



Ölkələrin çoxunda “hökumət” sözü qayda, norma və bürokratiyanın sinonimə çevrilib. Maşın sürməkdən tutmuş ticarətlə məşğul olmağadək bütün növ fəaliyyətlər üçün lisenziya, şəhadətnamə və razılaşdırma, bəzi hallarda isə müxtəlif dövlət orqanlarından icazə tələb olunur.

Beynəlxalq Valyuta Fondunun rəhbərlərindən birinin qeyd etdiyi kimi, “bu norma və razılaşmaların mövcudluğu məmurlara inhisar kimi bir hakimiyyət verir... [Onlar] icazə verməkdən imtina edər, yaxud da aylarla, hətta illərlə heç bir qərar çıxarmaya bilər. Belə razılaşmalar, yaxud icazələrə ehtiyacı olanlardan rüşvət qoparmaq üçün onlar məhz dövlət səlahiyyətlərindən istifadə edirlər.”[1]

Bundan başqa, bir sıra ölkələrdə hökumət bazar qiymətlərindən ucuz mal və xidmət – su, dövlət evləri, təhsil, səhiyyə, dövlət torpaqlarından istifadə, təqaüdlərin bəzi formalarından (məsələn, iş qabiliyyətini itirmə) istifadə və s. təklif edir. Resursların məhdud olması müxtəlif paylayıcı sistemlərin və növbələrin yaranmasını zəruri edir, izafi tələb yaranır və məhdud resursların bölgüsü sahəsində qərar verməyə ehtiyac ortaya çıxır. Təəccüblü deyil ki, həmin mal və xidmətlərə ehtiyacı olanlar onları növbəsiz əldə etmək, eləcə də dövlət resurslarından istifadə etmək üçün rüşvət verməyə hazır olurlar.

Bunlardan başqa vəzifəli şəxsin qərarından asılı olan məsələlərin həllində - yüksək səviyyəli məmurların iştirak etdiyi, yaxud siyasi korrupsiya forması da daxil olmaqla - korrupsiya böyük rol oynaya bilər:

- ▶ *Vergi güzəştləri onu almış şəxsə milyon dollarlarla gəlir gətirə bilər.*

- ▶ *Torpaqların zonalara bölünməsi onun qiymətini minimumdan ən yüksək həddə çatdıra bilər.*
- ▶ *Dövlət torpaqlarından istifadə, məsələn, taxta-şalban tədarükü və faydalı qazıntılardan istifadə üçün alınmış lisenziyalar çox gəlirli ola bilər.*
- ▶ *Böyük xarici investisiyalar haqqında qərarlar; bu qərarlar həmin investitorları inhisarçı mövqelərə çıxara bilər.*
- ▶ *Dövlət sektoruna aid böyük əmlakın satışı.*
- ▶ *Özəlləşdirmənin olub-olmayacağı, ya necəliyi haqqında qərar.*
- ▶ *Bəzi idxal, ixrac, ya yerli fəaliyyətlər haqqında inhisar imkanlarının verilməsi. [2]*

Azmaşlı korrupsioner məmurlar bürokratik qaydaları çox sevirlər, çünki onlar hansısa icazə üçün növbədə gözləyən biznesmenləri rüşvət verməyə təhrik edir. Beləliklə, məmurlar vətəndaşların ehtiyacından öz məqsədləri üçün istifadə edirlər. Bir sıra ölkələrdə kiçik məmurlara aylarla maaş verilmədiyini də nəzərə alsaq, onları “korrupsiyalaşmış” adlandırmaq o qədər də ədalətli olmaz. İstənilən hökumətin ilk vəzifəsi öz qulluqçusunun maaşını vaxtılı-vaxtında ödəməkdir.

İndoneziyada şübhəli yollarla varlanmaq imkanı yaradan dövlət orqanlarını “yaş”, bu imkanların çox az olduğu orqanları isə “quru” dövlət orqanları adlandırırlar. “Yaş” orqanlara polis, vergi xidməti və istənilən nazirliyin başçısı aiddir. Keith Loveard-ın “Suharto: İndoneziyanın son sultanı” adlı əsəri üçün material toplanan zaman rəyi soruşulan adamlardan biri deyir: “Dövlət bürokratiya maşını çərçivə-

sində vergiyiğan vəzifəsi varlanmaq üçün ən etibarlı yol idi.”[3] Başqa birisi bildirir: “Məmurun payına düşən “quru” vəzifəyə təyinat, onun taleyində ən dəhşətli bir hadisədir”.

Bəzi məlumatlara görə, Filippinin İmmiqrasiya İdarəsi rüşvət və korrupsiyaya bulaşmış, “burada komissardan tutmuş klerk və süpürgəçiyədək hamı puldan, puldan və çirkli puldan danışır.”[4]

İmmiqrasiya İdarəsinin kəşfiyyat məsələləri üzrə keçmiş müşaviri polkovnik Salvador Roldfos mövcud vəziyyəti belə təsvir edir:

*«İmmiqrasiya İdarəsində korrupsiya yuxarıdan aşağıya iyerarxiyanın bütün pillələrini əhatə edir. Həm Filippində yaşayan əcnəbi-lər, həm də xaricdə yaşayan filippinlilər məsələsində immiqrasiya məmurlarına böyük səlahiyyətlərin verilməsi, burada rüşvətin çiçəklənməsinə şərait yaradır... Əməkdaşların xeyli hissəsinin peşəkarlıq səviyyəsi aşağıdır [və]; onlar bu işə qohumluq əlaqələrinə, ya da siyasi mənsubiyyətinə görə təyin ediliblər.”[5]*

Qonşu Malayziyada 100 000 adamın zəruri imtahanları vermədən sürücülük vəsiqəsi alması aşkar edilib.

