

# HÖKUMƏTİN EFFEKTİVLİYİNİ ARTIRMAQ: “BEYİN MƏRKƏZLƏRİ”NİN QƏRAR QƏBUL ETMƏDƏ ROLU

**Ayxan Nəsbibli**

**Açar sözlər: yaxşı idarəetmə, siyasət, siyasi strategiya, “beyin mərkəzləri”**

## **Qısa xülasə:**

Bu siyasət sənədi Azərbaycan daxil olmaqla, digər keçid dövrü yaşayan və bənzər situasiyada olan müxtəlif ölkələrdə siyasət nəticələrinə (policy outcomes) cavab olaraq yazılmışdır. Bu bənzərliklər dövlət sektoru idarəetməsində monopoliyanın və geniş səlahiyyətli hökumət (big government) anlayışını əhatə edir. Keçmişdə geniş səlahiyyətli hökumət və dövlət sektoru nəticəsi arasında əlaqələrin müsbət olduğu düşünülürdü. Lakin dövlət sektoru idarəetməsində islahatlar və məhdud dövlət resurslarının istifadəsi ilə yuxarıda göstərilən əlaqələr qanuni gücünü itirmiş oldu.

Burada qeyd edilməlidir ki, keçid dövrü yaşayan ölkələrdə problemlərin həlli üçün hökumətə böyük ümid var; hətta baxmayaraq ki, dövlət sektoruna güclü mənəvi təhlükə təsiri mövcuddur və inam da azdır. Bu dixotomiya və anlaşılmazlığa görə, qərar qəbul etmə proseduruna cəlb olunan iştirakçılar üzərində dayanmaq vacibdir.

Yuxarıdakı arqumentlərə əsaslanaraq, siyasət sənədinin əsas məqsədi qərar qəbul etmə prosesində hökumət tərəfindən inhisarda olmayan ən yaxşı mümkün dövlət sektoru strukturunu tapmaqdır. Başqa ölkələrin təcrübəsi göstərir ki, uyğun şəkildə dizayn olunmuş hökumət strukturu əsasında siyasi qərarların hazırlanması daha davamlı olur. Bundan başqa, inhisarlaşdırılmamış qərar qəbul etmə prosedurunun qəti olaraq daha böyük müsbət effekt verəcəyi nəzərdə tutulur; bu yalnız plüralizm və hökumətdən kənar siyasi ideyalar/ alternativlər gətirmək haqqında deyil, həm də dövlət sektoru idarəetməsində yaxşı idarəçilik prinsiplərinin tətbiqi haqqındadır.

Bu sənəd üç hissəyə bölünür. Birincisi, problemlərlə bağlı hesabat işlənib hazırlanır. Ardınca, status- kvo/ problemin qarşısını almaq üçün iki alternativ siyasət və ya ssenari göstərilir. Sonda ən yaxşı mümkün siyasət seçiminin tətbiqi üçün hökumətin diqqətinə çatdırılacaq tövsiyələr verilir.

Sənədin problem hissəsi Azərbaycanda dövlət sektoru strukturunu və qərar qəbul etmə proseduru üçün cəlb edilən iştirakçıları müəyyən edir. Monopoliya və siyasət-siyasi (politics-policy) məsələlərin üst-üstə düşdüyünü nəzərə alaraq, sovet tipli bürokratiyanın 21-ci əsr idarəetmə vasitələri və mexanizmləri ilə uyğun gəlmədiyi təsdiq edilir. Eyni zamanda, bu sistem çoxluğa qarşı işləyir, cəmiyyətə korrupsiyalaşmış fəaliyyətlər, informasiya asimetriyası, məsuliyyətsizlik gətirir və yaxşı idarəetmə elementlərinin icrası pozulur.

Bu problemin öhdəsindən gəlmək üçün iki alternativ ssenari göstərilmişdir. Birinci, korporativ idarəetmənin tətbiqi və ikinci “beyin mərkəzlərinin” qərar qəbul etmə proseduruna cəlb olunması. Onlar üç indikator (göstərici) əsasında dəyərləndirilir: (1) maliyyə siyasəti (fiskal siyasəti) və davamlılıq, (2) ideya yaratmaq bacarıqları, (3) mövcud güclü tərəflər və icra mümkünlüyü.

Korporativ idarəetmə mexanizmi əsasən sahibkarlıq elementlərinin dövlət sektoruna tətbiqidir. Özəl sektordan öyrənilən dərslər təsdiq edir ki, kiçik/limitli resurslardan istifadə olunmaqla daha yaxşı nəticə əldə etmək mümkündür. Bundan başqa, ənənəvi bürokratiyanın problemləri də aradan qaldırılır. Maliyyə siyasəti və davamlılıq nöqtəyi-nəzərindən, bu siyasətin işə kənar qüvvə cəlb etmək və dövlət xidmətlərinin özəlləşdirilməsi üçün baha olduğu hesab edilir, hətta baxmayaraq ki, son nəticədə yüksəliş var. Ən önəmlisi odur ki, bu siyasətin tətbiqi ilə qərar qəbul etmə proseduruna cəlb edilən əlavə iştirakçıların tipində heç bir dəyişiklik olmayacaq. Eyni zamanda, ideya yaratma bacarığı tam zəifdir və Azərbaycanda korporativ idarəetmə mexanizmini dəstəkləmək üçün güclü qanunvericilik və praktiki əsasa ehtiyac duyulur. Nəticədə, bu alternativ siyasətin daha çox istehsal yönümlü olmasına baxmayaraq, o, qərar qəbul etmə səviyyəsində dəyişikliyə cavab vermir.

