Azərbaycanda struktur islahatları

written by Farid Mehralizadeh Fərid Mehralızadə

İqtisadi inkişafa münbit şərait yaratmaq və ölkənin dinamik inkişafını təmin etmək baxımından struktur islahatları çox əhəmiyyətlidir. Müstəqil ekspertlər və beynəlxalq təşkilatlar tərəfindən Azərbaycanda struktur islahatlarının zəruriliyi uzun müddətdir səslənsə də (AYİB 2010, 15), 2015-ci ildə baş verən iki ardıcıl devalvasiyadan və buna paralel olaraq iqtisadi göstəricilərin aşağı düşməsindən sonra Azərbaycan iqtisadiyyatında struktur islahatları ehtiyacı özünü daha çox biruzə verdi və hökumət bu məsələyə daha çox diqqət ayırmağa başladı.

Təsadüfi deyil ki iqtisadi böhranın başlamasından sonra hazırlanan *Azərbaycan Respublikasının milli iqtisadiyyat perspektivi üzrə Strateji Yol Xəritəsi* və bu kimi sənədlərin hər birində daha effektiv idarəetmə sisteminə keçid və struktur islahatlarının davamlılığı xüsusi qeyd edilir. Bəs struktur islahatlarına ehtiyac nədən irəli gəlir və bu ehtiyacların ödənilməsi üçün struktur islahatları özündə nələri ehtiva edir? Struktur islahatlarının tərkib hissəsi kimi dəyərləndirilən institusional islahatlar və qanunun aliliyinin təmin edilməsi kimi məsələlər iqtisadi inkişafa hansı yöndən münbit şərait yarada bilər? Azərbaycanda struktur islahatlarına olan ehtiyacın daha çox ön plana çıxdığı sahələr hansılardır və həmin sahələrdə islahatların həyata keçirilməməsi hansı fəsadlara səbəb ola bilər? Yuxarıdakı sualları cavablandırmaqla mən iddia edirəm ki, struktur islahatları sistemin davranış formasının və yanaşmasının dəyişməsini ehtiva edir və bu prosesdə şəffaflığın və hesabatlılığın təmin edilməsi çox vacibdir.

2019-cu ilin əvvəllərindən etibarən bir neçə dövlət qurumunun ləğv edilməsi və ya birləşdirilməsi prosesinin başlanması,

yeni kadr təyinatları, bəzi sahələrdə islahatların dərinləşdirilməsilə bağlı fərmanların imzalanması, eyni zamanda, iqtidar partiyası tərəfindən hakimiyyətin möhkəmləndirilməsindən sonra rast gəlinməyən şəkildə məmurların xalqla daha səmimi və yaxın təmasa keçməsi (Qafqazinfo 2019), uzun zamandır həllini gözləyən bir neçə sosial-məişət, eləcə də, siyasi problemlərin həll edilməsi və dövlət rəsmiləri tərəfindən bu prosesin davamlı olacağının bildirilməsi fonunda, cəmiyyətdə struktur islahatları ilə bağlı müzakirələr geniş vüsət almağa başladı. Müzakirələrdə ən çox ön plana çıxan məsələlərdən biri də hansı addımların struktur islahatları kimi dəyərləndirilə bilib-bilməyəcəyi məsələsidir.

Bunun ətraflı izahı üçün mən ilk növbədə sturuktur islahatlarının nə olduğunu və hansı sahələri əhatə etdiyini izah edəcəyəm. Sonra institusional islahatların həyata keçirilməsinin və qanunun aliliyinin təmin edilməsinin hansı məsələlərin həllinə yönəldiyini və hansı dəyişikliklərə səbəb olduğunu göstərəcəyəm. Daha sonra isə, Azərbaycanda hansı sahələrdə struktur ehtiyaclarına daha çox ehtiyac olduğuna nəzər yetirəcəyəm.

Ədəbiyyat xülasəsi

Birləşmiş Millətlər Təşkilatı və Dünya Bankı kimi qurumlar başda olmaqla, bir çox beynəlxalq təşkilatlar struktur islahatlarının təşviqini və bu istiqamətdə fəaliyyət göstərən ölkələrə müvafiq dəstəyin göstərilməsini öz fəaliyyətlərinin prioritet istiqamətlərindən biri hesab edir*. Avropa İttifaqı* isə birliyə üzv olmaq üçün tələb edilən ön şərtlərdən biri olaraq struktur islahatlarının vacibliyini müəyyən etmişdir*.* Dünya Bankının İnkişaf Problemlərinin Araşdırılması Qrupu tərəfindən hazırlanan *Dövlət idarəetməsinin əhəmiyyəti (Governance Matters*) adlı hesabatda uğurlu iqtisadi və sosial inkişafın təmin edilməsi baxımından dövlət idarəetməsində iştirakçılıq, hesabatlılıq, siyasi stabillik, idarəetmənin effektivliyi, qanunun aliliyi və s. müxtəlif göstəricilər

təhlil edilir və bu göstəricilərin təmin olunmasının ən mühüm vasitələrindən biri kimi struktur islahatları göstərilir (World Bank 1999, 6).

İqtisadi Əməkdaşlıq və İnkişaf Təşkilatı (OECD) struktur islahatlarını iqtisadiyyatdakı resursların bölüşdürülməsinin səmərəliliyinin və effektivliyinin artırılmasına yönələn siyasət mexanizmləri olaraq xarakterizə edir. (Koromzay 2004, 1) Bu yanaşmaya əsasən, ilk növbədə iqtisadiyyat daxilindəki bəzi dairələrin haqsız olaraq əldə etdikləri renta gəlirlərini ortadan qaldırmaq lazımdır. Bu vəziyyəti dəyişmək üçün təklif edilən siyasət alternativlərində kiçik və orta ölçülü şirkətlərin böyük inhisarçı şirkətlərə qarşı bazarda fəaliyyət göstərə bilmələrini təmin edən rəqabət siyasətinin həyata keçirilməsi və vergi bazasının genişləndirilməsi vasitəsilə vergi dərəcələrinin azaldılmasını təmin edən reformlar təklif edilir.