Dünyanın o biri başında bir Kanada jurnalisti keçid dövrünü yaşayan ölkələrdən birindəki kədərli həyat səhnəsini belə təsvir edir:

*Son rəy sorğularının nəticələrinə görə, özəl biznes hər il proteksiya və başqa “hüquqdan-kənar ödəmə”lərə 37 000 ABŞ dolları xərcləyir. Kompaniyaların rəhbərləri iş vaxtının 40 faizini lisenziya və vergilərin həcmi ətrafında danışığlara sərf edirlər. Müqayisə üçün demək olar ki, Litvada bunun üçün iş vaxtının*

*15 faizi, Pakistanda 12 faizi, Salvadora isə 8 faizi sərf edilir.*

Ölkədə təxminən 100 növ təsərrüfat fəaliyyəti üçün lisenziya almaq tələb edilir. Dünya Bankının rəyinə görə, onlar fəaliyyətin bütün mümkün formalarının “praktik olaraq tam siyahısı”dır. Ancaq bunlar sağlamlığın qorunmasına, ətraf mühitin, dövlət təhlükəsizliyinin mühafizəsinə aid mülahizələrin təxminən üçdə birində özünü doğruldur. Lisenziyaların alınmasına bəzən aylarla vaxt gedir; bundan başqa onun üçün çoxsaylı sənəd və böyük xərc tələb olunur. [6]

Avropa ölkələrinin birində beş şəhərin 150 müəssisəsində aparılmış araşdırmanın nəticələrinə əsasən, telefon çəkilməsinə görə vətəndaşlar orta hesabla 1250 dollar, idxal işlərinə lisenziya almağa görə 390 dollar, xaricə getmək üçün 295 dollar, vergi müfəttişinin hər gəlişinə 125 dollar, sanitariya-epidemiya, yaxud yanğına qarşı mübarizə xidməti üzrə müfəttişin hər gəlişinə 60 dollar xərcləyir. 50 müəssisə üzrə rəy sorğusunun nəticələrinə görə, qonşu ölkədə analoji xidmətlərin haqqının ödənilməsi orta hesabla eyni səviyyədədir.[7]

Lisenziya verildikdən sonra onun hər hansı şəkildə pozulmasına görə verilən cərimələr, bu pozuntuların miqyası ilə müqayisə edilə bilər. Bir hüquqi fikir cərəyanına görə, kompaniyalar gərək şüurlu şəkildə yol verdikləri hüquq pozuntularının gətirdiyi xeyirlə ödədikləri cərimənin həcmi müqayisə etsinlər. Lisenziya sisteminin öz funksiyasını gərəkli şəkildə ifa etməsi üçün elə hal yaranmamalıdır ki, bu zaman lisenziya almış şəxsə onun şərtlərini pozmaq, onlara əməl etməkdən sərfəli olsun.

Korrupsiya müxtəlif formalarda - hər hansı sənədi dövlət maşınının “təkərlərini yağlamaq”

üçün özündə saxlayan azmaaşlı klerkin kiçik cinayətindən tutmuş, rüşvət verənin xeyrinə rəhbərlərin hansısa qaydanı özbaşına, yaxud açıq-aşkar dəyişdirməsi və tətbiq etməsi formalarında özünü büruzə verə bilər.

Bu cür hallar tək-cə inkişaf etməkdə olan ölkələrdə baş vermir. Birləşmiş Ştatlarda belə fəvqəladə hallar aşkar edilir. İllinoys ştatında yük maşını sürücüsü vəsiqəsi almaq istəyənlər yol hərəkəti qaydaları və texniki məsələlərdən ibarət uzun və mürəkkəb imtahan verməlidirlər. Yüksəkmaaşlı yük maşını sürücüsü vəsiqəsini almaq istəyən, amma ingiliscə bilməyən, ya bu dildə pis danışan immiqrantlar praktik olaraq bu imtahanları vermək imkanından məhrumdurlar. Odur ki, federal prokurorluq əməkdaşlarının göstərdiyi kimi, sürücülük vəsiqəsi almaq istəyən yüzlərlə immiqrant dövlət qulluqçularına rüşvət vermiş, onlar da əvəzində belələrinə təlim keçmiş, ya da sadəcə olaraq onların əvəzinə imtahan formalarını doldurmuşlar. Belə bir yolla əldə edilmiş pulun bir hissəsini həmin dövlət məmurları ştat qubernatorunun seçki fonduna keçirmişlər. Bu məsələ ilə bağlı 31 nəfər ittiham olundu, onlardan 26-sı günahını etiraf etdi. [8] Analoji fırıldaqçılıq Qərbi Avropada da baş verdi.

