



### STRATEGİYALAR, SİSTEMLƏR VƏ QƏRARLAR

Son zamanlara qədər dünyada idarəçiliyin təkmilləşdirilməsi istiqamətindəki təşəbbüslər çox vacib hesab olunan məsələlərdən - korrupsiya ilə mübarizə üzrə sistemli və məntiqli tədbirlər, milli sistemdə dürüslüyün təmin olunmasına yönələn islahatlardan yan keçirdi. Dürüslük konsepsiyasının özü son zamanlarda korrupsiya ilə mübarizə məsələləri üzrə diskussiyalarda meydana gəldi və müxtəlif təşkilatlar tərəfindən mənimsəndi. [1]

Dürüslük sistemində ifadəsini tapan əsas konsepsiyanın dərkisi zəruri, həm də qərarların real olması baxımından əhəmiyyətlidir. Bundan başqa, hər bir konkret qərar sistemin başqa hissələri ilə uyğunluq təşkil etməlidir; buradan da kompleks yanaşma zəruriliyi yaranır. Korrupsiyaya qarşı mübarizə kampaniyalarının əsas uğursuzluğu qarşıya kifayət qədər məhdud bir məqsədin qoyulması ilə bağlıdır. Məsələnin sadə həlli, yaxud "möcüzəli vasitə" yoxdur.

### MİLLİ STRATEGİYA NÜMUNƏLƏRİ

Litvanın yüksək hakimiyyət orqanı olan Seym 2002-ci ilin yanvarında korrupsiyaya qarşı milli mübarizə proqramı qəbul etdi. Proqram yeddi ildən on ilə qədər bir müddət üçün nəzərdə tutulur. Strategiyanın ümumi məqsədi korrupsiyanı elə bir səviyyəyə endirməkdir ki, o sosial, iqtisadi, demokratik inkişaf yolunda maneəyə çevrilməsin.

Proqram özündə üç əsas elementi ehtiva edir: korrupsiyanın profilaktikası, təhqiqat və hüququn tətbiq olunması, əhəlinin tərbiyəsi. Bunlar paralel şəkildə həyata keçirilməli və eyni dərəcədə prioritetə malik olmalıdır. Proqramda həmçinin korrupsiya barədə işlərin təhqiqat

səmərəliliyinin yüksəldilməsi tədbirləri, ictimaiyyətin korrupsiya ilə mübarizəyə cəlb olunması və korrupsiya ilə mübarizə sahəsində təhsil proqramlarının təkmilləşdirilməsi öz əksini tapır.

Bütün aktiv siyasi partiyalar öz proqramlarına korrupsiya ilə mübarizə məsələlərini daxil edir. Hüquq və digər sahə ilə məşğul olan təşkilatlardan (məsələn, gömrükdən) Seymə hesabatlar daxil olur, bu hesabatların nəticəsində icra hakimiyyəti orqanlarını konkret antikorrupsiya tədbirləri görməyə məsul edən qərarlar qəbul olunur. Bu tədbirlər özü-özlüyündə hökumətin fəaliyyətində vacib yer tutur. Korrupsiya məsələsinə prezidentin hər il xalqa müraciətində də toxunulur.

Bu məsələlər mətbuatda da geniş işıqlandırılır. Korrupsiyalaşmış məmurların KİV vasitəsilə aşkarlanması və müxtəlif müəssisələrdə korrupsiyanın təhqiq edilməsi nümunələri az deyil. Litvada KİV geniş azadlığa malikdir və senzura yoxdur. [2]

Ölkənin strategiyası siyasi partiyaların maliyyələşməsi üzərində şəffaflığın artırılmasına və torpaq əldə etmə sahəsindəki mövcud sistemin təkmilləşdirilməsinə yönəldilib. Korrupsiyaya həssas sahələrə xüsusi diqqət yetirilir. Siyasi və inzibati korrupsiya ilə bağlı tədbirlər görülür (vergi və gömrük orqanlarında, dövlət satınalmaları sahəsində və özəlləşdirmədə, səhiyyə və hüquq-mühafizə sahələrində olan korrupsiya da bura daxildir). Sənəd statistik deyil və hər iki ildən bir korrekte oluna bilər. [3]