Haqsız renta gəlirlərini aradan qaldırmaq yolu ilə maddi vəsaitlərin daha ədalətli bölüşdürülməsini hədəfləyən struktur islahatlarının bu məqsədinə çatmasının qarşısında iki böyük əngəl olduğu qeyd edilir. Bunlardan ilki maraqları təhlükə altına düşdüyü üçün bəzi dairələrin həmin reformların əleyhinə başlatdıqları fəaliyyətdirsə, digər tərəfdən, dəyişikliklərdən daha çox qazanc əldə edəcək olan cəmiyyətin, bu müsbət təsiri daha uzun zaman müstəvisində hiss edəcəyi üçün islahatların faydalarını tam anlamamaqları səbəbindən prosesə yetərincə dəstək göstərməmələridir.

İƏİT (OECD) tərəfindən yayımlanan *The Political Economy of Reform* adlı araşdırmada 10 üzv ölkənin struktur islahatları ilə bağlı təcrübələrinə əsaslanaraq çıxarılan nəticələrə görə, struktur islahatlarının uğurlu olması üçün ilkin şərt bəhs edilən islahatların həyata keçirilməsini asanlaşdıracaq şəkildə cəmiyyətdən demokratik konvensiyalara uyğun olaraq səlahiyyət əldə etməkdir. İctimaiyyətin dəstəyini almadan səssizcə həyata keçirilən və ya qəfildən ortaya çıxan sürpriz islahatlar ancaq çox qısa müddət ərzində böyük dəyişikliklərə

səbəb olduğu halda rəğbət qazana bilir. Qısa müddətdə bəzi göstəricilərin yaxşılaşdırılmasına nail olmaq mümkün olsa da, bu müddət ərzində həyata keçirilən struktur islahatlarını gözlənilən böyük dəyişikliklərə səbəb ola bilmir (OECD 2009, 59).

İctimaiyyət tərəfindən dəstəyin əldə edilməsi baxımından ünsiyyət çox böyük əhəmiyyət daşıyır. Belə ki, reformların təsir edəcəyi qruplara və seçicilərə reformun gərəkliliyini anlatmaq və islahatların həyata keçirilməyəcəyi təqdirdə ortaya çıxacaq xərclərin effektiv bir şəkildə izah edilməsi zəruridir. Bunun üçün islahatlara başlamadan öncə çox dərin və əhatəli araşdırmaların və analizlərin hazırlanması lazım gəlir. Tədqiqat nəticəsində gəlinən qənaətlərdən biri də odur ki, mövcud sistemdə təlatümlərin meydana çıxdığı, ictimai-siyasi aktivliyin daha çox olduğu ölkələrdə struktur islahatları daha da effektiv olur. Mövcud sistemin oturuşduğu və hər şeyə nəzarət etdiyi hallarda isə, islahatların uğurla həyata keçirilməsi daha çətin başa gəlir.

Struktur islahatları ilə bağlı məsələlər müxtəlif beynəlxalq təşkilatlar qədər regional qurumlar və ayrı-ayrı iqtisadçıların fəaliyyətində də mühüm yer tutur. Məsələn, Asiya-Sakit Okean İqtisadi Əməkdaşlığı Təşkilatı (APEC) struktur islahatları aparılan sahələrdən asılı olaraq dövlətin oynadığı rolu 3 qrupda təsnif edir (APEC Economic Committee, 2015). Bunlardan ilki dövlətin hakim qismində çıxış ediyi sahələrdir. Dövlətin azad rəqabəti təmin etməklə bağlı fəaliyyətini bu qrupa daxil edə bilərik. İkinci qrupa isə dövlətin xidmət təklif etdiyi sahələr aid edilir. Bu qrupa təhsil və səhiyyə xidmətlərini aid etmək mümkündür. Üçüncü qrupa isə, dövlətin həm hakim, həm də xidmət təklif edən qismində çıxış etdiyi sahələr aid edilir. Bu cür sahələrə ədliyyə və məhkəmə xidmətini misal göstərə bilərik.

Türkiyəli iqtisadçı Mahfi Eğilməzə görə, struktur islahatlarını mövcud sistemin daha məhsuldar və şoklara qarşı daha dayanıqlı hala gəlməsi üçün yenidən qurulması kimi

xarakterizə etmək mümkündür (Eğilmez, 2015). Onun fikrincə, iqtisadiyyatın əhatə olunduğu iqtisadi sistemə, ətraf mühitə və malik olduğu məhdudiyyətlər çərçivəsinə daha uyğun bir şəkildə fəaliyyət göstərməsini təmin etmək üçün atılan addımları da struktur islahatları kimi dəyərləndirə bilərik. Ancaq qeyd etmək lazımdır ki, həmin atılan addımlar sadəcə iqtisadiyyatla bağlı məsələləri deyil, eyni zamanda, ona yaxından bağlı olan və təsir edən məhkəmə sistemi, təhsil sistemi, siyasi iştirakçılıq kimi sahələri də əhatə etməlidir.

Bir çox ölkələrdə hökumətlərin müxtəlif dövrlərdə həyata keçirdikləri islahatları davamlı olaraq araşdıran Dani Rodrikin fikrincə, inkişafa nail olmaq baxımından yüksək keyfiyyətli dövlət qurumları mühüm rol oynayır. Cəmiyyətdəki institutların işinin səmərəli təşkil edilməsi üçün keyfiyyətli dövlət qurumları və idarəetmə sistemi çox vacibdir. Buna əsasən, struktur islahatlarının bir parçası olaraq institusional islahatlara da xüsusi əhəmiyyət vermək lazımdır (Rodrik 2000, 23).