Niyə bu hallar mümkün olur? İki-başlı və qeyri-müəyyən təlimatlar. Məmurların öhdəsinə buraxılan qərarlar. Sənədin, məsələn, sürücülük vəsiqəsinin verilməsində süründürməçilik. Vətəndaşların öz şikayətlərini vermələri üçün müstəqil mexanizmlərin olmaması.

Bütün bunlar biznesə necə təsir edir? Araşdırmalar göstərir ki, bəzi ölkələrdə kompaniyaların rəhbərləri iş vaxtının dörd-də birini dövlət qulluqçuları ilə müzakirələrə həsr edir. [9]

## RÜŞVƏT MƏSƏLƏNİN HƏLLİNİ TEZLƏŞDİRİRMİ?

Bəzən deyirlər ki, “kiçik” rüşvəti “işin irəliləməsi” üçün verirlər, bu da “təkləri yağlayır” və işlər sürətlə gedir. Bu, həqiqətənmi belədir?

Dünya miqyasında keçirilən və minlərlə müəssisəni əhatə edən üç araşdırmanın nəticələri əsasında Dünya Bankının iqtisadçıları Daniel Kaufmann və Srang-Jin Wei rüşvətin verilməsi ilə, idarəçilərin bürokratlarla söhbətə sərf etdiyi vaxt və xərclənmiş vəsait arasında əlaqəni müəyyən etməyə çalışdılar. Onlar aşkar etdilər ki, rüşvət şəklində böyük vəsait xərcləyən şirkətlər bürokratlarla qaydalar ətrafında danışıqlara daha artıq vaxt sərf edirlər. Rüşvətlə işləyən şirkətlər həmçinin kapitalın daha yüksək dəyəri ilə üzləşirlər.[10]

Müəlliflərin gəldiyi nəticəyə görə, rüşvətin bürokratik prosedurları sadələşdirdiyi haqqında fikir əsassızdır, çünki bürokratlar istədikləri qaydaları qoyur, rüşvət almaq məqsədilə məsələnin həllini uzadır. Müəlliflərin apardıqları empirik testlər göstərdi ki, rüşvət verən şirkətlərdə menecerlər məmurlarla danışıqlara daha artıq vaxt sərf edirlər.

İşgüzar dairələr rüşvətə “yox” demək imkanı yaradan qanunlardan və kollektiv təşəbbüslərdən faydalana bilərlər.

## DÖVLƏT İNSTİTUTLARINA TOXUNAN RÜŞVƏTXORLUĞUN NƏTİCƏLƏRİ

Aşağı səviyyələrdə rüşvət (lap əvvəldən ona “kiçik” rüşvət də deyiblər) çoxlarının düşündüyünün əksinə daha təhlükəlidir. Dövlət məmurlarına böyük miqdarda rüşvət tələb etmək imkanı verən vəzifələr bir çox ölkədə ən arzuolunan hala çevrilib. Nəticədə bir bazar yaranıb.

Burada bu vəzifələr təyinatlara məsul şəxs tərəfindən satılır, ya da daha yüksək vəzifəli şəxsə mütəmadi olaraq müəyyən olunmuş miqdarda ödənilən rüşvət müqabilində "icazə verilir". Bu zaman rüşvət aşağıdan lap yuxarıya kimi ötürülür, beləliklə, bu müəssisədə korrupsiya sistemik deyil, sistem xarakter alır.

Dövlət qulluğuna təyinat mexanizmləri diqqətlə araşdırılmalıdır. Mümkün olan bütün hallarda təyinatlar nəmizədin peşəkarlıq səviyyəsi və xidmətlərindən asılı olmalı, şəffaf şəkildə, müsabiqə yolu ilə və uyğun departament, ya müəssisədən asılı olmadan həyata keçirilməlidir.

## LİSENZİYALARIN ÇOXLUĞU

Korrupsiyanın səviyyəsi yüksək olan ölkələrin çoxunda ayrı-ayrı şəxslər, eləcə də müəssisələr fəaliyyətin ən müxtəlif sahələrinə görə külli miqdarda icazə almağa məcburdu. Bundan başqa özəl sektor hər il müxtəlif yoxlamalara məruz qalır, bəzi hallarda isə istənilən yoxlama müəssisənin bağlanması ilə nəticələne bilər.

Lisenzia və imtiyazların çoxu avtomatik uzadılır. Əsasında rüşvət tələbi duran münasibətlərdə lisenziyanın alınması son deyil, başlanğıcdır.

Bir sıra ölkələrdə iqtisadi fəaliyyətlə məşğul olmaq üçün çoxlu icazə almaq tələb olunur, bu icazələrin hamısını əhatə edən siyahı belə olmur. Hər departament, ya müəssisə öz tələblərini və qaydalarını qoyur. Onlara külli miqdarda hüquqi normativlər əlavə edilir. Onların əksəriyyəti ümumi xarakter daşıyır və ən müxtəlif şəkildə yozula bilər. Lisenziyaların verilmə şərtləri konkret deyil dumanlı olur, bu da

korrupsiya üçün münbit şərait yaradır. Bundan başqa şikayət və apellyasiyalar sonda şikayət edilən tərəfin masası üstünə gəlir.