Macarıstanda korrupsiyaya qarşı milli fəaliyyət planı, BMT-nin korrupsiya ilə qlobal mübarizə proqramının pilot layihəsi çərçivəsində hazırlanıb. [4] Onun məqsədi yenicə Avropa Birliyinə qəbul olunan ölkə üçün etalon yaratmaqdır. Antikorrupsiya tədbirləri milli özəlliklə AB-nin

tələblərini və BMT-nin qlobal yanaşma tərzini birləşdirməyə yönəlib.

Rumıniyanın fəaliyyət planı da AB-yə qəbul perspektivlə bağlıdır (antikorrupsiya tədbirləri AB-nin qəbul etdiyi “Kopenhagen meyarları” [5] kontekstində dəyərləndirilir). 2001-ci ildə Rumıniyada cinayətkarlığın profilaktikası üzrə Milli Komitə yaradıldı. Bunun bir vacib şöbəsi iki proqramın - korrupsiya profilaktikası üzrə Milli proqramın və korrupsiya ilə mübarizə üzrə Milli Fəaliyyət Planının həyata keçirilməsinə məsuldur.

Rumıniyada qəbul edilmiş kompleks strategiya korrupsiyaya həssas olan sahələrə yönəldilib. Məsələn, məhkəmə islahatları proqramı aşağıdakı əsas məsələlərə diqqəti cəlb edir:

- ▶ *ixtisaslaşdırılmış hüquqşünaslar yetişdirmək*
- ▶ *hakimlərin vəzifəyə təyin olunmasında və işdə irəliləməsində ədalətli və müstəqil prosesin təmin olunması*
- ▶ *universitetlər tərəfindən etika üzrə proqramın qəbul olunmasının təminatı.*

Dövlət administrasiyalarında və idarələrində islahatlar dövlət xidmətinin əks-mərkəzləşməsinə əsaslanır və inzibati normaların sadələşdirilməsinə, qaydaya salınmasına, məhkəmə, auditor təşkilatları və ombudsmanın nəzarət funksiyalarının möhkəmləndirilməsinə yönəlib. Milli proqram da siyasi fəaliyyətdə və maraqların toqquşmasında korrupsiyaya qarşı mübarizəyə yönəlib. Onun məqsədi parlament immunitetinin, siyasi partiyaların maliyyələşdirilməsinin tənzimlənməsi və məhdudlaşdırılmasıdır.

Rumıniyada qəbul edilmiş fəaliyyət planı əlavə olaraq xüsusi antikorrupsiya komissiyasının təyin olunması hüququnun prokurorun tələbi ilə möhkəmləndirilməsini nəzərdə tutur. İspaniyada qeyri-hökumət təşkilatı kimi yaradılmış xüsusi antikorrupsiya prokurorluğu komissiyası korrupsiyalaşmış davranışları, rüşvətxorluq və şikayətləri təhqiq edir. [6]

## MİLLİ DÜRÜSTLÜK SİSTEMİ

Müasir dövlət idarəçilik sistemində hesabatverməni (accountability) nəzərə almaq hamı tərəfindən qəbul edilir. Hakimiyyət başında duranların şəxsi maraqları ilə deyil, hesabatvermənin olmaması ilə heç bir sistem ictimaiyyətin maraqları üçün çalışa bilməz.

Mahiyyət etibarıyla inkişaf etməkdə olan və keçid dövrünü yaşayan ölkələrin əsas vəzifəsi “yuxarıdan aşağıya” prinsipi ilə qurulmuş idarəçilik sistemindən uzaqlaşmaqdır. Bu sistemdə idarədən elit komanda verir, şaquli qayda ilə düzülən digərləri isə buna tabe olur. Belə sistemin əvəzinə “üfiqi hesabatvermə” sisteminə istiqamət götürülməlidir. Bu sistemdə hakimiyyət bölgüsü həyata keçirilir, monopoliya olmur və hər bir heyətin öz işinə görə cavabdehliyi əsas götürülür. Bu proses yeni deyil. Dövlət idarəçiliyinin müasir formasını yaradan inkişaf etmiş sənaye ölkələri bu prosesi keçiblər.