“Beyin mərkəzləri”ni qərar qəbul etmə proseduruna cəlb etmək Azərbaycanda dövlət sektorundan kənar müxtəlif iştirakçıların yetişməsinə cavabdır. Bu siyasətin tətbiqi fiskal

yükü azaltmağa təsir göstərəcəkdir. Siyasi ideyalar yaratmaq üçün “beyin mərkəzləri”nin öhdəliyi, ixtisaslaşması və bacarıqları da, bu sektorun qərar qəbul etmə səviyyəsində iştirakına əsas verən güclü tərəfləridir. Eyni zamanda, onların hazırkı peşəkarlığı və legitimliyi bunun əhəmiyyətini daha da artıracaqdır. Beləliklə, “beyin mərkəzləri”ni qərar qəbul etmə proseduruna cəlb etmək Azərbaycanda optimal bir ssenaridir.

Bu siyasəti həyata keçirmək üçün hökumətin nəzərə almalı olduğu müxtəlif məqamlar var: qanunverici əsası yaratmaq, rəqabət qanununda dəyişikliklər etmək, hökumətin gündəliyində şəffaflıq və qeyri-hökumət iştirakçılarının məsləhətini nəzərə almaq.

### **Problemlərlə bağlı hesabat: mövcud qərar qəbul etmə strukturu ilə düzgün gəlməyən nədir?**

Keçid dövrü yaşayan ölkələrdə hökumətin ölçüsü və strukturu həlledici məsələlərdən biri hesab edilir. Bu mühüm məsələnin məqsədi iqtisadi inkişafa aparıcı davamlı qərar qəbul etmə strukturunun əsaslarını başlatmaqdır. Sovet hökmranlığı sayəsində, qərar qəbul etmə sahəsinin inhisarlaşması və mərkəzləşməsi daxil olmaqla, dövlət sektorunun forması şaquli (yuxarıdan aşağı) və yüksək bürokratik səviyyədə qalmışdır. O dövrdə bazar prinsiplərinin olmaması dövlət sektorunun nəticəsi ilə faktiki hər hansı əlaqəsi olmayan “tam məşğulluq” fenomenini gətirdi. 21-ci əsr dinamikası ilə bu əlaqənin səhv olduğunu nəzərə alır. Bundan əlavə, cəmiyyətdəki müxtəlif iştirakçıların yetişməsi müddəti ilə, keçid ölkələrində siyasətin hazırlanması platforması üçün islahatlar olmalıdır. Beləliklə, ora müxtəlif iştirakçıların cəlb edilməsi üçün dəyişikliklər edilməli, keçid ölkələrində islahat tempi ərzində onların hüquqları və öhdəlikləri nəzərə alınmalıdır.

Burada dəfədən dəfəyə problem qərar qəbul etmə sahəsindəki qeyri-adekvat şəraitdir. Problemləri nəzərə alaraq, Azərbaycanda siyasi hakimiyyət üçün savaşa və “partiya siyasəti”nin qərar qəbul etmə sahəsi üzərindəki gücü azaldılmalıdır. Başqa sözlə, siyasət siyasi məsələlərdən üstün olduğu təqdirdə, effektivlik baxımından ümumi təsir minimuma endirilməlidir. Əks təqdirdə, bütün siyasətlər siyasiləşmiş olaraq qalacaq.

Başqa bir tərəfdən, proqnozlaşdırıla bilən və davamlı siyasət dinamikasının yaranması üçün bu təsiri azaltmaq vacibdir. Davamlılığını qoruyub saxlamaq üçün siyasi qərarların

hazırlanmasında konsensusa güclü ehtiyac var. Bunu yalnız dövlət sektorunun hökumətin monopolist formasından çıxardarkən mümkün ola bilər.

Məlum olduğu kimi, qərar qəbul etmə proseduru üzərində dövlət sektoru monopoliyası sonsuz sayda mənfi effekt yaradır. Birincisi, hökumət səviyyəsində alternativ siyasət (və ya siyasi seçimlər) yaratmaq üçün imkanlar zəif olur. Bu, hökumətin məqsədyönlü işləmək və əməldə strateji əsaslara cavab vermək bacarığını zəiflədir. İkincisi, informasiya axını məhdudlaşdırılır.

