Rəqabət Məcəlləsi yüksək inhisarlaşmış iqtisadiyyat üçün çarə olacaqmı?

written by Rovshan Aghayev

Çox uzun (təxminən 17 illik) fasilədən sonra Rəqabət Məcəlləsi yeni redaktədə təzədən Parlamentin müzakirəsinə qayıtdı. Fərqli platformada davam edən müzakirələri izlədikdə kənardan belə görünür ki, cəmiyyətdə bu hüquqi sənədə az qala panasea, yəni bütün problemlərin həllinə imkan verən sehrli çubuq kimi baxılır.

Azərbaycan iqtisadiyyatında rəqabət mühitinin yüksək dərəcədə əlverişsiz olması, müxtəlif sektorların, xüsusilə də milli gəlirin əhəmiyyətli hissəsinin formalaşdığı maliyyə, tikinti, topdan ticarət və sənaye sahələrinin oliqarxiya kapitalının iştirakı ilə yüksək səviyyədə inhisarlaşması gündəlik həyatda hər kəsin asanlıqla müşahidə edə bildiyi reallıqdır. Şübhəsiz ki, bu şərtlərdə Rəqabət Məcəlləsilə bağlı pozitiv gözləntilərin yüksək olması anlaşılandır. Amma əgər son onilliklərdə iqtisadiyyatda sağlam rəqabət mexanizmləri formalaşadırmağa nail olmuş ən müxtəlif ölkələrin də təcrübəsi nəzərə alınsa, hazırda Parlamentin müzakirəsinə təqdim edilmiş qanun layihəsi Azərbaycanda siyasi hakimiyyətə bağlı inhisarlarla mübarizə aparmağa, bütün iqtisadi subyektlər üçün bərabər rəqabət şərtlərini təmin etməyə imkan verəcəkmi?

Ən keyfiyyətli hüquqi aktlar belə tənzimləmə hədəfi kimi seçdiyi sektorlarda qarşıya qoyulan məqsədlərə çatmaya bilər. Bu o zaman olur ki, istənilən qanunun icrası üçün siyasi şərtlər mövcud olmur. “Siyasi şərtlər” dedikdə ilk növbədə legitim əsaslarla formalaşan, müstəqil, bir-birinə qarşılıqlı nəzarət edən hakimiyyət qollarının, bu qollar üzərində ictimai nəzarəti təmin edən, onları sorğulaya bilən müstəqil və peşəkar medianın mövcudluğu nəzərdə tutulur. Əgər ölkədə

müstəqil məhkəmə və parlament hakimiyyəti yoxdursa, bu hakimiyyət qolları ali icra hakimiyyətinin iradəsini yerinə yetirirsə, qanunların keyfiyyəti öz əhəmiyyətini itirir.

Rəqabət qanunvericiliyinin effektiv tətbiqi yalnız keyfiyyətli və zəruri standartlara cavab verən hüquqi bazanın yaradılması ilə baş vermir. Ən yaxşı qanunların icrası belə ölkədə əlverişli rəqabət mühitini təmin etmək üçün yetərli olmaya bilər. Zəruri institusional şərtlər olmadan rəqabət siyasətinin qarşısına qoyduğu məqsədlərə nail olmaq imkansızdır. İnstitusional mühitin əsas elementi isə rəqabət orqanının statusu və strukturu ilə bağlıdır.

OECD-nin araşdırmaları göstərir ki, dünyada rəqabət agentliklərinin təşkili üçün vahid resept yoxdur və müxtəlif ölkələrdə fərqli modellərə rast gəlinir. Bəzi ölkələrdə rəqabət orqanları mərkəzi hökumətin hansısa strukturunun (məsələn, iqtisadi yönümlü bir nazirliyin) daxilində yer alsa da, avtonom səlahiyyətlərə malik olur, funksional müstəqilliklərini qoruyub saxlayırlar. Başqa bir təcrübə isə tamamilə müstəqil agentlik status ilə rəqabət orqanının yaradılmasıdır. OECD ekspertlərinin mövqeyi də məhz müstəqil agentliklərin yaradılması ilə bağlıdır. Təşkilatın bu mövqeyini rəqabət qanunvericliyinin həyata keçirilməsi üzrə şəffaf və ədalətli prosedurlara malik şuralara dair tövsiyyə sənədindən də görmək mümkündür. Sənəddə qeyd edilir ki, rəqabət hüququnun qorunmasında peşəkarlığın və tərəfsizliyin təmin edilməsi üçün müstəqil orqanın mövcudluğu mühüm şərtlərdən biridir. Bu qurumların müstəqilliyi o səviyyədə təmin edilməlidir ki, siyasi müdaxilə və təzyiq üçün hər hansı zəmin qalmasın. OECD-nin yanaşmasına görə, müstəqil, siyasi təsir və təqiblərdən azad orqanın qəbul etdiyi qərarlar həm sağlam rəqabət siyasəti prinsiplərinə əsaslanır, həm də bu cür qərarların davamlılığı və və proqnozlaşdırıla bilənliyi daha yüksək olur. Digər təşkilat modellərilə müqayisədə müstəqil agentliklərə həm ictimaiyyətin, həm də bazar oyunçularının etimadı daha yüksək olur.