Belə sistemin zəruri elementi azad mətbuatdır. Ancaq mətbuat da qanuna uyğun olaraq müəyyən məhdudlaşmalara əməl etməlidir. Məsələn, insanların nüfuzuna ləkə salmaqdan özünü qorumaq lazımdır. Hətta azad mətbuat da, KİV Şurasına (ya sadəcə mövcud olar, ya da ki, konstitusiya orqanı ola bilməz) olmasa da, məhkəmələrə hesabat verməlidir. Öz növbəsində məhkəmələr hakim elitin buyruqlarını

yerinə yetirmir, onlar müstəqil fəaliyyət göstərir və hüququn aliliyi prinsipini təmin edir. Ancaq bu müstəqillik də mütləq deyil. Şikayət vermə sisteminin mövcudluğuna görə onlar da qəbul etdiyi qərarlar üçün məsuliyyət daşıyırlar. Bundan əlavə, hər bir məhkəmə başqa orqan qarşısında hesabat verir (Qanunverici məclis, yaxud hüquqi xidmət üzrə komissiya).

Bu orqan qanunverici orqana hesabat verməklə, öz növbəsində seçki prosesi ilə bütün vətəndaşlar qarşısında hesabat verir. “Üfiqi hesabatvermə” sistemi nöqsansız dairə yaradır: onun hər bir iştirakçısı eyni vaxtda yoxlayan və yoxlanılan olur. Hakimiyyət bölünür, monopoliya alınmır.

Ancaq “nöqsansız dairə”nin yaradılmasından danışmaq asandır, nəinki onu gerçəkləşdirmək. Əsrlərdən gələn ənənələri, qaydaları tərsinə çevirib başı üstə qoymaq lazımdır. Bunun üçün bütöv bir nəsil, bəzən isə bir neçə nəsil tələb olunur. Hətta bu halda da məqsədə çatmaq asan olmayacaq.

Düzdür, demokratik dəyişmələr böyük ümidlər yaradıb. Ancaq praktikada demokratiyanın bərqərar olması korrupsiya, hakimiyyətdən sui-istifadə, qohumbazlıq kimi ortadan qalxmalı neqativ hallar ucubətindən təhlükələrlə üzleşir. Demokratiyada hesabatvermə aşağıdan yuxarıya deyil, yuxarıdan aşağıya, yəni şaquli qaydadadır. Ancaq totalitar sistemdən xalqa zaman-zaman səs haqqı verilən yeni sistemə keçidə nisbətən idarəçilik alətlərinin islahatı məsələsi daha dərinidir.

Beləliklə, şaquli cavabdehlik sistemindən, üfiqi hesabatvermə sisteminə keçilməlidir. Bu sistemdə hakimiyyətin müxtəlif qanadları tərəfindən sui-istifadələrə yol verilməməsi üçün nəzarət orqanları mövcuddur. Belə orqanlara və instansiyalara məhkəmələr, müstəqil seçki

komissiyaları, qanunverici məclis (və onun ictimai nəzarət komitələri) və azad, müstəqil KİV-lər aiddir.

Ancaq keçid çox asta və ağırlı olur. Bəzi ölkələrdə əvvəllər mövcud olanın yenidən bərpasından söhbət gedir; digərlərində, əsasən də Şərqi Avropada isə boş yerdən yeni və müasir dövlətlərin qurulmasından söhbət gedə bilər. Üfiqi hesabatvermənin mövcudluğu dövrlərində onlarda “institusional yaddaş” olmayıb.