İnstitusional islahatlar və idarəetmənin keyfiyyətinin yüksəldilməsi

İqtisadi artım və inkişafla bağlı məsələlərdə tətbiq edilən modellərlə yanaşı cəmiyyətdəki institutlar və hökumətin siyasəti də nəzərə alınmalıdır. Bu baxımdan, inkişaf siyasətini sadəcə ölkədə kapitalın çoxluğu ilə əsaslandırmaq və iqtisadi artım problemini sadəcə valyuta ilə yükləməklə həll etmək mümkün deyil. Dünyada maddi resurslarla zəngin olan bir çox ölkənin hələ də dayanıqlı inkişafa nail ola bilməməsi bunun ən bariz göstəricilərindən biridir (Nye 2011, 4-5).

Siyasətin icrası üçün istifadə olunan alət və tədbirləri institutlarla qarışıq salmamağın vacibliyini vurğulamaq lazımdır. Burada tarif və vergi rejimlərinin dəyişilməsi məsələnin daha sadə tərəfidir. İşin daha əhəmiyyətli tərəfi dövlət sektoru daxilində davranış modellərinin və hökumətin müxtəlif sahələrə nəzərən münasibətinin necə dəyişməsidir. Ona

görə də islahatlardan gözlənilən əsas dəyişikliklər yeni kəmiyyət məhdudiyyətləri və tariflərin səviyyəsi yox, ondan sonrakı mərhələdə qərarların necə qəbul edilməsi və necə icra edilməsinə münasibətdə yaradacağı yeni qaydalar və gözləntilərdir. Bu cür islahatlar həm də inkişafın təmin edilməsi siyasətinin necə olması ilə bağlı yeni bir yanaşmanın ortaya çıxarılması ilə xarakterizə olunur və sonda nəhəng miqyaslı institusional islahatlara çevrilir. Həyata keçirilən islahatların iqtisadi aktivliyə mənfi təsir göstərən davranış stereotiplərinin dəyişilməsinə hədəflənməsi də çox vacibdir. İnstitusional islahatlar yalnız siyasətin parametrlərini yox, həm də indiyəcən mövcud olmuş və inkişafa mane olan davranış stereotiplərini dəyişməlidir (Rodrik 2000, 24-26).

Daron Acemoğlu və Ceyms Robinson məşhur *Millətlər niyə tənəzzül edir?* kitabında qeyd edirlər ki, cəmiyyət o zaman inkişaf imkanı qazanır ki, inklüziv – yəni, hamının maraqlarına eyni dərəcədə ədalətlə yanaşan, plüralist siyasi təsisatlara sahib olur. Bunun əksi olan qurumlar kiçik bir qrupun və ya elitanın maraqlarına xidmət edən *istismarçı siyasi təsisatlar*dır. "İstismarçı siyasi təsisatlar gücü dar bir elit qrupun əlində cəmləşdirir və bu gücün istifadəsinə olduqca az məhdudiyyət qoyur. Belə ki, iqtisadi təsisatlar adətən bu elit qrup tərəfindən cəmiyyətin qalan hissəsindən resursları istismar etmək məqsədi ilə müvafiq şəkildə strukturlaşdırılır. Buna görə də istismarçı iqtisadi təsisatlar təbii olaraq istismarçı siyasi təsisatlar ilə müşayiət olunur. Düzü, onlar sağ qala bilmək üçün istismarçı siyasi təsisatlardan asılı olurlar" (Acemoglu and Robinson 2012, 81).

Müəlliflərin yanaşması bundan ibarətdir ki, istismarçı siyasi təsisatların inklüziv iqtisadi sistem şəraitində mövcudluğu mümkünsüzdür, ona görə də həmin siyasi sistem tərəfindən plüralist və azad rəqabətə əsaslanan iqtisadi sistemin qurulacağını gözləmək əbəsdir. Siyasi təsisatlar inklüziv olmayanda siyasi güc cəmiyyətin müxtəlif qrupları arasında ədalətli şəkildə bölünmür, bu təsisatlar elitanın maraqları

naminə sərhəd tanımadan istifadə edilir. *İstismarçı siyasi təsisatlar*ın inklüziv iqtisadi sistem qurmaq istiqamətində islahatlar aparması əsla mümkün deyil – əks təqdirdə onlar müxalif qurumlara iqtisadi dəstək verə biləcək qüvvələrin meydana çıxmasına şərait yaratmış ola bilərlər. Tam əmindirlər ki, inklüziv iqtisadi sistem onların siyasi nəzarəti tam itirməsi ilə nəticələnəcək (Acemoglu and Robinson 2012, 372-373).

İqtisadi qurumların hansı formada fəaliyyət göstərdiyini və necə bir təkamül prosesi keçəcəyini müəyyən edən siyasi qurumlardır. Bu baxımdan artıq iqtisadi inkişafla bağlı məsələlərdə iqtisadi göstəricilərlə yanaşı siyasi azadlıqların təmin edilməsi, mətbuat və vətəndaş cəmiyyətinin sərbəst fəaliyyəti üçün imkan yaradılması, siyasi iştirakçılıq kimi anlayışlar da əhəmiyyət qazanıb. Bu yanaşmaya əsasən, ölkələrin inkişaf səviyyələri onların coğrafi mövqelərinə, sahib olduqları təbii sərvətlərə və ya digər şərtlərə görə deyil, məhz malik olduqları institutların və idarəetmə sisteminin keyfiyyəti ilə əlaqədardır. Çünki, inklüziv institutlar ilk növbədə ölkənin potensialını ən yaxşı şəkildə göstərə biləcəyi şərait yaratmaq üçün cəmiyyətə bərabər şərait yaradan təşkilatlardır.