Ekspertlərin fikrincə, müstəqillik özünü inzibatçılığın təşkili və qərar qəbulu ilə yanaşı, qurumun idarə olunması üçün maliyyə mənbələrinin formalaşmasında da göstərir. İnzibatçılığın təşkili ilk növbədə agentliyin strukturunun təşkilində və kadrlarının seçilməsində özünü göstərir. Təcrübədə ideal rəqabət orqanı kollegial qərarverməyə əsaslanır və bir neçə üzvdən ibarət şura formatında qərarverici struktura malik olur. Yəni agentliyin icraçı direktoru və ya sədri vəzifəsini icra edən məsul şəxs qərarları təkbaşına yox, idarəetmə şurasında üzvlərin səs çoxluğu əsasında qəbul edir. İştirakçı demokratiyanın yüksək səviyyədə olduğu dövlətlərin bir çoxunun timsalında həm icraçı rəhbər şəxs, həm kollegial qərar orqanının üzvləri parlamentin səsilə təyinat alır, qurum özü də qanunverici orqan qarşısında hesabatlı olur. Eyni zamanda, bu orqanların müstəqil fəaliyyət göstərə bilməsi üçün zəruri həcmdə maliyyəyə və bu maliyyədən istifadədə avtonom hüquqlara malik olması vacib hesab edilir. Bir çox ölkələrdə (məsələn, Portuqaliyada) rəqabət agentliklərinin sərəncam verdiyi maliyyə resurslarının 80%-dən çoxu qurumun tətbiqi etdiyi maliyyə sanksiyaları və cərimələr hesabına formalaşır.

Müstəqillik rəqabət orqanlarının effektiv fəaliyyəti üçün hər nə qədər vacibdirsə, onların üzərində ictimai nəzarət və yüksək səviyyədə hesabatlılıq da eyni dərəcədə əhəmiyyətlidir. OECD ekspertləri hesab edir ki, bu qurumların fəaliyyətinin nəticələrini qiymətləndirmək üçün performans indikatorları müəyyən edilməli və hesabatlar bu indikatorlara əsasən tərtib edilməlidir. Bu cür qiymətləndirmə indikatorlarının tətbiqi keyfiyyətli hesabatlılığın təmin edilməsilə yanaşı rəqabət orqanlarının güclü və zəif tərəflərinin aşkarlamaqla onların fəaliyyətinin effektivliyini də artırmağa imkan verir.

Keçid ölkələrindən müstəqil rəqabət orqanına malik olan ölkələrdən biri kimi Litvanın təcrübəsi maraqlıdır. Bu ölkənin rəqabət qanununa görə, Rəqabət Şurası qanunverici orqana (Seymə) hesabat verən və rəqabət sahəsində dövlət siyasətini

həyata keçirən müstəqil qurumdur. Orqan ona həvalə edilmiş funksiyaları yerinə yetirərkən tamamilə müstəqil qərarlar qəbul edir. Şura öz maliyyəsini dövlət büdcəsindən alır. Rəqabət Şurası sədrdən və 4 üzvdən təşkil olunur. Sədri baş nazirin təqdimatı ilə ölkə prezidenti təyin edir. Şuranın sədri və üzvlərin təyinat müddəti 6 ildir. Eyni şəxs ardıcıl iki səlahiyyət müddətindən çox olmayaraq, sədr və ya üzv ola bilər.

Bu şəxslər hüquq və ya iqtisad üzrə ali universitet təhsilinə malik olmalıdırlar.

Azərbaycan üçün təklif olunan model isə müstəqil rəqabət orqanının yaradılmasını nəzərdə tutmur. Doğrudur, artıq Parlament müzakirəsinə start verilən Rəqabət Məcəlləsinin layihəsində qurumun statusunu müəyyən edən ayrıca müddəa yoxdur. Lakin layihəyə təklif edilən 1.1.37-ci maddədə “rəqabət orqanı” anlayışının izahı belə verilir: “rəqabət qanunvericiliyinə əməl edilməsinə dövlət nəzarətini həyata keçirən, dövlətin rəqabət siyasətinin formalaşdırılmasında iştirak edən və həmin siyasətin həyata keçirilməsini, habelə rəqabət sahəsində tənzimlənməni təmin edən müvafiq icra hakimiyyəti orqanının müəyyən etdiyi qurum.” Göründüyü kimi, bu maddədə hər hansı müstəqil qurumun yaradılmasından söhbət getmir. Azərbaycanda hazırda rəqabət siyasətini formalaşdıran qurumun İqtisadiyyat Nazirliyi olduğunu nəzərə alsaq, deməli, layihədə göstərildiyi kimi, rəqabət orqanını da məhz Nazirlik öz tabeliyində yaradacaq.

Bu da bir reallıqdır ki, Azərbaycan kimi sərt mərkəzləşmiş və avtoritar idarəçiliyə malik ölkələrdə hətta qurumların formal olaraq müstəqil olması nəyisə dəyişmir. Hətta parlamentin və məhkəmə hakimiyyətinin belə kağız üzərində müstəqil hakimiyyət qolu olduğu şəraitdə qanunlarda rəqabət orqanına müstəqillik verilməsi ciddi nəticələr doğurmayacaqdır.