Bu ölkələrdən biri də Slovakiyadır. Bu ölkənin Korrupsiyaya Qarşı Mübarizə Milli Programının mərkəzi elementlərindən biri müəssisə rəhbərlərindən bütün lisenzia, imtiyaz, icazə, borc və subsidiyaların tam siyahısını təqdim etmək tələbidir. Bundan başqa tələb edilir ki, onlar bu qərarlara cavabdeh olan departamentlərin tam siyahısını, məsul məmurların adlarını, lazım olan meyarları və prosedur qaydalarını əlavə etsinlər. Bundan sonra lazımsız icazələrin ləğvi, icazə və imtiyazların avtomatik bərpası, saxlanması zəruri bilinən icazə və imtiyazların verilməsinin dəqiq qaydalarını müəyyən etmək məqsədilə fəaliyyət planı hazırlanır.

GRECO-nun 2003-cü il tarixli hesabatında bu plan təqdir olunur. Bununla belə göstərilir ki, hökumət ləğv ediləcək lisenziyaların dəqiq sayını hələ də müəyyən etməyib, qüvvədə qalacaq lisenziyalar əsaslandırılmayıb.

Bir neçə il əvvəl, hətta İsveçrədə belə bir qərbə hal aşkar edilib: Cenevrədə yeni restoranların açılmasına icazə verən müfəttiş mövcud restoranların sahiblərindən rüşvət yığmış və onun hesabına İtaliyada böyük mülklər almışdı. Bu məfəttiş həbs ediləndən sonra Cenevrənin şəhər şurası yeni müfəttiş axtarmağa başlayır və bu işlə şuranın üzvlərindən biri bu vəzifənin ləğvini təklif edəne qədər məşğul olur. Əslində müfəttiş sanitariya, təhlükəsizlik məsələlərini öyrənmirdi, onu ancaq yeni restoranın iqtisadi baxımdan səmərəli olub-olmayacağı maraqlandırır. Bu aydın olan kimi şura həmin vəzifəni ləğv etdi.

Lakin lisenziya və icazələrin ləğvi və (ya) onların verilməsi prosesinin təkmilləşdirilməsi asan iş deyil. Hansısa icazə gərəklı görünəndə, məntiqə əsasən düşünmək olar ki, icazə nə qədər absurd və əsassızdırsa, bir o qədər onun rüsvət almaq üçün düşünüldüyü ehtimalı həqiqətə uyğun görünür. İdarəçiliyin təkmilləşdirilməsi korrupsiyaçı məmurlar şəbəkəsindən azad olmağı nəzərdə tutur.

### ŞƏXSİ ƏLAQƏLƏRİN QIRILMASI

Dövlət qulluqçuları uzun zaman eyni müştərilərlə işlədikdə münasibətlər bəzən, hətta təhlüşüür işgüzar münasibətlər müstəvisindən çıxıb bilər. İnsanlar dostlaşır, bir-birini evinə dəvət edir, ya da qeyri-rəsmi şəraitdə görüşür və hətta ən təmiz dövlət qulluqçusu belə göstərilmiş diqqətə görə minnətdarlıq etməyə özünü borclu bilər. Bu problemi iki yolla həll etmək olar.

Birinci yol işgüzar münasibətlərdə birbaşa təmasdan qaçmaqdır, yeni ərizəçi onun işi ilə kimin məşğul olduğunu bilmir. Sinqapurda gömrük kompüterləşdirildikdən sonra ondan keçmək xeyli sürətləndi; o, malların “gömrük təmizlənməsi” müddətini müəyyən etmək imkanı verdi; bu üsul başqa ölkələrdə də tətbiq edildi. Müəyyən müddət ərzində mal gömrükdən keçmədikdə nəzarət orqanları bu ləngimənin səbəblərini tələb edirlər. Vəzifəli şəxslər və vətəndaşlar arasında bütün münasibətlər kompüter vasitəsilə həyata keçirildiyindən şəxsi təmaslar aradan qalxır. İşlərin poçt vasitəsilə aparılması da birbaşa təmasların aradan qaldırılması üçün əlavə imkanlar yaradır.

İkincisi, əməkdaşların yerini mütəmadi olaraq elə dəyişdirmək olar ki, onlar eyni “həssas” vəzifədə uzun müddət qalmasınlar. Bu vaxt müəyyən çətinliklər yarana bilər, çünki insan-

lar müəyyən iş təcrübəsi qazandıqdan sonra digər vəzifəyə keçiriləcək. Amma bu məhz o çətinliklərdəndir ki, riskin idarə olunması zamanı mütləq nəzərə alınmalıdır. Bir əməkdaşın həmin vəzifədə saxlanmasının mənfə nətəcələri, çox ehtimal ki, daha artıq olacaq.

Üçüncü yol üçüncü tərəfin cəlb edilməsidir. Ölkələrin birində vergi xidmətində korrupsiyanın səviyyəsini vergi rüsumlarının müvəkkil banklar vasitəsilə ödənməsi tələbi ilə aşağı salmaq mümkün olub; bu zaman vergi xidməti əməkdaşları vergi rüsumlarının qəbulundan tamamilə uzaqlaşdırılır.