Mülkiyyət hüquqlarının təmin edilmədiyi, yaradıcı fikirlərin dəstəklənmədiyi və təşviq edilmədiyi bir cəmiyyətdən öz potensialını reallaşdırmasını gözləmək mümkün deyil. Buna görə də institusional islahatlar vasitəsilə işlək siyasət mexanizmlərinin formalaşdırılması struktur islahatlarının ən vacib elementlərindən biridir. İqtisadçı Azər Mehtiyev də hesab edir ki, islahatların cəmiyyətə töhfəsi cəmiyyətdə iqtisadi artımı təmin edə bilən mühiti yarada bilməsi ilə ölçülür: iqtisadi artım nəyin hesabına təmin olunur və bu nə qədər dayanıqlı bir mexanizmdir. Başqa sözlə, islahatların qiymətləndirilməsi meyarı – ölkədə keyfiyyətli institusional mühitin yaradılmasına onun verdiyi töhfənin səviyyəsidir (Mehtiyev 2017, 31). Bəhs edilən siyasi qurumların və institutların fəaliyyətinin təkmilləşdirilməsi hüquqi

mexanizmlər tələb etdiyi üçün struktur islahatlarının ən vacib tərkib hissələrindən biri də hüququn aliliyinin təmin edilməsi ilə bağlı məsələlər hesab edilir.

Hüququn aliliyi və inkişaf

Hüquq və iqtisad elmlərinin qarşılıqlı təsiri çox geniş sahəni əhatə etdiyi üçün bu məsələ ilə bağlı bir çox çalışmalar mövcuddur. Stefan Haqqard və Lidiya Tid tərəfindən hazırlanan *The rule of law and economic growth: where are we?* adlı araşdırmada hüququn aliliyi və inkişaf arasındakı əlaqənin nəzəri olaraq dörd cəhətdən ələ alına biləcəyi qeyd edilir. Bunlardan ilki fərdi təhlükəsizliklə bağlıdır. Burada qarşıdurmaların zorakı yollara əl atılmadan həll edilməsi nəzərdə tutulur. Bu yanaşmaya əsasən, fərdi təhlükəsizliyi təhdid edən qarşıdurmaların ortaya çıxmasının əsas səbəbi məsələni zorakılıq həddinə çatmadan həll etməli olan hüquqi normaların yetərsizliyi və ya ədalət mühakiməsinin düzgün həyata keçirilməməsidir. Bu baxımdan həyata keçirilən islahatların əsas istiqamətlərindən biri fərdlərin təhlükəsizliyini təmin edəcək hüquq sisteminin yaradılması, məhkəmə hakimiyyətinə etimadın artırılması və münaqişələrin dinc yolla həllinə şərait yaradacaq hüquqi mexanizmlərin formalaşdırılması olmalıdır. İnsanların fərdi təhlükəsizliyinin təmin edilməsi və işlək məhkəmə-hüquq sisteminin qurulması onların iqtisadi fəaliyyətinin artırılması baxımından vacib təşviq amilləri hesab olunur (Haggard and Tiede 2010, 5-6).

Hüququn aliliyi və inkişaf arasındakı növbəti əlaqə mülkiyyət və müqavilə hüquqları ilə bağlıdır. Münaqişələrin dinc yolla həll edilməsi sadəcə oturuşmuş institusional dövlət qurumlarının mövcudluğu ilə mümkündür. Bu baxımdan mülkiyyət və iqtisadi hüquqların yaxşı dəqiqləşdirilmədiyi və təmin edilmədiyi cəmiyyətlərdə inkişaf və böyümə istənilən səviyyəyə çata bilməz. Mülkiyyət hüquqlarının iqtisadi inkişafa təsiri ilə bağlı ən çox işlədilən arqument onun fərdlərin iqtisadi qərarlarını formalaşdıran səbəbləri və motivasiyanı əmələ

gətirməsidir. Bu yanaşmaya əsasən, mülkiyyət hüquqlarının təmin edilməsi və iqtisadi subyektlər arasındakı müqavilələrin hüquqi dəyərinin qorunması cəmiyyətdəki iqtisadi təşviqlərə təsir edir, bu təşviqlər isə öz növbəsində fərdi ehtiyacları, seçimləri və tələbləri formalaşdırır. Mülkiyyət və müqavilə hüquqlarının qorunmadığı şəraitdə ticarət fəaliyyətindən danışmağa dəyməz. Çünki, iqtisadi mübadilə nəzəri olaraq mülkiyyət hüququnun dəyişməsini ifadə edir. Mülkiyyət hüquqlarının təmin edilməsinin daha bir əhəmiyyətli tərəfi fərdlərin və şirkətlərin qeyri-rəsmi iqtisadiyyata, yəni, kölgə iqtisadiyyatına meyl etməsinin qarşısını almasıdır (Driscoll and Hoskins 2003).

Hüququn aliliyinin təmin edilməsi və inkişaf arasındakı əlaqənin növbəti mərhələsi icraedici hakimiyyətin təsir dairəsini çərçivəyə salmaqla bağlıdır. Hökumətin əvvəlcədən elan edilmiş müəyyən qaydalara əməl etməsi kimi ifadə edilən liberal yanaşma bu anlayışın ən klassik təriflərdən biridir (Hayek 1943, 112). Siyasi hakimiyyətlərin müəyyən edilmiş qaydaları pozması və öz mənafeyinə uyğun qərarlar verməsinin mənfi nəticələri bütün cəmiyyətin sosial-iqtisadi fəaliyyətinə təsir edəcəyi üçün iqtidarların səlahiyyətlərinin qanun müstəvisində məhdudlaşdırılması çox vacibdir. Bu baxımdan ən vacib məsələlərdən biri də məhkəmə hakimiyyətinin müstəqilliyinin təmin edilməsidir. Çünki, məhkəmə hakimiyyətinin müstəqilliyi icraedici hakimiyyətin özbaşınalığının məhdudlaşdırılmasının ön şərti olaraq qəbul edilir. Məsələnin məhkəmə hakimiyyətinin müstəqilliyi qədər əhəmiyyətli digər bir tərəfi məhkəmə hakimiyyətinin tərəfsizliyidir. Bu anlayış məhkəmə hakimiyyətinin müstəqilliyi təmin edildikdən sonra mühakimə mərhələsində qərar qəbul edənlərin qərəzli düşüncədən və ideologiyaya əsaslanan meyillərdən uzaq durmasını ifadə edir (Haggard and Tiede 2010).