Hesabat vermənin belə mexanizmi korrupsiya ilə mübarizə üzrə milli proqram çərçivəsində hazırladığı təqdirdə “dürüslük sistemini» (integrity system) öz tərkibinə daxil edir. Bu hakimiyyətin müxtəlif qanadları arasında qarşılıqlı hesabatverməni təmin edən sistemdir. Sistem dövlət sektorunda maraqların toqquşması problemini həll etməyi, hakimiyyətin səmərəli bölünməsinə və ümumi işə ziyan vuran, yaxud maraqların toqquşması yarana biləcək şəraitin məhdudlaşdırılmasını nəzərdə tutur. Burada əsas anlayışlar hesabatvermə, şəffaflıq, profillaktika və cəzavermədir.

Dürüslük sistemi dövlət tənzimləmə metodları ilə (rəhbərlər üçün davranış kodeksi, yenidən qurma, məhkəmə islahatları, dövlət hakimiyyəti prosedurlarında islahatlar və s.) dövlət xidmətində korrupsiya ilə mübarizəyə yönəlmiş islahatlara kompleks baxışları, eyni zamanda islahat vasitəsilə vətəndaş cəmiyyətini təcəssüm etdirir. Hətta korrupsiyanın dərin kök atdığı hallarda da onun mənbəyini sistemin qüsurlarında axtarmaq lazımdır. Bunun üçün günahları ayrı-ayrı şəxslərin ayağına yazmaq lazım deyil, sistemin islahatına və dəyişdirilməsinə istinad olunmalıdır.

Bütün bu antikorrupsiya qurğusu aşağıdan yoxlama prosesi ilə dəstəklənir (yaxud sarsıyır). Əgər rəhbərlik səriştəsizdirsə, korrupsiya

hakimiyyətin yuxarı dairələrindən sızır və bu zaman ictimai şüur kimi ictimai etiraz cəmiyyətin əsas müdafiə mexanizmini özündə əks etdirir.

Ancaq burada təsvir olunan yanaşma cəmiyyətin iştirakının effektiv və rəğbət doğuran formasının demokratik proses vasitəsilə təkamülündən, şəxsi sektorun iştirakından, KİV-dən, elmi-texniki intelligensiyadan, dini mərkəzlərdən, eyni zamanda qeyri-hökumət təşkilatlarından qaynaqlanır. İslahat tək cəqərar qəbul edən siyasətçilər tərəfindən deyil, bütöv vətəndaş cəmiyyəti tərəfindən dəstəklənir.

Xüsusən də inkişaf etməkdə olan və iqtisadiyyatda keçid dövrünü yaşayan, beynəlxalq dəstəkdən, donorlardan istifadə edən ölkələrdə islahat proqramı bir qayda olaraq bir sahə ilə məhdudlaşdırılır, digər sahələr istisna edilirdi. Bu "bir həlqə" strategiyasıdır. Daha çətin və mürəkkəb vəzifələrin həllinə girişmək əvəzinə, tez-tez belə həlqə qismində nisbətən "rahat" sahə seçilir. Məsələn, bir ölkənin donor təşkilatından maliyyə yoxlaması aparən orqanın möhkəmləndirilməsi üçün investisiya ayrıldı. Ancaq KİV-də geniş işıqlandırılmasına baxmayaraq, bu orqanlar tərəfindən təqdim olunan təkmilləşdirilmiş məruzə sadəcə nəzərə alınmadı və bu zaman sistemin digər hissələri praktik olaraq fəaliyyət göstərmədi.

Əlbəttə, milli dürüstlük sistemi mərhələ-mərhələ həyata keçirilməlidir. Ancaq bu mərhələlər koordinasiya edilməli, bütöv uyğun sahələri və onların başqaları ilə qarşılıqlı əlaqəsini əhatə edən proqramın tərkib hissəsi olmalıdır.