### VƏTƏNDAŞ XARTİYALARI

Vətəndaş xartiyaları ilk dəfə Britaniyada yararıb, sonra sürətlə dünyaya yayılıb. Birləşmiş Krallıqda milli xartiyalar dövlət xidmətinin məhkəmələr, milli səhiyyə sistemi, mənfəət agentliyi kimi vacib sahələrini əhatə edir. Xartiyalarda xidmətlərin göstərilməsi standartı və bu standartlara əməl olunmadığı hallarda şikayətlər qaydası müəyyən edilir.

Yerli səviyyəli xidmət sahələri, məsələn, həkimlərin fərdi fəaliyyəti, yerli xəstəxanalar, məktəblər və sosial xidmətlər haqqında xüsusi xartiyalar da var. Vətəndaşlar xidmət standartları haqqında məlumata malikdirsə, eləcə də kimə və necə şikayət etmək qaydasını bilirsə və bu standartlara əməl edilmirsə, müvafiq məmurlar üçün kiçik korrupsiya ilə məşğul olmaq artıq çox təhlükəli olmağa başlayır. [11]

Bu xartiyaların gücü özündədir: nəzərdə tutulur ki, vətəndaşlar bu xartiyalarda təmin olunmuş haqlarını müdafiə edəcək və xidmətlər standartlara uyğun olmadıqda onlar şikayət vermək sahəsində mövcud olan müvafiq prosedurlardan istifadə edəcəklər. Bununla, vəzifəli şəxslərin öz funksiyalarını lazımcı yerinə

yetirməsi üçün onlara hüquqi təzyiqdən çox, psixoloji təzyiq göstərilir. Amma dövlət müəssisəsinin divarında xidmət səviyyəsinə qarantıya haqqında elanın olması faktı göstərir ki, vətəndaşlar bu qarantıylarla tanış ola bilərlər.

Vətəndaşları lazımi səviyyədə xidmət göstərmək tələbinə həvəsləndirərək, nəzarət təşkilatları şikayətlərin sayını izləmək və işi barədə şikayət verilmiş təşkilatlar haqqında tədbir görmək imkanı əldə edir.

## İNTERNETDƏN İSTİFADƏ

Tamamilə aydındır ki, İnternet lisenziya və icazələrin verilməsi prosesində saxtakarlıq imkanlarını azaltmaq potensialına malikdir. Amma Hindistanın təcrübəsi göstərir ki, məsələn, korrupsiyanın çiçəkləndiyi mövcud sistemi sadəcə on-line rejiminə keçirmək və onu e-idarəçilik (elektron idarəçilik) adlandırmaq yetərli deyil. İnternetin üstünlüklərindən istifadə etmək üçün fəaliyyətin bütün məzmununu və qaydalarını islah edib, yenidən qurmaq gərəkdir.

Seuldakı Vətəndaş Ərizələrinin Effektiv Təhlilinin On-line Qaydaları (OPEN), vətəndaş ərizələrinin müzakirəsi vaxtı bələdiyyə işçilərinin yol verdiyi əsassız süründürməçiliklərin və pozuntuların qarşısını almaq yolu ilə şəhərin idarəçilik sistemində şəffaflığın təmin edilməsi üçün yaradılıb. İnternetdən istifadəyə əsaslanan bu sistem vətəndaşlara icazə və təsdiq üçün (korrupsiya ehtimalının ən çox olduğu sahələr) etdikləri müraciətləri izləmək və qarşılaşdıqları istənilən pozuntu haqqında məsələ qaldırmaq imkanı verir. Bu İnternet səhifəsinə hər gün 2 000 adam daxil olur. [12]

## “POZİTİV SUSQUNLUQ”

Boliviyadakı son islahatlar nəticəsində, məsələn, dövlət təşkilatları və rüsumlar haqqında müfəssəl məlumatlar çap edildi. Hazırda dövlət müəssisələrinin hamısında tələb edilən bütün sənəd və prosedurların sadalandığı, eləcə də müvafiq xidmət müqabilində tutulan rüsumların dəqiq miqdarı göstərilməklə informasiya bülletenləri asılır. Bu qayda dövlət qulluqçularının rüşvət tələb etmələrinin qarşısını almağa və zəruri prosedurları keçməkdə vətəndaşlara yardım göstərən “vasitəçilərdən” can qurtarmağa kömək edir.

Bundan başqa “pozitiv susqunluq” praktikası da tətbiq edilir. Buna əsasən peşə fəaliyyəti üçün lisenziyaya görə, ya avtonəqliyyat üçün qeydiyyat sənədinə görə, ya da başqa dövlət sənədi, ya arayışına görə müraciət etmiş vətəndaş 15 gün ərzində rədd cavabı almadığı təqdirdə onun ərizəsinə müsbət cavab verilmiş hesab edilir. Boliviya “Sabah gəlin” ifadəsi hamıya aydındır – əslində bu, “Sabah pulla gəlin” deməkdir. İslahatlardan sonra vətəndaş “Sabah gəlin” təklifi aldıqda sadəcə 15 gün gözləyə bilər, ondan sonra isə bu müddət ərzində rədd cavabı almayıbsa, “pozitiv susqunluq” qaydasından istifadə edə bilər.

