiyyətlərin əldə olunmasında TI-nin az rolu olmayıb.

2) Maliyyə agentliklərinin satılmazlığı (rüşvətlə ələ alınmazlığı) qorunmalıdır. Əlbəttə ki, maliyyə agentliklərində işləyən şəxslərin yüksək satılmazlıq səviyyəsi etimadın daha bir aşkar ünsürüdür. Dəqiq davranış kodeksləri, ciddi monitorinq, məlumat verənlərin mühafizəsi və digər sərt sanksiyalar zəruridir.

3) "Yaxşı idarəetmə" əsas konsepsiyaya çevrilməlidir. Burada müəyyənləşən "yaxşı idarəetmə" beynəlxalq əməkdaşlıq sazişlərində insan haqlarının qorunması, demokratik prinsiplər, qanunun aliliyi kimi mühüm ünsürlərdən biri olmalıdır. Hökumətin hesabatlılığı və korrupsiya əleyhinə mübarizəni yüksəltmək niyyətini "yaxşı idarəetmə"nin yaxşı göstərijisi kimi qəbul edilməlidir.

4) Beynəlxalq yardımın bölüşdürülməsi zamanı "yaxşı idarəetmə"dən bir meyar kimi istifadə olunmalıdır. Ehtiyatların şəffaf və hesabatlı idarə edilməsi (korrupsiya əleyhinə mübarizə bunun mühüm hissəsidir) inkışafın şübhəsiz əsas şərtlərindən biri olduğu üçün bu sahədə göstərilən səylərə maliyyə agentliklərinin yardımın bölüşdürülməsində əsas meyar qismində baxması məntiqlidir.

5) Antikorrupsiya proqramlarını dəstəkləmək. Maliyyə agentlikləri hökumətin korrupsiyaya nəzarət üzrə tədbirlərinə üç əsas sahədə yardım etməlidir:

Ş korrupsiyanın dağıdıcı nəticələri barədə ictimaiyyətin məlumatlılığını artırmaq (məsələn, mülki təhsil, seminarlar, nəşrlər, KİV-in yardımı və s. vasitəsi ilə);

Ş korrupsiyaya dolayı əks-təsir göstərən siyasi və iqtisadi şəraitin yaradılmasına yardım edilməsi (demokratiyanın dəstəklənməsi və ictimai iştirak, vətəndaş jəmiyyətinin möhkəmləndirilməsi, azad mətbuata yardım, inkişaf prioritetləri barədə kütləvi müzakirələrin keçirilməsi və s.);

Ş konkret antikorrupsiya layihələrinə yardım edilməsi (antikorrupsiya qanunverijiliyi layihələrinin tərtibatında texniki yardım, alışıların şəffaf əməliyyatlarının yaradılması, maliyyə nəzarəti və audit xidmətləri, ombudsmen və s.).

Bu sahələr üzrə fərdi tədbirlər sistemləşdirilməli və ardıcıl "milli etimad sistemi"nə daxil ediləməlidir. İdarəetmənin yüksəldilməsinə zəruri təsirin göstərilməsində, korrupsiya əleyhinə mübarizədə və müntəzəm monitorinqin həyata keçirilməsində vətəndaş jəmiyyətinin rolu olduqca əhəmiyyətlidir. Anjaq hesabatlılığın və korrupsiya əleyhinə mübarizənin yaxşılaşdırılması ilə məşğul olan yeganə qlobal QHT TI bu prosesdə mühüm rol oynayır. "TI-yə korrupsiya məsələsinin bütün dünyanın gündəliyinə çıxarmaq müyəssər olub" ("Time" jurnalı, 1998-ci il). Qeyri-mərkəziyyət təşkilatı olan TI-nin dünyanın 80 ölkəsində milli nümayəndəlikləri var. Keçid iqtisadiyyatlı ölkələr də daxil olmaqla bunların əksəriyyəti Avropa ölkələrindədir. Vətəndaş jəmiyyətinin qurumları yerli ictimaiyyətin bir hissəsi olduğu üçün onlara yardım etmək zəruridir. Onlar hər hansı xarici qurumlardan (maliyyə agentliklərindən) daha çox keyfiyyətli məlumata malikdir və gerçəkliyi daha yaxşı anlayır. "Daxildən gələn səs" olaraq onlar himayəçilikdə, yaxud maraqlı münasibətdə şübhə doğura bilməz, əksinə, həddən artıq tənqidi mövqe tutduqları zaman yerli siyasi təsirə məruz qala bilər. Buna görə də onlara xarici dayaq və yardımçı olan beynəlxalq QHT şəbəkəsinin bir hissəsi olmaq vacibdir.

Nəticə: yaxşı idarəetmə beynəlxalq əməkdaşlıqda yalnız yeni istilah olmamalıdır. Jiddi baxıldıqda o, uğurlu islahatların, bərabər hüquqlu və dayanıqlı yüksəliş və inkişafın əsas hissələrindən biridir və bəlkə də ən əsas hissəsidir.