İnhisarlaşdırılan sistem şəraitində qeyri-hökumət orqanlarının (fərdi seçicilər daxil olmaqla) informasiya əldə etmək, göstəriş vermək və yuxarıdan aşağıya şaquli nəzarət fəaliyyəti üçün imkanları az olur. Bu o deməkdir ki, yüksək səviyyəli qərar qəbul edənlər (çox zaman siyasətçilər) məsələnin kökü haqqında az anlayışa malik olmaqla qərar verirlər. Eyni zamanda, məhdud dövlət resurslarının korrupsiya səviyyəsində və faydasız istifadə olunmasında artım var. Nəticədə, insanlar sistemin qurbanı olur və effekti az olan siyasət işləmə proseduru hökumətin məsuliyyətinin və qanuniliyinin olmamasına çıxarır.

Hal-hazırda, geniş səlahiyyətli hökumət anlayışı açıq-aydın bürokratiya formasında özünü göstərir. Hökumət strukturu 18 nazirlik, 15 dövlət komitəsi və agentliyi, 8 dövlət departamenti, 9 dövlət korporasiyası və 22 başqa dövlət təşkilatı tərəfindən təmsil edilir. Eyni zamanda, 4 milyon işçi qüvvəsindən yalnız 1.38 mln-u tam ştat əsasında çalışır: 800 min nəfər dövlət sektorunda (1/3 inzibatçı), yerdə qalanlar özəl sektorda fəaliyyət göstərir.<sup>1</sup> Bu statistik göstərici bəyan edir ki, siyasətlərin hazırlanmasında dövlətin inhisarçılığı və səmərəsiz xərclər siyasəti mövcuddur. Müvəffəqiyyətli ssenarilərə əsaslanaraq siyasətlərin qəbul olunmasında bir neçə struktur vardır; harada ki, yüksək dərəcəli dövlət qulluqçuları yuxarı səviyyədən gələn əmri axtarmağa ehtiyac duymayaraq, missiya və məqsədlərin yerinə yetirilməsi istiqamətində işləyən qeyri-inhisarçı sistemə malikdir. Beləliklə, hökumətin uyğun ölçüsü və strukturu qərar qəbul etmə prosesinə müsbət təsir gətirmək üçün olduqca vacibdir.

Nəzərdə tutulan tədqiqat sualı aşağıdakı kimidir:

- *Siyasətlərin hazırlanması (qərar qəbul etmə) prosedurunda hökumətin effektivliyini artırmaq üçün ən yaxşı mümkün ssenari hansıdır?*

Oxucunun diqqətini dağitmamaq üçün bu sənədin məhdudiyyətini göstərmək vacibdir. Bu sənədi *qərar qəbulu proseduru və strukturunda monopoliyanı ləğv etmək məsələsi üzərinə yönəldilmişdir*. Xarakter etibarilə, bu, idarəetmə pillələri prinsipini əks etdirməyən qərar qəbul etmənin mərkəzləşməsi istiqamətinin əksinədir. Lakin, bu, hazırkı sənədin müzakirə mövzusu deyil; əksinə, sənəd qərar qəbul etmə səviyyəsinə cəlb olunan *iştirakçıları* əhatə edir.

Ümumiyyətlə, nəzərdə tutulur ki, daha geniş səlahiyyətli hökumətlər az effektiv, amma kifayət qədər bahalı olur. Yuxarıda qeyd edildiyi kimi, daha geniş səlahiyyətli hökumətlər və nəticə arasında birbaşa müsbət əlaqə yoxdur. Bundan əlavə, geniş səlahiyyətli hökumətlər fərdi ehtiyaclara cavab vermir, bazar iqtisadiyyatı prinsiplərinə qarşı çıxır və keçid prosesinə zərər vurmaqla islahatların tempini çətinləşdirir. Maliyyə böhranından sonrakı dövr və güclü səylər fiskal sektorun yükünü azaltmaq üçün dövlət sektorunun qərar qəbul etmə strukturunda dəyişikliklərə yüksək stimula və həvəs yaratmalıdır.

#### **Digər qurumları nəzərə almaqla alternativlərin müəyyən olunması:**

Azərbaycan daxil olmaqla, keçid ölkələrin dövlət sektorunun qərar qəbul etmə strukturunda yuxarıda göstərilən problemi nəzərə alaraq, bu siyasət sənədi iki tətbiq oluna bilən ssenarini müəyyən etmişdir. Bu baxışa görə korporativ idarəetmə mexanizmi və qərar qəbul etmə proseduruna əlavə iştirakçılar cəlb etmək iki alternativ siyasətdir. Qeyd edilən siyasətləri qiymətləndirmək və bir-biri ilə müqayisə etmək üçün maliyyə/ fiskal siyasət və davamlılıq, ideya yaratmaq bacarığı, mövcud qüvvələr və mümkünlük indikatorları istifadə edilir.