Əlbəttə, icazə, yaxud lisenziya üçün müraciət etmiş, amma buna haqqı çatmayan bir şəxs məmura rüşvət verə bilər ki, o, müvafiq sənədi itirsin. Bu yolla o, istədiyinə nail ola bilər. Bu halda “pozitiv susqunluq” prinsipindən istifadəyə nəzarət etmək olar. Hər belə bir halın uyğun izaha malik olduğunu və bu halın hansısa bir şöbədə, ya da müəyyən bir insan qrupuna münasibətdə tez-tez təkrar edilmədiyini yoxlamaq olar.

Dünya Bankının rəyinə görə, ən vacib dövlət institutlarından biri peşəkar və yaxşı əsaslandırılmış bir dövlət idarəsidir ki, o da yeni təyinatlar təklifini patronaj prinsipi əsasında deyil, namizədin peşəkarlıq və təcrübəsinə əsasən irəli sürür. Effektiv işləyən bu dövlət idarəsi təkcə kiçik korrupsiyaya müqavimət göstərmir, həm də peşəkarlıq və təmizlik qayğısına qalan dövlət idarələrinin çoxusu üçün kadr hazırlayır. Onlara maliyyə və insan ehtiyatları nazirlikləri, dövlət hərərac komitələri, kontraktlar almaq üçün təqdim edilmiş ərizələri qiymətləndirən texniki xidmətlər, nizamlayıcı siyasəti həyata keçirən orqanlar, mühasibat xidməti, daxili və xarici audit şöbələri aiddir. Amma Dünya Bankının 60-dan artıq ölkədə dövlət xidmətində islahatların aparılmasına yardım təcrübəsi göstərir ki, bu konkret sahədə irəli getmə sürəti, bir qayda olaraq çox aşağıdır. [13]

### İCAZƏ VƏ LİSENZİYA VERİLMƏSİ SAHƏSİNDƏ KORRUPSIYA İLƏ MÜBARİZƏ ÜÇÜN FƏALİYYƏT PLANI

İqtisadiyyatda keçid dövrünü yaşayan ölkələrin birində tanınmış qeyri-hökumət təşkilatlarından biri lisenziya verilməsi sahəsində korrupsiya ilə mübarizə üçün fəaliyyət planı hazırlayıb:

- ▶ *“Lisenziya və icazə tələb edilən fəaliyyətlərin hüquqi nizamlanması zəruridir. İcazə və lisenziyaların verilməsi prosedurları və şərtləri başqa normativ aktlarda deyil, qanunun özündə əksini tapmalıdır. Bu istiqamətdə aşağıdakılar təklif olunur:*
- ▶ *Fəaliyyət yalnız mütləq mənada zəruri olan sahələrlə məhdudlaşır. Belə hallarda şəffaflığa daha etibarlı qarantıya təmin olunmalıdır. İcazə və lisenziya verən*

*müəssisə ictimaiyyət qarşısında məsuliyyət daşmalıdır.*

- ▶ *Lisenziya və icazə verilməsinin qanunla müəyyən edilməmiş qaydasının yasaq edilməsi.*
- ▶ *Lisenziya və icazələrin verilməsi üçün çoxsaylı mövcud qayda və təlimatların ləğv edilməsi.*
- ▶ *Lisenziya və icazələrin verilməsini hakimiyyət orqanlarının öhdəsinə buraxan bütün hüquqi qaydaların ləğvi. (Rəqabət Haqqında Qanunun reklama həsr olunmuş bəndi, KİV haqqında qanun layihəsi nümunədir).*
- ▶ *Lisenziya və icazəyə rədd cavabı verilməsinə nəzarət imkanlarının genişləndirilməsi.*
- ▶ *İnzibati prosedurların yerinə yetirilməsi üçün qoyulan əsas tələblər:*
- ▶ *Xarici ticarət sahəsində Avropa Birliyi və Dünya Ticarət Təşkilatı qarşısında ölkənin götürdüyü öhdəliklərə ciddi əməl etmək.*
- ▶ *Maliyyə sahəsində, o cümlədən, Valyuta şurasına münasibətdə ölkənin BVF qarşısında üzvlük məsələlərində götürdüyü öhdəliklərə, eləcə də BVF Müqaviləsinin (Nizamnaməsinin) VIII Maddəsinə ciddi əməl etmək. Bunun nəticəsində fəaliyyətin metod və formaları təkmilləşəcək, o da öz növbəsində əhaliyə daha keyfiyyətli dövlət xidmətinə səbəb olacaq. Qərar vermək sahəsində idarəçilər qarşısında mütləq öhdəliyin (məsələn, qərar vermək üçün müddətin müəyyənləşməsi, qəbul edilmiş qərarların aşkarlanma formaları və s.) qo-*



*yulması bu nəticənin əldə edilməsinə yardım edə bilər. Bu tədbirlərin korrupsiyanın səviyyəsinə təsirini qiymətləndirmək üçün kiçik, ya orta yaşayış məntəqəsində pilot layihəni işləyib gerçəkləşdirilmək olar.*

- ▶ *Hakimiyyət adından subyektiv qərarların verilməsi imkanlarını azaltmaq məqsədilə qanunvericiliyin dəyişdirilməsi.”*

Göstərilən məqsədə çatmaq üçün qərarverici hakimiyyətin hüquq, vəzifə və prosedurlarını dəqiq müəyyən etmək, eləcə də dövlətin cəmiyyət həyatında rolu fəlsəfəsinə yenidən baxmaq gərəkdir.