Sonuncu mərhələ hüququn üstünlüyü və korrupsiya arasındakı əlaqə ilə bağlıdır. Nepotizm və saxtakarlıq kimi anlayışlardan başqa korrupsiyanın inkişaf məsələləri ilə bağlı ən çox təsir

etdiyi sahə yenə mülkiyyət hüquqlarının təmin edilməsidir. Cəmiyyətdə korrupsiyanın meydana çıxmasının əsas səbəblərindən biri olaraq mülkiyyət hüquqlarının təmin edilməməsi və bu hüquqların mövcudluğunun cəmiyyətdəki avtoritet sahibinin (hökumətin) iradəsinə tabe edilməsi göstərilir. Bu hüquqların təmin edilməsindən məsul olan dövlət strukturları işinin öhdəsindən gələ bilmədikdə korrupsiya iqtisadi sistemin bir parçasına çevrilmiş olur. Korrupsiyanın investisiyalar, iqtisadi böyümə, gəlirlərin bölüşdürülməsi kimi sahələrə olan mənfi təsirini nəzərə alsaq, hüququn aliliyinin təmin edilməsinin struktur islahatlarının ən əhəmiyyətli komponentlərindən biri olduğunu vurğulaya bilərik.

Azərbaycanda struktur islahatlarına ehtiyac baxımından önə çıxan sahələr

İnkişafın qarşısını alan maneələr bir çox halqalardan ibarətdir. Onların arasında elə problemlər olur ki, onlar başqa halqalar üçün *birləşdirici (əlaqələndirici)* rolunda çıxış edirlər. Başqa sözlə, *əlaqələndirici* problemlərin hər biri bir neçə başqa problemin əsas səbəbi kimi çıxış edir. Bu baxımdan belə *bağlayıcı* halqaların müəyyən edilməsi və islahat siyasətinin məhz onların həllinə istiqamətləndirilməsi daha məqsədəuyğun hesab edilir. Mütəxəssislər bunu onunla əsaslandırır ki, zəruri islahatlar siyahısı böyük olduqda siyasəti işləyib həyata keçirənlər bir qayda olaraq bunların hamısını birdən həyata keçirməyə cəhd edirlər ki, bu da öz növbəsində proseslərə nəzarətin itirilməsi ilə nəticələnə, yəni, islahatların bəziləri digərlərinə mane ola bilər (Hausman və b. 2005, 43). Digər təhlükə isə ondan ibarətdir ki, bəzi hallarda islahat görüntüsü yaratmaq məqsədi ilə bunların içindən həlledici əhəmiyyət kəsb edənləri yox, həyata keçirilməsi özləri üçün daha asan olan, amma ölkənin iqtisadi artım potensialına əhəmiyyətli təsiri olmayan dəyişikliklərə üstünlük verilə bilir (Rodrik və b. 2006).

Müasir iqtisadi sistemdə ölkə iqtisadiyyatının rəqabət qabiliyyəti çox mühüm göstərici hesab edilir. Bunu nəzərə

alaraq, Azərbaycanda hansı sahələrdə struktur islahatlarına olan ehtiyacın daha qabarıq olduğunu müəyyən etməkdən ötrü Azərbaycanın rəqabət qabiliyyəti baxımından digər ölkələrə nəzərən daha zəif olduğu sahələri müəyyən edərək sualımıza cavab tapa bilərik. Bunun üçün *Dünya İqtisadi Forumunun Qlobal Rəqabətqabiliyyətlilik İndeksinə* istinad edə bilərik. 12 bölmə və 93 göstərici üzrə qiymətləndirmənin əsasında hazırlanan indeksin 2018-ci ildəki nəticələrinə əsasən, Azərbaycan 140 ölkə arasında 69-cu sırada qərarlaşıb (World Economic Forum 2018, 83). Azərbaycanın daha zəif nəticə göstərdiyi sahələr aşağıdakı kimidir:

Media azadlığına görə – 133-cü yer
İnflyasiya səviyyəsinə görə – 128-ci yer
Sosial kapitala görə – 123-cü yer
Fond bazarının kapitalizasiya səviyyəsinə görə – 119-cu yer
Qeyri-işlək kreditlərin səviyyəsinə görə – 118-ci yer
Büdcə şəffaflığına görə – 116-cı yer
Borclanma dinamikasına görə – 111-ci yer
Elmi məqalələrə görə – 108-ci yer
Əmək haqqı vergisinə görə – 106-cı yer
Korrupsiyanın səviyyəsinə görə – 102-ci yer
Özəl sektorun kreditləşmə səviyyəsinə görə – 99-cu yer
Sağlam həyat yaşaya bilmə müddətinə görə – 90-cı yer
Elmi xərclərin səviyyəsinə görə – 90-cı yer
Yollarla əhatə səviyyəsinə görə – 89-cu yer
Audit və hesabatlılıq standartlarına görə – 88-ci yer
Məktəb həyatının gözlənilən davametmə müddəti – 88-ci yer
Genişzolaqlı mobil əlaqə səviyyəsinə görə – 88-ci yer
Patentlərə görə – 87-ci yer
Araşdırma institutlarının keyfiyyətinə görə – 86-cı yer
Hava limanlarının mövcudluğuna görə – 79-cu yer

Nəticələrə əsasən, islahat ehtiyacının daha çox ön plana çıxdığı sahələri üç başlıq altında ümumiləşdirə bilərik: siyasi islahatlar, sosial islahatlar və iqtisadi islahatlar.

Siyasi islahatlar dedikdə ilk növbədə insan hüquq və

azadlıqlarının tam şəkildə təmin edilməsindən söhbət gedir. Bununla yanaşı media, vətəndaş cəmiyyəti və siyasi partiyaların daha yaxşı və azad fəaliyyət göstərmələri üçün əlverişli şəraitin yaradılması da qurumların işinin keyfiyyətinin və şəffaflığın artırılmasına xidmət edən addımlar hesab olunur. Eyni zamanda, şəffaf və demokratik prinsiplərə uyğun olaraq seçki institutunun formalaşdırılması da effektiv inkişaf siyasəti üçün ən vacib addımlardan biridir.