Dürüstlük sisteminin mahiyyəti, dövlət idarəçiliyi sahəsində (resursların istifadəyə hazırlanması, nəticəni hədəf götürmə, vətəndaşların

iştirakı və milli bütövlük) mövcud olan bütün müasir problemlərin qarşılıqlı əlaqədə və ümumi strategiyanın tərkib hissəsi olduğuna əminlikdən ibarətdir. Ümumi məqsədlər aşağıdakıları özündə cəmləşdirməlidir:

- ▶ *fasilsiz inkişaf məqsədlərinə nail olmağa yardım göstərən səmərəli və yığcam dövlət xidməti;*
- ▶ *insan haqqlarının müdafiəsi də daxil olmaqla vətəndaşları özbaşınalıqlardan qoruyan, qanunlara əməl edən dövlət hakimiyyəti*
- ▶ *nəticələrindən tək cə elitin deyil, yoxsullar da daxil olmaqla bütün cəmiyyətin bəhrələndiyi inkişaf strategiyası.*

## KOMPLEKS MİLLİ ANTİKORRUPSIYA SİSTEMİNİN QURULMASI

Dövlət antikorrupsiya sistemini yaratmağın məqsədi odur ki, korrupsiya yüksək risklə və az faydalılıqla bağlı olsun. Eyni zamanda sistem nəhəng olmamalıdır. Söhbət "mütləq təmiz cəmiyyətdən" getmir. Bir sıra müəlliflərin qeyd etdiyi kimi belə vəzifənin qarşıya qoyulması dövlət idarəçiliyində əsaslandırılmamış mürəkkəbliyə gətirib çıxara bilər. Belə mütləq nəticəyə cəhd etmək çoxsəviyyəli hakimiyyət qanadlarının bölünməsi sisteminin yaradılması ilə nəticələner, dövlət qulluqçuları isə özlərinin birbaşa vəzifələrini yerinə yetirə bilməzlər. Ya da ki, sistem həddən artıq repressiv olar və həm də dövlət qulluqçuları üçün müxtəlif növ məhdudiyyətlər yaradar. Dövlət antikorrupsiya sistemi məhz bu qüsurlardan və idarəçilik fəaliyyətində tam azadlığın təmin olunması ilə ilk başdan korrupsiyadan qaçmağı nəzərdə tutur. Bu sistem baş vermiş korrupsiya aktına görə sərt cəzaya tərəf yönəlmiş ifratdan azaddır.

Antikorrupsiya sistemləri bu və ya digər formada bütün ölkələrdə artıq mövcuddur. Bu sistemlərin qeyri – səmərəliliyinə də az təsadüf olunmur. Dövlət antikorrupsiya sistemi konsepsiyası korrupsiyaya qarşı kompleks mübarizə proqramının həyata keçirilməsi sahəsində islahatların aparılmasına kömək göstərir. Bütün sistemi düzəltmək üçün bir “həlqədən” tutmaq azdır.

Məlum variasiyalarla dövlət antikorrupsiya sisteminin ölkədən ölkəyə xarakterik həlqələri aşağıdakılardır:

- ▶ *İcra hakimiyyəti*
- ▶ *Məhkəmə hakimiyyəti*
- ▶ *Qanunverici hakimiyyət*
- ▶ *Maliyyə nəzarəti orqanları*
- ▶ *Nəzarətədiçi orqanlar (ictimai nəzarət komitəsi, auditor idarəsi, insan haqqları üzrə komissar, antikorrupsiya orqanları və s.)*
- ▶ *Dövlət xidməti*
- ▶ *Vətəndaş cəmiyyəti (müxtəlif peşələri təmsil edənlər də daxil olmaqla həmkarlar ittifaqı və özəl sektorun nümayəndələri)*
- ▶ *KİV*
- ▶ *Beynəlxalq təşkilatlar*

Dövlət antikorrupsiya sisteminin hər bir elementi özünün qayda və prosedurlar korpusuna malikdir. Bu qayda və prosedurlar müxtəlif təsisatlarda istifadə olunan alətlərdir. Qayda və prosedurların əsas korpusunun olmaması həmişə zəifliyə dəlalət edir.