Strukturları əyani surətdə görmək üçün aşağıda qeyd edilən Cədvəldə təfərrüatlar daha aydın verilmişdir. Şaquli ox üzrə iki alternativ qərar qəbul etmə strukturu göstərilir. Onlar analiz olunur və horizontal oxlarla hazırlanmış indikatorlar əsasında müqayisə edilir. Alternativ siyasətlərə indikatorların tətbiqi, dövlət sektorunu seçmək və idarə etmək üçün “ən yaxşı mümkün” ssenarini aşkara çıxarmalıdır. Yaxşı idarəetmə prinsiplərinin tətbiqinə də nail olmaq üçün əsaslı analiz aparmaq vacibdir.

**Cədvəl 1: Siyasi alternativlər və indikatorlar**

	<b>İdeya yaratmaq üçün bacarıq</b>	<b>Maliyyə siyasəti və davamlılıq</b>	<b>Mövcud güclü tərəflər və icra mümkünlüyü</b>
<b>Korporativ idarəetmə mexanizmi</b>			
<b>Qərar qəbul etmə proseduru üçün yeni iştirakçılar</b>			

**Ssenari 1: Korporativ idarəetmənin uyğunluğu**

Ənənəvi olaraq, korporativ idarəetmə mexanizmi özəl sektor idarəetməsinə daha uyğundur. Bu model keçid ölkələrdə yalnız biznes sektorunun bacarıqları inkişaf olunması (capacity building) məqsədləri üçün deyil, həmçinin dövlət sektoru idarəetməsində tətbiq olunmaq üçün müxtəlif beynəlxalq və donör təşkilatlarının diqqətini cəlb etmişdir. İlk başlanğıcdan bəyan etmək mümkündür ki, korporativ idarəetmə mexanizmi orta və uzunmüddətli investisiya cəlb etməyə çalışan səhmdarlar ilə daxili iştirakçılar (idarəetmə və nəzarət şurası) arasında razılıq və kompromis əsasında yaradılır.

Bundan əlavə, sözügedən mexanizm çərçivəsində şəffaflıq və informasiya axını sayəsində qərar qəbul etmə proqnozlaşdırıla bilən, məsul, effektiv və səmərəli nəticə yaradır. Beləliklə,

dövlət sektoru idarəetməsinə korporativ idarəetmə vasitələrinin tətbiqi məhdud resurslar ilə daha yaxşı xidmətlər təmin etməyi nəzərdə tutur.

*Maliyyə siyasəti və davamlılıq:* Korporativ idarəetmə mexanizminin büdcə bölməsini müəyyən etmək, əslində, mürəkkəb məsələdir. Bir tərəfdən, xidmət təchizatının qeyri-hökumət təmsilçisinə təhvil verilməsi var. Başqa bir tərəfdən, sistem sahibkarlıq əsasında qurulduğu və biznes yönümlü olduğu halda, hökumət onu dövlət xidmətlərinin əvəzini ödəmək üçün tələb edir. Bu siyasətdən xüsusi xidmət üçün ayrılan əlavə və ya artıq fondlara əsaslanan iqtisadiyyatın maliyyə ili büdcəsinə xeyir gətirməyəcək.

Davamlılıq baxımdan korporativ idarəetmə mexanizminin təsiri kifayət qədər güclü olmayacaq. Bu mexanizmin məqsədi daha çox, maksimum effektivliyə nail olmaqla bərabər, gəlir yaradan elementlərin cəmləşməsi ilə prosesin məhsuldarlığını və nəticəsini artırmaqla bağlıdır.

Buna baxmayaraq, qərar qəbul etmə səviyyəsində modifikasiya qərar qəbul etmə proseduruna müxtəlif mövqelər cəlb etməyə can atan siyasi dövrənin başlanğıcını nəzərdə tutur. Beləliklə, korporativ idarəetmə sistemi maliyyə büdcəsində yükü azaltmaq və sistemi daha davamlı etmək üçün müsbət təsir yarada bilməyəcək.

*İdeya yaratmaq bacarığı:* Burada, korporativ idarəetmə konsepsiyasını Yeni Dövlət İdarəetmə (NPM) növünə yaxın aid etmək olar; hansı ki, dövlət sektoru asılılığından çıxmağa, dövlət nəzarətinin ləğvinə və özəlləşməyə əsaslanır.