Siyasi islahatlar çərçivəsində dəyərləndirə biləcəyimiz digər bir sahə siyasi əks-mərkəzləşmədir. Xüsusilə regional idarəetmə baxımından, bölgələrin mərkəzi hökumətdən maliyyə asılılığı qədər inzibati asılılığı da diqqət çəkir. Qloballaşma çərçivəsində dəyişən şərtlərə uyğunlaşmaq, rəqabət, insan resurslarının inkişaf etdirilməsi, qlobal bazarlardakı trendlərin izlənilməsi, təşkilati strukturlardakı elastiklik və maliyyə nəzarəti kimi amillər *ənənəvi* regional inkişaf siyasətindən *yeni region anlayışı çərçivəsində* regional inkişaf siyasətinə keçidi zəruri edir. Yeni region anlayışı çərçivəsində hazırlanan regional inkişaf siyasətinin ən diqqət çəkən cəhəti siyasət mexanizmlərinin formalaşmasında və tətbiqində yeni oyunçuların meydana çıxması və mərkəzi hökumət qədər yerli özünüidarəetmə orqanları ilə qeyri-hökumət təşkilatlarının da rolunun artması idi. Bu baxımdan, yeni regional inkişaf siyasətində daxili potensialın əhəmiyyəti artmış və bu siyasət daha əhatəedici xarakter almışdır. Yerli özünüidarəetmə orqanları texniki olaraq dövlətin bir parçası olsa da fiziki və psixoloji olaraq yerli icmaya daha yaxındır. Bu baxımdan yerli özünüidarəetmə orqanlarının lokal iqtisadi inkişaf siyasətinin hazırlanmasında və tətbiqində əsas söz sahibi olmasının bu siyasətin uğurla həyata keçirilməsinə böyük təsiri mövcuddur.

Ekspertlər yerli özünüidarəetmə qurumları kimi tanınmış bələdiyyələrin regional iqtisadi inkişaf prosesində aktiv və səmərəli iştirak edə bilməməsinin əsas səbəblərindən biri olaraq yerli icra hakimiyyətlərinin və digər dövlət

qurumlarının yerli əhəmiyyətli məsələlərdə geniş səlahiyyətlərə sahib olmasını göstərirlər (Bayramov 2010, 5).

Cədvəl: Müxtəlif dövlət funksiyalarının reallaşdırılması ilə bağlı dövlət hakimiyyəti orqanları ilə bələdiyyələr arasında səlahiyyət bölgüsü (Ağayev 2007, 8).

Göstərilən ictimai xidmət	**Xidməti həyata keçirən idarəetmə səviyyəsi**		
Dövlət	**Bələdiyyə**		
1	Vətəndaş vəziyyət aktlarının qeydiyyatı	+	–
2	Sanitar-epidemioloji və baytarlıq nəzarəti	+	–
3	Standartlaşma və metrologiya	+	–
4	Geodeziya və kartoqrafiya	+	–
5	İctimai asayişin mühafizəsi	+	–
6	Yanğından mühafizə	+	–
7	Rabitə, o cümlədən telefon, poçt və teleqraf xidmətləri üzrə fəaliyyətin tənzimlənməsi və idarə olunması	+	–
8	İctimai nəqliyyatın hərəkətinin tənzimlənməsi	+	–
9	Təhsil xidmətlərinin əhaliyə çatdırılmasının tənzimlənməsi	+	–
10	Səhiyyə xidmətlərinin əhaliyə çatdırılmasının tənzimlənməsi	+	–
11	Mənzil təsərrüfatının idarə olunmasının tənzimlənməsi	+	–
12	Kommunal təsərrüfatın, o cümlədən içməli su, qaz və elektrik enerjisi ilə təchizatın idarə olunması və tənzimlənməsi	+	–

13	Sosial siyasət, o cümlədən əhalinin sosial təminatı, sosial xidmət və internat məktəblərinin saxlanması	+	–	
14	Məşğulluğun stimullaşdırılması	+	–	
15	Meliorasiya infrastrukturunun idarə olunması və bu sahədə olan fəaliyyətin tənzimlənməsi	+	–	
16	Mədəniyyət və incəsənət sahəsində tədbirlərin hazırlanması, bu sferada olan obyektlərin idarə edilməsi	+	–	
17	Yol təsərrüfatının idarə olunması	+	+	
18	Ərazinin abadlaşdırılması	+	+	
19	Qəbirstanlıqların saxlanması	+	+	
20	Ərazinin ekoloji təhlükəsizliyinin təmin olunmasıyla bağlı fəaliyyətin həyata keçirilməsi	+	–	
21	Fərdi ev tikintisi üçün torpaq və bağ sahələrinin ayrılması	+	+	
22	Muzeylərin saxlanması	+	–	
23	Park və yaşıllıqların saxlanması	+	+	

Cədvəldən göründüyü kimi, 23 ictimai xidmət növündən hər birində dövlət qurumlarının səlahiyyəti olduğu halda, bunların sadəcə 5-də bələdiyyələrin səlahiyyətləri mövcuddur. Bu göstərici bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin məhdudluğu ilə birgə, eyni zamanda, bəzi məsələlərdə idarəetmədə paralelliyin də olduğunu göstərir. Bu paralellik idarəetmə mexanizmini çətinləşdirməklə yanaşı, eyni işə görə ikiqat maliyyə sərfiyyatı baş verdiyi üçün artıq xərclərə də səbəb olur. Bu baxımdan yerli icra hakimiyyəti orqanları arasında səlahiyyətlərin dəqiq bölgüsünün əhəmiyyətini vurğulamaq lazımdır.

