

İslahat mübahisələri: gerçək islahatlar necə olur?

written by Rovshan Aghayev

İslahat mövzusu son dörd ildə rəsmi təbliğatın gündəliyindən çıxmır. Belə görünür ki, hələ uzun müddət hökumətin informasiya siyasətinin bu prioriteti dəyişməyəcək. Hökumət səhiyyə, təhsil, sosial müdafiə sistemindən tutmuş vergi, gömrük, aqrar sektoradək bütün sahələrdə köklü islahatların aparıldığını dönə-dönə vurğulayır. Atılan addımların effektiv olmadığı, real islahatlardan daha çox imitasiya xarakteri daşdığı ilə bağlı əks arqumentlər də var.

Əslində istənilən tədbirə, atılan addıma münasibətdə “islahat” sözünü işlətmək mümkündür və belə bir məhdudiyyət qoymağı əsaslandırmağın özü xeyli dərəcədə mürəkkəbdir. Lakin problemi başqa cür də qoymaq və bu halda rəsmi təbliğatı daha çətin suallarla sınağa çəkmək olar. Məsələn, islahatlar nə dərəcədə institusional xarakter daşıyır? İnstitusional islahatların mahiyyəti odur ki, atılan addımlar və təklif olunan yeni mexanizmlər cəmiyyətdə köhnə ilə müqayisədə daha progressiv institutların, daha təkmil münasibətlər sisteminin yaranmasına səbəb olur. Məsələn, Azərbaycanda ali təhsil müəssisələrinə tələbə qəbulunun mərkəzləşdirilməsi və test sisteminin tətbiqi institusional islahat idi. Bu institusionalıq özünü 2 məsələdə göstərdi: 1) tələbə qəbulu ilə bağlı yeni bir institut yarandı və qəbulu birbaşa özləri həyata keçirən universitet qəbul komissiyaları ilə müqayisə edilməyəcək dərəcədə mütərəqqi bir təsisata çevrildi; 2) tələbə qəbulunda valideyn-universitet münasibətlərini tamamilə kökündən dəyişdi. Artıq insanların öz övladlarını ali məktəblərə (eləcə də orta ixtisas müəssisələrinə) qəbul etdirmək üçün rüşvət kanalları axtarmasına lüzum qalmadı, hər universitetdə vasitəçi rolunu oynayan qeyri-rəsmi qruplar bir sinif olaraq sıradan çıxdı.

Əgər planlaşdırılan tibbi sığorta sisteminin tətbiqi də uğurla başa çatsa, bu islahat da institusional islahat kimi tarixə düşəcək. Amma, məsələn, 2012-ci ildə yerli icra hakimiyyətləri haqqında yeni [əsasnamənin](#) qəbulu, həmin sistemdə hansısa strukturların yaranması və ya ləğvi institusional islahat adlandırıla bilməz. Çünki yerli icra hakimiyyətləri bütövlükdə sovetlər dövründə mövcud olmuş rayon (şəhər) partiya komitələrinin məzmunca eyni, lakin adını dəyişmiş formasıdır. Bu qurumların sələfləri ilə müqayisədə insanlarla münasibətində, yerli idarəçiliyin təşkilində köklü fərqləri nəinki yoxdu, əksinə oxşarlıqlar kifayət qədərdir. Məsələn, seçkili olmamaları, mərkəzdən təyin edilmə və işdən azad edilmə, fəaliyyətində ictimai iştirakçılığa yol verilməməsi, vəzifəli şəxsin icmaya deyil, mərkəz qarşısında hesabatlı olmaları, yerli sosial-iqtisadi ehtiyacları mərkəzin iştirakı olmadan muxtar şəkildə qarşılaya bilməmələri hər iki təsisatın xarakterik xüsusiyyətləridir.

Yerli idarəçilikdə institusional islahatlar o zaman olacaq ki, icra hakimiyyətlərinin əsas səlahiyyətlərinin bazasında seçkili yerli özünüidarə sistemi yaranacaq, əksmərkəzləşmə baş verəcək. Bu təsisatlar vətəndaşın səsi ilə mandat alan, ona hesabat verən, geniş vətəndaş iştirakçılığına əsaslanan, yerli sosial-iqtisadi ehtiyacları mərkəzdən tapşırıq gözləmədən həll edən institutlardır. Göründüyü kimi, öz xarakterik əlamətlərinə görə, seçkili yerli özünüidarə orqanları icra hakimiyyətlərindən kəskin şəkildə fərqli olan qurumlardır.

Yaxud hökumətin təsdiqlədiyi [Yol Xəritəsinə](#) uyğun olaraq, nəticə əsaslı büdcə sisteminə keçid mümkün olsa, bu artıq institusional islahat olacaq. Çünki indiki məhdud hesabatlılıq sistemindən konkret kəmiyyət və keyfiyyət göstəriciləri əsasında büdcənin hər qəpiyi üçün müfəssəl hesabatlılıq sistemə keçiddən söhbət gedir. Amma bu sistemin tam oturuşması və gerçək islahat xarakterli olması üçün icra hakimiyyətinin iradəsinə tabe olmayan və tam müstəqil, bütün vəzifəli şəxslərdən büdcə hesabatı tələb edən parlament tələb olunacaq. Əks halda həmin islahatlar institusional xarakterini

itirəcək.