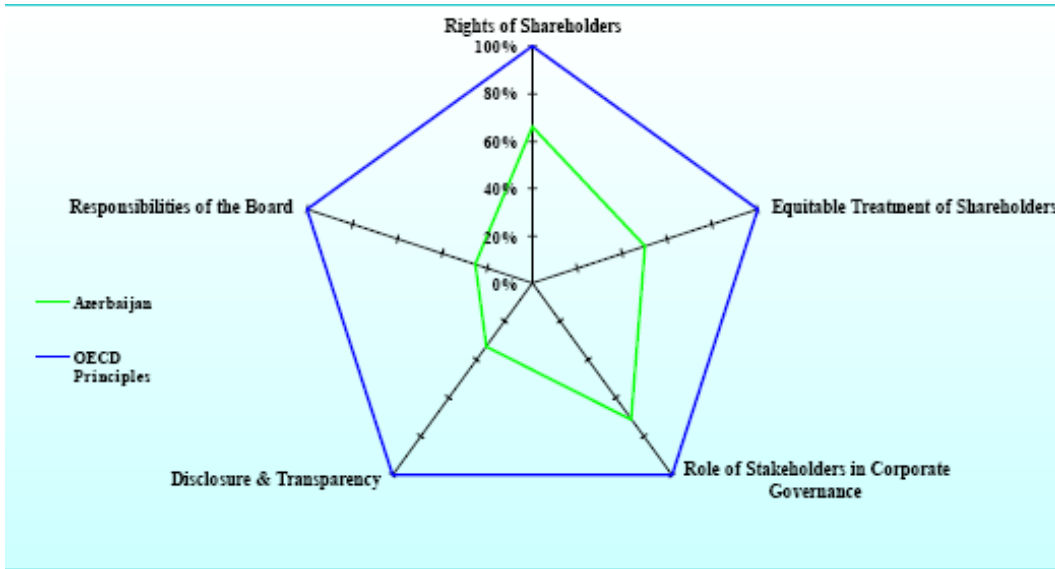
Fəaliyyətləri, büdcənisi və resurs məhdudiyyətlərini idarə etmək üçün müstəqil agentliklərə verməklə, hökumət orqanları ilə müqayisədə effektivliyi və səmərəliliyi artırır. Eyni zamanda, bu, dövlət sektorunda önəmli məsələlərdən biri olan agent prinsipi (işəgötürən və işçi arasındakı münasibət) probleminə də üstün gəlir. Buna baxmayaraq, siyasət sənədinin məqsədini nəzərə alsaq, korporativ idarəetmə mexanizmi problemə (*qərar qəbul etmə prosedurunda monopoliya*) üstün gəlmək üçün həqiqətən olduqca məhduddur: insanlar üçün yuxarıdan aşağı göstəriş, nəzarət sistemi, informasiya asimmetriyaları və bütün qərarlar

kifayət qədər podratçının (xidmət təchizatçısı, korporasiya üzərində) inhisarçı nəzarətinə əsaslanır.

Açıq-aydın, ideyaların və ya siyasətlərin yaranması hökumətin hökmranlığı altında olur. Beləliklə, fikirlərin diversifikasiyası və ya xaricdən intellektual müdaxilə kənarlaşdırılmışdır.

*Mövcud güclü tərəflər və icra mümkünlüyü (current strengths and feasibility):* Avropa Yenidənqurma və İnkişaf Bankının (AYİB) əvvəlki tədqiqatına əsaslanaraq, demək olar ki, Azərbaycanda korporativ idarəetmə qanunu olduqca zəifdir (2004). Biz bunu qonşu ölkələrlə müqayisə və aşağıdakı qrafikdəki ballar əsasında etiraf edə bilərik. Burada səhmdarların hüquqları, idarə heyətinin öhdəlikləri, açıqlama və şəffaflıq, səhmdarların ədalətli dəstəyi və korporativ idarəetmədə səhmdarların rolu korporativ idarəetmə mexanizminin təyinediciləri hesab olunur.

**Qrafik 1: AYİB Korporativ İdarəetmədə Hüquqi Qiymətləndirmə, Azərbaycan<sup>ii</sup>**



Çox maraqlıdır ki, yuxarıdakı qrafikə əsaslanarsaq, hətta ictimaiyyətə yayılan informasiyanın az olmasına baxmayaraq, maraqlı tərəflərin korporativ idarəetmədə rolunun güclü olduğu qeyd olunur. Eyni zamanda, idarə heyətinin məsuliyyəti də formal olaraq zəifdir. Buna baxmayaraq, çox maraqlıdır ki, səhmdar hüquqları və onların dəstəyi orta səviyyədədir.

Beləliklə, qanunverici əsas vurğunu əsasən səhmdar hüquqlarının müdafiəsinə qoyur; ancaq Azərbaycanda korporativ idarəetmə elementlərinin başqa təyinedicilərində ziddiyyətlər mövcuddur.

Dünya Bankı Qrupunun bu yaxınlardakı tədqiqatı institusional səviyyədə dəyişikliklər tələb edir; Azərbaycanda korporativ idarəetmə prinsiplərinin qanuni tətbiq olunması və yerinə yetirilməsi keçən bir onillikdə yaxşılaşmağa başlamışdır. Buna baxmayaraq, prinsiplərin əksəriyyəti qismən tətbiq olundu və ya heç həyata keçirilmədi (s.14 -15). Belə görünür ki, bu sektorda məsuliyyətin bölünməsi aydınlaşmalı və qəti olaraq müəyyən edilməlidir; qaydalar və tənzimləmələr tətbiq olunmalı və korporativ informasiya ictimaiyyətə yayılmalıdır.<sup>iii</sup> Bunların dövlət sektoru idarəetməsinə korporativ idarəetmə elementlərinin tətbiqi, xüsusilə agentlik daxilində əmək və məsuliyyət bölgüsü ilə əlaqəli olan şəxslərin və hər agentliyin xüsusi siyasət üzrə qərar qəbul etmə sahəsindəki roluna kifayət qədər təsiri olacaq.