Sosial islahatlar baxımından ən çox diqqət çəkən sahə təhsil

sistemi ilə bağlıdır. Azərbaycan məktəblilərinin 2009-cu ildə İƏİT (OECD)-nın PİSA (The Programme for International Student Assessment – Beynəlxalq Tələbə Dəyərləndirməsi Proqramı) nəticələrinə görə 65 ölkə arasında 64-cü nəticə göstərməsi (OECD 2010, 11) və ya 9-cu siniflərin buraxılış imtahanlarının nəticələrinə görə şagirdlərin topladıqları balların 13 rayon və şəhərdə 20-40 bal intervalında, yerdə qalan 60 inzibati ərazi vahidi üzrə 40.1-50 bal intervalında dəyişməsi kimi göstəricilər də vəziyyətin ciddiliyindən xəbər verir (BAİ İqtisadi Qrupu 2018).

Təhsil sistemi ilə yanaşı paytaxt və regionlar arasında sosial və kommunal xidmətlərlə təminat səviyyəsi arasındakı uçurum da sosial islahatların əsas predmetlərindən biri ola bilər. Rəsmi rəqəmlərdən görünür ki, əhalinin hər 10 000 nəfərinə düşən ixtisaslı həkimlərin sayı Bakıda 89, Lerik, Yardımlı, Masallı, Samux, Daşkəsən, Gədəbəy, Göygöl, Quba, Şabran, Ucar, Zərdab, Kürdəmir və Hacıqabul kimi rayonlarda isə 6-10 nəfərdir. Ümumilikdə 60-dan artıq rayonun 48-də əhalinin hər 10 000 nəfərinə düşən ixtisaslı həkimlərin sayı 20 nəfərdən azdır ki, bu da Bakı şəhəri üzrə göstəricidən orta hesabla 5 dəfə aşağıdır. 60-dan artıq rayondan 18-də mərkəzləşdirilmiş kanalizasiya xidmətləri ilə təminat səviyyəsi 20%-dən, öz növbəsində 32 bölgədə 40%-dən aşağıdır (BAİ İqtisadi Qrupu, 2018). Bu tip problemlərin həll edilməsi daxili və xarici miqrasiyanın tənzimlənməsinə, eləcə də insanların həyat keyfiyyətinin yaxşılaşmasına ciddi tövhə verə bilər.

Ölkənin ixrac məhsullarının 90%-ə yaxının sadəcə xam neft, neft məhsulları və təbii qaz olduğunu (DGK, 2018), ÜDM-in 75%-nin, vergi ödənişlərinin isə təxminən 95%-nin Bakı şəhərində formalaşdığını nəzərə alaraq (Ağayev, 2016) deyə bilərik ki, **iqtisadi islahatların** əsas hədəfi müxtəlif sənaye sahələrini inkişaf etdirməklə iqtisadiyyatın diversifikasiyasına nail olmaq və iqtisadi aktivliyi ölkə üzrə daha bərabər şəkildə təmin etmək olmalıdır. İqtisadi fəaliyyətin aktivləşdirilməsi baxımından maliyyə vəsaitlərinin əhəmiyyətini nəzərə alaraq və ümumi kredit qoyuluşlarının 2018-ci ilin mart ayının sonunda

2015-ci ildəki göstəricilərə nəzərən 46.3% azalaraq, 21.7 milyard manatdan 11.7 milyard manata düşməsi kimi göstəricilərə əsaslanaraq iqtisadi islahatlar çərçivəsində həllini gözləyən ən vacib məsələlərdən birinin sahibkarların kredit resurslarına əlçatanlığının artırılması olduğunu söyləyə bilərik.

Hökumətin qəbul etdiyi qərarlar iqtisadi subyektlərin fəaliyyətinə ciddi təsir imkanlarına malikdir. Mehtiyevin də qeyd etdiyi kimi "dəyişilməsi zəruri olan davranış formalarından biri də biznesin xərclərinə və gəlirlərinə birbaşa təsir göstərən qərarların (məsələn, vergi dərəcələrinin dəyişilməsi, vergi güzəştlərinin ləğvi, enerjidaşıyıcılarının qiymətlərinin, habelə kommunal və başqa xidmət tariflərinin artırılması və s.) hökumət tərəfindən 'bağlı qapılar arxasında' qəbul edilməsi və bu səbəbdən biznesin ciddi itkilərə məruz qalmasıdır. Biznes belə qərarlar barədə vaxtında xəbər tuta bilmədiyindən öz fəaliyyətini düzgün planlaşdıra bilmir. Biznes üçün fəaliyyət mühitinin uzunmüddətli proqnozlaşdırıla bilən olması çox əhəmiyyətlidir. Buna görə də hökumət 'qərarların gizli qəbul edilməsi' təcrübəsindən imtina etməli, biznesə təsir edən qanun və qərarlar ictimai müzakirəyə çıxarılmalı, hebelə, belə qərarların qəbul edilməsi və qüvvəyə minməsi arasında kifayət qədər zaman olmalıdır ki, biznes yeni qaydalara uyğunlaşa bilsin" (Mehtiyev 2017, 30).

Nəticə

Struktur islahatları iqtisadiyyatın inkişafını ləngidən problemlərin aradan qaldırılması və inkişafın davamlılığının təmin edilməsi baxımından çox vacibdir. Bu səbəbdən, struktur islahatları ilə müxtəlif tənzimləmələri fərqləndirmək lazımdır. Qarşılaşılan problemləri qısa zaman kəsiyində həll edərək stabilliyi bərpa etməyə yönələn tənzimləmələr və siyasət dəyişikliklərindən fərqli olaraq, struktur islahatları bütün sistemin davranış formasının və yanaşmanın dəyişməsini ehtiva edir və daha böyük zaman müstəvisini əhatə edir.

Siyasətçilər tərəfindən tez-tez vəd və imitasiya edilən struktur islahatları ilə bağlı hökumətlərin qərarlığını göstərən ən əhəmiyyətli göstəricilər şəffaflığın və hesabatlılığın təmin edilməsidir. Bu yanaşmaya əsasən, struktur islahatlarının əhatə edəcəyi sahələr populizmə deyil, dərin araşdırmalara və analizlərə əsaslanmalı və müxtəlif maraq qruplarının prosesə daxil olması təmin edilməlidir.