### **Dövlət Qulluqçusu Haqqında Qanunun qəbulu**

Belə qanun dövlət qulluqçusunun haqqları, vəzifə və məsuliyyətini dəqiq müəyyən etməlidir. Bu mənada korrupsiyanı cilovlamaq üçün aşağıdakı konkret tədbirlərin görülməsi mümkündür:

- ▶ *Bütün səviyyələrdən olan dövlət qulluqçularının təlimi, dəqiq davranış qaydaları və kodeksinin hazırlanması.*
- ▶ *Dövlət qulluqçularının və onların ailə üzvlərinin gəlir və əmlakı haqqında mütləq qaydada bəyannamənin verilməsi (parlament üzvləri üçün də eyni qaydanın qoyulması). Öz növbəsində bu tipli informasiyanın alınması və yoxlanılmasına cavabdeh olan orqanlara qanuni gəlir və əmlakın mənbəyi haqqında dövlət qulluqçularından sübut tələb etmək səlahiyyəti verilməlidir (bu mənbənin qeyri-qanuni olmasını sübut etmək əvəzində). Bu səlahiyyətlər ya nazirliklərin nəzarət orqanlarına, ya da maliyyə polisi, yaxud maliyyə po-*

*zuntularını araşdırma idarəsi kimi dövlət orqanlarına verilə bilər.*

- ▶ *Dövlət qulluqçularının hədiyyə almaq qaydalarının müəyyən edilməsi və daxili nəzarət mexanizmləri vasitəsilə bu qaydalara əməl olunması üzərində nəzarət.*
- ▶ *Yüksək rütbəli dövlət qulluqçularının maliyyə və əmlak vəziyyəti üzərində şəffaflığın təmin edilməsi məqsədilə dövlət qeydiyyatının təşkili.*
- ▶ *Maraqların toqquşmasının qarşısının alınması.*

*Dövlət məmurlarının fəaliyyətinin səmərəliliyini qiymətləndirmək, bu sıradan, daxili nəzarətin səmərəliliyini artırmaq məqsədilə nizam-intizam sisteminin yaradılması.*

Nəzarət funksiyası dövlət idarəçiliyi işləri üzrə nazirin aparatına verilə bilər.

*Effektli nəzarət mexanizmləri və fəaliyyətin səmərəliliyinin qiymətləndirilməsi ilə birlikdə dövlət qulluqçularının əməyi müqabilində ödənişlərin təkmilləşdirilməsi.*

Bu tədbirlər dövlət qulluqçularının motivasiyasını artırır, onların sosial statusunu yüksəldər.

*Daxili qaydaların və müfəssəl təlimatların qəbul edilməsi.*

Bu məqsədə çatmaq üçün vətəndaşlarla dövlət orqanları arasında münasibətlərə aid qaydaların və təlimatların hamı üçün əlçatan və mümkün qədər sadə, anlaşıqlı və müfəssəl olması zəruridir. Bu qayda və təlimatların çapı vətəndaşlara dövlət qulluqçularının hüquq və səlahiyyətləri haqqında daha ətraflı məlumat

almaq imkanı verir. Bu yolla göstərilən qaydalar və təlimatlar dövlət qulluqçuları üçün daha da məcburi olar, onlara əməl edilməsi isə vətəndaşların maraqlarının pozulmasına mane olar.

*Korrupsiyaya bulaşmış dövlət qulluqçularına münasibətdə müxtəlif miqyas və formalarda tədbir və sanksiyaların hüquqi nizamlanması.*

Həm cinayət, həm də inzibati cəzaların işlənməsinə qayğı göstərmək zəruridir. Müxtəlif tipli hüquqi məsuliyyətin olması məmurları qanun pozuntularından çəkindirər. Korrupsiya nəticəsində sərfəli olmayan müqavilələr bağlamış məmurlara münasibətdə tətbiq edilən inzibati tədbirlərə, onların vəzifəsinin aşağı salınması, ya da onların maddi məsuliyyətə cəlb edilməsi aid ola bilər. Bu mənada vətəndaş məsuliyyəti daha effektiv tədbir ola bilər.

*Maddi məsuliyyətə müvafiq bağlaşmaların pozulması müqabilində ödənilən istənilən xərcin kompensasiyası daxil olmalıdır.*

Eyni zamanda korrupsiya hallarını ifşa edən dövlət qulluqçuları həvəsləndirilməli və kompensasiyanın, yaxud korrupsiyada günahkar olan tərəfin ödədiyi cərimənin bir hissəsi ona təltif kimi ödənilməlidir.