İslahatlarla bağlı başqa bir mühüm sual yaranan institutların nə dərəcədə inkluziv olması ilə bağlıdır. Daron Acemoğlu və Ceyms Robinsonun həmmüəllifliyi ilə çap olunan [Millətlər niyə uğursuzluğa düçar olur](#) adlı əsərdə hakim elitanın mənfəətinə xidmət edən, cəmiyyətin yerdə qalan hissəsinin yoxsullaşmasına rəvac verən institutlar *ekstraktiv* (istismarçı) təsisatlar kimi tərif edilir. Müəlliflər cəmiyyətin ümumi rifahına xidmət göstərən və ictimai mənfəət üçün dövlət idarəçiliyində iştirakçılığı təmin edən institutları isə *inkluziv* təsisatlar adlandırırlar. Azərbaycanda ekstraktiv siyasi təsisatlar kimi ölkə parlamentini misal çəkmək olar. Faktiki olaraq cəmiyyətin yalnız bir kəsiminin – hakim siyasi elitanın maraqlarını təmsil edən şəxslər qanunverici orqanda təmsil olunmaq imkanına sahibdirlər.

İqtisadiyyatın müxtəlif sahələrinin inhisarda saxlanmasına səbəb verən təsisatları ekstraktiv iqtisadi institutlar kimi nəzərdən keçirmək olar. Məsələn, son 4-5 ildə Azərbaycanda ictimai resurslardan bəhrələnməklə [40-a yaxın nəhəng agroholdinglər](#) yaradılır. Bu təsisatlar oliqarxik qruplara bağlı çox az sayda iqtisadi qrupların əhatəsində yaranır. Halbuki, əgər hökumət 390 minə yaxın ailə təsərrüfatlarının birləşərək daha iri miqyasda aqrar kooperativlərə çevrilməsinə eyni həcmdə maliyyə və torpaq resursları ayırmış olsaydı, bu kooperativlərin timsalında inkluziv iqtisadi institutların şahidi ola bilərdik. Yaxud 15 ilə yaxındır müzakirə edilən və hələ də yaradılmayan Rəqabət Agentliyi yaradılmış olsa və bu Agentlik antiinhisar qanunvericiliyinə uyğun olaraq inhisarların fəaliyyətini çərçivəyə salıb onların kiçik və orta sahibkarlığın maraqlarına zərbə vurmasının qarşısını almış olsaydı, həmin qurum inkluziv iqtisadi institut sayıla bilərdi.

Ümumiyyətlə isə dünya təcrübəsi göstərir ki, inkluziv iqtisadi institutlar əsas etibararı ilə inkluziv siyasi institutların

varlığı şəraitində yarana bilər. Lakin tarixdə (məsələn, 1960-1970-ci illərində Cənubi Koreyada, 1970-1980-ci illərində Çilidə) ekstraktiv siyasi institutların mövcud olduğu şəraitdə inkluziv iqtisadi institutların yaranması təcrübəsi də var. Amma bunlar o təcrübələrdir ki, ekstraktiv siyasi institutlar korrupsiyadan mümkün qədər uzaq durmağa çalışır, onlarda siyasi hakimiyyət və avtoritet olmaq ehtirası sərvət ehtirasından daha güclü olur. Lakin hər 2 ölkənin təcrübəsi göstərir ki, belə şəraitdə müəyyən bir mərhələdə ekstraktiv siyasi institutlar inkluziv iqtisadi institutların qarşısında duruş gətirə bilmir və dağılır. Cənubi Koreyada Parkın, Çilidə Pinoçetin taleyi bunun bariz nümunəsidir.

Beləliklə, ümumiləşdirsək, həm institusionallıq, həm də inkluzivlik meyarı baxımından siyasi və iqtisadi sahədə islahatların nəticəsini və xarakterini bir sıra vacib məqamlara əsasən qiymətləndirmək vacibdir. Məsələn, islahatlar nəticəsində yaranan siyasi və iqtisadi institutlar (mexanizmlər) bütün insanların (həmçinin sosial qrupların) iqtisadi hüquqlarını eyni dərəcədə təmin edirsə, hər kəsin ölkənin nemətlərinə və rifaha bərabər çıxışına şərait yaradırsa, cəmiyyətin fundamental hüquq və azadlıqlarını (ilk növbədə ifadə, toplaşmaq, birləşmək) pozmurrsa, cəmiyyətin idarəçilikdə iştirakçılığına, rəsmi şəxslərin (strukturların) sərt hesabatlılığına zəmanət verirsə, həmin islahatların inkluzivliyi də artır.