Ümumilikdə, bu modelin sxemini və sözügedən siyasət sənədinin məqsədini nəzərdə tutan (qərar qəbul etmə prosedurunda monopoliyaya üstün gəlmək) korporativ idarəetmə mexanizmi daha çox prosesdə dəyişikliklər yaratmaq, daha çox proqnozlaşdırılma, nəticə və məhsuldarlığı artırmaq haqqındadır, ancaq qərar qəbul etmə proseduruna cəlb edilən iştirakçıların tiplərində heç bir dəyişiklik baş vermir. Bu regionda və keçid ölkələri arasında dövlət sektoru idarəetməsinə məlum mexanizmi tətbiq edən heç bir model yoxdur. Beləliklə, nəzərdə tutulmuş məqsədlə bu alternativ siyasəti dəstəkləmək, qərar qəbul etmə proseduru üzərindən hökumət monopoliyasının götürülməsi üçün uğurlu nəticə verməzdi.

## **Ssenari 2: Qərar qəbul etmə proseduru üçün “beyin mərkəzləri”**

İkinci ssenari Azərbaycanda dövlət sektorunun qərar qəbul etmə proseduruna “beyin mərkəzləri”nin cəlb olunmasına yardım göstərir. Bu yeni-idarəçilik strukturu hal-hazırda müxtəlif ölkələr tərəfindən tətbiq olunur. Buna əhəmiyyətli dərəcədə yalnız dəstək axtaran qeyri-hökumət təmsilçiləri (yəni “beyin mərkəzləri”) ilə mərkəzi hökumətin könüllü əməkdaşlığı əsasında nail oluna bilər.

Nəticə olaraq, dövlət sektorunda qərar qəbul etmə müxtəlif səviyyələrdən irəli sürülən müxtəlif fikirlərə əsaslanaraq daha rəngarəng olur, nəticə effektivlik gətirir və yaxşı idarəetmə prinsiplərinə cavab verir. Yuxarıda qeyd olunduğu kimi, müəllif bu ssenarini ağaşdakı indikatorlar ilə qiymətləndirir – fiskal siyasət və davamlılıq, ideya yaratmaq bacarığı, mövcud güclü tərəflər və istək:

*Fiskal siyasət və davamlılıq:* Fiskal siyasət və davamlılıq prosesin büdcə ölçüsünə əsaslanır. O, qəti şəkildə təsdiq edir ki, qərar qəbul etmə proseduruna “beyin mərkəzləri”nin cəlb olunması hökumətin maliyyə yükünü azaldacaq. Həmən maliyyə yükünü ki, daha çox dövlət sektorunun fəaliyyəti üçün əmək haqları və başqa xərclər üzrə ayırmalarla bağlı maddələrə aiddir.

Hal-hazırda, Azərbaycanda təkcə dövlət qulluqçularının əmək haqları və xərcləri üçün 2.2 mln AZN xərclənir (səh.21- 22)<sup>iv</sup>. Əvvəlki illərlə müqayisədə, xərclər yeni dövlət işlərinin sayına nisbətə xeyli artmışdır. Bu yerdə o da xatırladılmalıdır ki, cari il büdcənin bir qismi Dövlət Neft Fondundan köçürmələrlə subsidiyalaşır. Bu köçürmələr isə illik büdcəni özündən asılı edir və mənəvi təhlükə yaratma imkanları yaradır. Statistika nəzər yetirsək, maliyyə ili büdcəsinin təxminən 50%-i Neft Fondundan köçürmələrdir; eyni zamanda, Fond xərclərinin 90%-dən çoxu cari il büdcəsinə olan köçürmələrdir. Platforma “beyin mərkəzləri” və hökumət nümayəndələrindən ibarət olduğu halda, dövlət sektoru idarəetməsi üçün maliyyə yükü və daha yüksək xərclər azaldılacaq.

Davamlılıq nöqtəyi-nəzərindən, qeyri-hökumət təmsilçilərinin cəlb olunması müsbət təsir yaradır. Hər şeydən əvvəl, bu əsas qeyri-hökumət təmsilçilərinin problemlərlə bağlı siyasətlə məşğul olmaq və potensial nəticəni cavabdehliklə müəyyən etmək öhdəliyidir. Bu o deməkdir ki, xərc və mənfəətin məsuliyyətini öz üzərinə götürməklə, “beyin mərkəzi” təmsilçiləri dəqiq problemin tədqiqatı və cari il dinamikası üçün nəticə verəcək. Bundan əlavə, qərar qəbul etmə ideya və səs çoxluğuna əsaslandığı halda, hökumətin qanunilik səviyyəsində yüksəliş olacaqdır. Nəticə olaraq, konsensusa əsaslanan qəbul olunmuş siyasətlər birləşdiriləcək və onların yaxın gələcəkdə sıradan çıxma imkanı azalacaqdır.