*Müstəqil qərarların qəbulu prosesini təmin etmək məqsədiylə kommərsiya şirkətlərinin rəhbər orqanlarının üzvünə çevrilmiş şəxslərin dövlət vəzifələri tutmasının yasaq edilməsi.*

Yuxarıda göstərilmiş qadağalardan istənilən istisnalar ciddi şəkildə müzakirə edilməli və qanunvericiliklə nizamlanmalıdır. Məqsəd, bir tərəfdən qanunda heç bir boş yer qoymamaq, o biri tərəfdən isə bu qadağanın yüksək ixtisaslı mütəxəssisin dövlət qulluğuna cəlb edilməsi qarşısında potensial maneəyə çevrilməsinə yol verməməkdir.

*Dövlət məmurlarının iyerarxiya strukturu çərçivəsində həyat yoldaşını, yaxud qohumunu (birbaşa, ya dolaylı qohumluğun dördüncü dərəcəsi daxil olmaqla) birbaşa tabeliyində olan vəzifəyə təyin etməyə məhdudiyyətin qoyulması.*

Qeyd olunan məhdudiyyət prinsip etibarıyla vəzifənin özünə deyil, əməliyyatların və fəaliyyətin gedişində praktikada meydana gələn bu cür asılılığa tətbiq oluna bilər.

*Kadrların rotasiyası haqqında müvafiq qanun və qaydaların qəbulu.*

Bu yolla dövlət qulluqçuları təxminən eyni səviyyəli analoji funksiyalara malik vəzifə tuta bilərlər, eyni zamanda konkret özəl şəxslərlə daimi münasibətlərdən canını qurtararaq özünün peşəkarlıq səviyyəsini artırır, bilik və vərdişlərini inkişaf etdirə bilər.[14]

## APELLYASIYALAR

Sonuncu preventiv tədbir apellyasiya mexanizmidir. Lisenziya, ya icazə almağa müraciət etmək haqqı olan istənilən vətəndaşın, bu haqddan istifadə etməyə mane olan istənilən qərardan şikayət etməsi üçün mexanizm olmalıdır. Apellyasiyalar ilk qərarı vermiş müəsisəyə deyil, başqa birsinə göndərilməli və ilkin qərarı vermiş şəxsdən daha yüksək vəzifə tutmuş şəxs tərəfindən araşdırılmalıdır. Apellyasiyalar vaxtında müzakirə edilməlidir ki, vətəndaş öz apellyasiyasına müsbət cavab almadıqda ombudsmana, ya məhkəməyə müraciət edə bilsin.

Konkret qərarlar müstəqil araşdırmaların mövzusunə çevrildikdə bu, hakimiyyətdən sui-istifadə etməyə hazır olan məmurları çəkindirən ən effektiv vasitə ola bilər.

## QEYDLƏR

- |   |   |
|---|---|
| <p><b>1</b> Vito Tanzi, Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures<br/><a href="http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/tanzi.htm">http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/tanzi.htm</a></p> <p><b>2</b> Tanzi, pg. 569</p> <p><b>3</b> Quoted in Keith Loveard, Suharto: Indonesia's Last Sultan (Singapore: Horizon Books, 1999, p 111)</p> <p><b>4</b> Quoted in Chua and Rimban, "Gatekeeper," in Sheila S. Coronel, (ed) Pork and Other Perks: Corruption and Governance in the Philippines (1998) pgs. 153-54.</p> <p><b>5</b> Ibid</p> <p><b>6</b> "Embarrassment Looms for Ukraine," Geoffrey York The Globe and Mail, December 6, 1997</p> <p><b>7</b> Ibid</p> <p><b>8</b> CNN: "Illinois alerts truck drivers to bogus truck driver's licenses," 16 March 2000: <a href="http://edition.cnn.com/2000/US/03/16/truck.licenses/">http://edition.cnn.com/2000/US/03/16/truck.licenses/</a></p> <p><b>9</b> Geraint Jones, Joel S. Hellman, Mark Schankerman, and Daniel Kaufmann,</p> | <p>Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transit:<br/><a href="http://econ.worldbank.org/view.php?type=5&amp;id=1066">http://econ.worldbank.org/view.php?type=5&amp;id=1066</a></p> <p><b>10</b> Shang-Jin Wei, and Daniel Kaufmann, Does "Grease Money" Speed Up the Wheels of Commerce?<br/><a href="http://www.nber.org/papers/w7093">http://www.nber.org/papers/w7093</a></p> <p><b>11</b> Charter Mark:<br/><a href="http://www.chartermark.gov.uk/about/">http://www.chartermark.gov.uk/about/</a></p> <p><b>12</b> OPEN: Seol's Anti-Corruption Project:<br/><a href="http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/seoulcs.htm">www1.worldbank.org/publicsector/egov/seoulcs.htm</a></p> <p><b>13</b> Helping countries combat corruption: The role of the World Bank, Note #35:<br/><a href="http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor06.htm#note35">http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor06.htm#note35</a></p> <p><b>14</b> "Clean Future" Public Awareness Campaign, Coalition 2000 (Bulgaria):<br/><a href="http://www.csd.bg/publications/coalition2000/Clean%20Future_Public_awareness_">http://www.csd.bg/publications/coalition2000/Clean%20Future_Public_awareness_</a></p> |
|---|---|