Qeyd etmək lazımdır ki, struktur islahatlarının miqyası və əhatə dairəsi hər ölkədə eyni olmaya bilər. Məsələn, demokratik təsisatların oturuşduğu, məhkəmə hakimiyyətinin müstəqilliyinin və icraedici hakimiyyət üzərində nəzarətin təmin edildiyi ölkələrdə iqtisadi inkişafla bağlı problemləri həll etməyi hədəfləyən struktur islahatlarının miqyası sadəcə iqtisadi məsələlərlə hüdudlana bilər. Ancaq institutların effektiv fəaliyyətinin və hüququn aliliyinin təmin edilmədiyi ölkələrdə istənilən sahədəki problemlərin həllini hədəfləyən struktur islahatları bütün bu sahələri əhatə etmək məcburiyyətindədir.

Ölkənin məcmu dövlət borcunun ÜDM-ə nisbətinin 2014-cü ildə 8.2%-dən, 2018-ci ildə 23.9%-ə yüksəlməsi və hələ də büdcə gəlirlərinin yarıdan çoxunun neft gəlirləri hesabına formalaşması kimi amillər Azərbaycanda struktur islahatlarına böyük ehtiyac olduğunu göstərir. Bu islahatların vaxtında və düzgün şəkildə həyata keçirilməməsi insanların sosial vəziyyətinin pisləşməsi, həyat keyfiyyətinin aşağı düşməsi ilə yanaşı, ixtisaslı kadrların ölkəni tərk etməsinə və ölkəyə xarici investisiya axınının zəifləməsi kimi fəsadlara da yol açır.

Ədəbiyyat

1. The European Bank for Reconstruction and Development. Strategy for Azerbaijan, 2010-2013. 2010. https://www.ebrd.com/downloads/country/strategy/azerbaijan_2010.pdf
2. Qafqazinfo. Azərbaycanda yüksək vəzifəli məmur canlı

yayıma qoşuldu. 2019. http://qafqazinfo.az/news/detail/azerbaycanda-yuksek-vezifeli-memur-canli-yayima-qosuldu-video-243277

3. Governance matters. Policy, Research working paper ; no. WPS 2196. Washington, DC: World Bank. 1999 http://documents.worldbank.org/curated/en/665731468739470954/Governance-matters
4. Val Koromzay. *Some Reflections on the Political Economy of Reforms*, 2005. http://oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/1249/Why_change_is_so_difficult:_Some_reflections_on_the_political_economy_of_reform.html
5. OECD – "The Political Economy of Reform". 2009. https://www.oecd.org/site/sgemrh/46190166.pdf
6. APEC economic committee. Structural Reforms for Inclusive Growth: Three Approaches. 2015
7. Eğilmez Mahfi. Güncellenmiş Yapısal Reformlar Rehberi. 2015. http://www.mahfiegilmez.com/2015/10/guncellenmis-yapsal-reformlar-rehberi.html
8. Dani Rodrik, Institutions for High-Quality Growth: What They are and How to Acquire Them, NBER Working Paper No. 7540 Issued in February 2000. https://www.nber.org/papers/w7540.pdf
9. John V. Nye. Taking Institutions Seriously: Rethinking the Political Economy of Development in the Philippines. Asian Development Review, Vol 28, No 1, 2011, 1-21.
10. Daron Acemoglu and James Robinson, *Why Nations Fail*, 2012.
11. Mehtiyev Azər. "İnvestisiyaların Stimullaşdırılması Siyasəti: Onu Necə Gücləndirmək Olar?" 2017. http://edf.az/ts_general/azl/layihe/IIED/tedbirler/teqdimat_azer-mehtiyev_investisiya-siyaseti.pdf
12. Haggard Stephan, and Lydia Tiede. "*The rule of law and economic growth: where are we?.*" World Development 39.5 (2011): 673-685
13. Driscoll and Hoskins. Property Rights: The Key to

Economic Development. 2003. https://www.libertarianism.org/publications/essays/property-rights-key-economic-development

14. Hausmann Ricardo, Dani Rodrik and Andres Velasco, ,"*Growth Diagnostics*", John F/ Kennedy School of Government, Harvard University (Cambridge, Massachusetts). 2006.
15. World Economic Forum. The Global Competitivenes Report 2018. http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf
16. Bayramov Abil. Azərbaycanda Yerli Özünüidarənin Optimal Təşkili: Birpilləli Bələdiyyə Sistemindən Çox Pilləli Yerli Özünüidarəyə Doğru. 2010. http://www.azadliqciragi.org/pdf/AN/OzunuIdare.pdf
17. Ağayev Rövşən. Azərbaycanda bələdiyyələrin gücləndirilməsinə dair konsepsiya. 2007. http://sei.az/upload/files/consept-azeri.pdf
18. PISA 2009 Results: Executive Summary https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/46619703.pdf
19. BAİ İqtisadi Qrupu. Orta təhsildə islahatlar və eksperimentlər. 2018 https://bakuresearchinstitute.org/az/reforms-and-experiments-in-secondary-education/
20. BAİ İqtisadi Qrupu. Paytaxt və əyalətlər: əsas sosial-iqtisadi fərqlər. 2018 https://bakuresearchinstitute.org/az/paytaxt-v%C9%99-%C9%99yal%C9%99tl%C9%99r-%C9%99sas-sosial-iqtisadi-f%C9%99rql%C9%99r/
21. http://customs.gov.az/az/faydali/gomruk-statistikasi/en-cox-ixrac-olunan-mallar/
22. Ağayev, Rövşən. 2017-ci ilin gözlənilən büdcə gəlirləri: əsas tendesiyalar və problemlər. 2016 http://freeeconomy.az/blog/2017-ci-ilin-gozlenilen-budce-gelirleri/?language=english