Beləliklə, qərar qəbul etmə proseduruna “beyin mərkəzləri”nin cəlb olunması hökumət büdcəsinin maliyyə yükünü azaldacaq və davamlı siyasətlərə imkan verəcəkdir.

*İdeya yaratmaq bacarığı:* Azərbaycanda “beyin mərkəzləri” və başqa növ QHT-lər ideya (və ya *dövlət-siyasəti alternativ*) yaratmaq üçün güclü intellektual bacarığa malikdirlər. Bunu həmin təşkilatların tədqiqat və yazılarındakı müqayisəli üstünlük sübut edir.

Hökumətdən kənar səriştə və peşəkarlıqdan istifadə etmək üçün qeyri-hökumət təmsilçiləri ilə əməkdaşlıq etmək rəasional addım olardı. Hal-hazırda, qeyri-hökumət təmsilçilərinin fəaliyyətləri milli/ yerli səviyyədə dövlət danışıqlarının və əlaqədar problemlərin yayılmasının artmasına görə məhdudlaşdırılır.

Lakin çox vaxt siyasi nəticələr və alternativlər bu hal üçün komitə səviyyəsində xüsusi dövlət məmurları ilə əlaqələndirilmir. Optimal vəziyyətdə, məhdudlaşdırılan gəlirsiz təşkilat ayrı bir vaxt ərzində nüfuzlu dövlət məmurları ilə görüşməklə öz təklif olunmuş siyasətlərini müdafiə edə bilər.

Yekun olaraq, bunun qeyri-hökumət təmsilçilərinin rolunu çox məhdud şəkildə olacağı düşünülür. Bu ssenari əsasında, müəllif rəsmi şəkildə qərar qəbul etmə proseduruna ideya və siyasət yaratmaq üçün yüksək bacarığa malik qeyri-hökumət təmsilçilərini cəlb etməyə yardım göstərir.

Hökumət mövqeyindən qərar qəbul etmə proseduruna əlavə kənar tərəfdaşların cəlb olunması həmin prosedurun missiyanı və strateji planı daha effektiv əhatə etməsinə imkan verəcək. Bu, yeni ideyalar “mətbəx kabineti”nin xaricindən daxil olacağına görə, nəticəyə müsbət təsir edəcəkdir. Eyni zamanda, hökumət vətəndaş/ seçicilərinin qarşısında öz xüsusi məsuliyyətini azalda biləcək. Əlbəttə, proses özü qeyri-hökumət təmsilçilərinin spontan iştirakına əsaslanmır.

Beynəlxalq təcrübə bu ssenari ilə əlaqədar müxtəlif yollar göstərir: qərar qəbul etmə proseduruna/ platformasına (daha çox davam edən siyasət ilə əlaqədar olan) cəlb olunma üçün qeyri-hökumət təşkilatı arasında rəqabətin mövcudluğu; yeni təkliflər və tövsiyələr əsasında

(daha çox xüsusi problem və ya olmayan siyasətlə əlaqədar) qeyri-hökumət təmsilçilərini və başqalarının cəlb olunması.

Beləliklə, qərar qəbul etmə prosedurunda nəticəni, təmsilçiliyi və məsuliyyəti artırmaq üçün peşə və nəticəyə əsaslanan tədqiqat qeyri-hökumət nümayəndələrinə siyasət sahəsində mühüm iştirakçı olmaq imkanı verir.

*Mövcud güclü tərəflər və icra mümkünlüyü:* Ənənəvi olaraq, bu regionda qərar qəbul etmə demək olar ki, həmişə hökumət monopoliyası tərəfindən inkişaf etdirilir. Sovetlərdən qalma miras sayəsində şaquli (yuxarıdan aşağıya) formalaşdırılan bürokratiya və qərar qəbul etmə strukturları ilə, qeyri-hökumət təmsilçiləri tərəfindən dövlət siyasəti sahəsinin inkişafına müxtəlif maneələr var idi.

Azərbaycanda üçüncü sektor 1990-cı illərin ortalarında meydana çıxmağa başladı, ancaq bu sektorun inkişaf tarixi üçün 21-ci əsrin başlanğıcı nəzərdən keçirilə bilər. Vaxt dəyişikliyi və bacarıqların artırılması ilə müxtəlif təşkilatlar öz səriştələrini birləşdirərək hal-hazırda məhdud tərzdə hökumətə lobbicilik edir.

Buna baxmayaraq, lobbicilik və müdafiə etmək məsələsi qərar qəbul etmə səviyyəsinə təsir göstərmək üçün olduqca məhduddur. Bu halda, qərar qəbul etmə proseduruna cəlb olunan qeyri- hökumət təmsilçilərinin nəzərdə tutulan mövcud güclü tərəfləri və bacarığı ilə potensial müsbət təsir yaratmasına çox böyük ümid var.

Qərar qəbul etmə proseduru üçün “beyin mərkəzləri”nin cəlb olunmasının mümkünlüyü isə bu mexanizm istiqamətində əməkdaşlıq etmək və ilk addımlar atmaq üçün hökumətin könüllülüyündən başlayır. Effektiv dövlət siyasətinə əsaslanan nəticə üçün qeyri-hökumət təmsilçiləri ilə iş görmək zəruri elementdir. Qəti olaraq düşünülür ki, iştirakçıların müxtəlifliyi siyasətlərin qəbul olunması sahəsində inkişaf üçün cücərtilər yaradacaq. Beləliklə, vaxt dəyişiklikləri və “beyin mərkəzləri”nin bacarıqları ilə, status-kvo qeyri-hökumət və hökumət səviyyəsində olan iştirakçılar arasında əməkdaşlığa signal yaradır.

Deyilənləri yekunlaşdırsa, qərar qəbul etmə və nəticə ictimai maldır (public good); çünki cəmiyyətdə bütün insanlar maraqlı tərəflər olur və birbaşa, yaxud dolayısı ilə nəticələrdən təsirlənir. Yuxarıda göstərilən birinci və ikinci ssenari arasında müqayisə təsdiq edir ki, Azərbaycanda qərar qəbul etmə proseduruna “beyin mərkəzləri”nin cəlb olunması korporativ idarəetmə mexanizmi ilə müqayisədə daha münasib və effektiv hesab edilir.

Bu qeyd edilən indikatorlar əsasında qiymətləndirildi: (1) fiskal siyasət və davamlılıq, (2) ideya yaratmaq bacarığı, (3) mövcud güclü tərəflər və icra mümkünlüyü. Bu siyasəti həyata keçirmək üçün hökumət aşağıda qeyd edilən siyasi tövsiyələri nəzərə almalıdır.

#### **Siyasət tövsiyələri:**

1. Qərar qəbul etmə proseduruna qeyri-hökumət təmsilçiləri cəlb etmək üçün *qanunverici əsas* işlənib hazırlanmalıdır. Bu qanunverici əsas qərar qəbul etmə prosedurunda qeyri-hökumət təmsilçilərinin statusları, rolları və öhdəlikləri ilə bağlı əsas prinsipləri tətbiq etməlidir.

2. *Rəqabət qanununa* əsaslanaraq, qərar qəbul etmə prosedurunda qeyri-hökumət təmsilçilərinin iştirakı ilə bağlı əlavə hissə olmalıdır. Bu, eləcə də özəl sektor və “beyin mərkəzləri” arasındakı sərhədi müəyyən etməlidir.

3. Bu prosedur ərzində, *hökumətin və potensial siyasətlərin* gündəliyi şəffaf olmalıdır. Yaxşı olar ki, bu, rəsmi veb-saytlarda və ya yerli qəzetlərdə nəşr edilsin. Bu o anlama gəlir ki, vətəndaş cəmiyyəti hökumət daxilindəki inkişaf dinamikasından məlumatlı olsun.

4. *Qeyri- hökumət təmsilçilərinin məsləhəti* hökumət tərəfindən ciddi şəkildə nəzərdən keçirilməli və onlar qərar qəbul etmə proseduru ilə eyni platformaya gətirilməlidir. Bu o deməkdir ki, tərəflər arasında iş verdiyi dəyişməlidir! Beləliklə, eyni platforma və missiyaya əsaslanan fəaliyyət gündəliyin zirvəsində dayanmalıdır.

## Mənbələr:

---

<sup>i</sup> Azərbaycan Respublikası Dövlət Statistika Komitəsi, İşçi qüvvəsi [www.azstat.org](http://www.azstat.org);

Nazirlərin Kabinetinin hesabatı, 2009-cu il.

<sup>ii</sup> AYİB, Korporativ İdarəetmə qanunu: "Qiymətləndirmə Layihələri, Korporativ İdarəetmənin Keyfiyyəti haqqında hesabat: İlk Keçid Ölkələrində hüquqi rejimlər," 2004-cü il, s.3.

<http://www.ebrd.com/country/sector/law/etc/etccg.pdf>

AYİB -in (qrafik və o indikatorlar olmadan) yenilənən tədqiqatı üçün, 2N-li istinada müraciət edə bilərsiniz.

<sup>iii</sup>Dünya Bankı, Standartların və Kodekslərin (ROSC) yerinə yetirilməsi haqqında hesabat, Korporativ İdarəetmə, Ölkə Qiymətləndirmələri, "Azərbaycan", 2009-cu il.

[http://www.worldbank.org/ifa/rosc\\_cg\\_aze\\_eng\\_09.pdf](http://www.worldbank.org/ifa/rosc_cg_aze_eng_09.pdf)

<sup>iii</sup> Hesablama Palatasının dövlət büdcəsinin yerinə yetirilməsi haqqında Hesabatı, 2009-cu il.

---