Aşağıdakı cədvəldən görüldüyü kimi qayda və prosedurlar cəmiyyətin hansısa bir hissəsi ilə məhdudlaşmamalıdır.

Ümumiyyətlə, sol cərgədəki sosial sektor digər iki cərgədəki antikorrupsiya alətləri və əsas məqsədlərlə birlikdə dövlət antikorrupsiya sisteminin strukturunu ehtiva edir.

İşlək antikorrupsiya sisteminin yaradılması üçün ifratların və yarımçıq işlərin aşkrarlanması istiqamətində sistemli fəaliyyət, eyni zamanda ümumi strategiya çərçivəsində göstərilən hər bir həlqənin möhkəmləndirilməsi zəruridir. Əgər sistem bütövlükdə hansısa bir həlqəyə yön alırsa (məsələn, “xeyirxah diktatora”, yaxud bir neçə həlqəyə), o zəif olacaq. O müəyyən bir vaxt müddətində fəaliyyət təəssüratı yaratmalıdır. Məsələn, korrupsiyalaşmış mülki rejimin devrilməsindən sonra hərbi diktaturanın həyata keçirdiyi təmizləmə tədbirləri zamanı. Ancaq eyni vaxtda hesabatvermə idarəçilik sisteminin yaradılması barədə tədbirlər görülmədikdə ictimai institutlar tədricən tənəzzülə uğraya və effektiv dürüstlük sistemi alınmaya bilər.

Dövlət antikorrupsiya sistemində əsaslanan yanaşma korrupsiyanın potensial müalicəsi üçün yeni diaqnozlar metodunun tətbiqinə imkan verir. Ayrı – ayrı institutları (məsələn, məhkəmə hakimiyyətini), yaxud ayrı – ayrı qayda və normaları (məsələn, cinayət hüququnu) nəzərdən keçirməkdən və sonra islahat aparmaqdansa, sistemə bir bütöv kimi yanaşmaq lazımdır. Doğrudan da polis, cinayət axtarış şöbəsinin, prokurorların və bütöv hüquq təşkilatlarının korrupsiya çirkabında bulaşdığı şəraitdə effektiv və korrupsiyalaşmamış məhkəmə sisteminin hüququn aliliyinin təmin olunması istiqamətində mübarizə aparmasının heç bir faydası olmayacaq. Məhkəmələrə təqdim ediləli işlər gəlib çatmayacaq. Onlar dürüst və

Sektor	Antikorrupsiya vasitəsi	Əsas məqsəd
Bütövlükdə cəmiyyət	Seçkilər	Korrupsiyaçı siyasətçilərdən azad olmaq
Parlament	Antikorrupsiya qanunları	Korrupsiya ilə mübarizənin hüquqi bazasının yaradılması
Məhkəmə hakimiyyəti	Məhkəmələr	Korrupsiyaçıların cəzalandırılması, məhkəmə hakimiyyətinin korrupsiyadan təmizlənməsi
Hökumət	Antikorrupsiya islahatları: antikorrupsiya qaydaları və proqramlarının qəbulu	İcra hakimiyyətinin korrupsiyadan təmizlənməsi
Dövlət xidməti	Davranış kodnksləri; özünü tənzimləyən vasitələr	Korrupsiyanın məhdudlaşdırılması və dövlət xidmətinin korrupsiyaçı məmurlardan təmizlənməsi
Biznes	Peşə etikası kodeksləri	Korrupsiyalaşmamış iqtisadiyyat
QHT sektoru	Nəzarət fəaliyyəti	Korrupsiyanın önlənməsi
KİV	Nəşrlər. Elektron proqramları	Korrupsiyanın ifşa edilməsi, etik tələblərin yüksəldilməsi

qabiliyyətli, ancaq bu keyfiyyətləri gerçəkləşdirmək imkanı olmayan adamlar kimi təcrid şəraitində qalacaqlar.

### MİLLİ ANTİKORRUPSIYA SEMINARI

Milli antikorrupsiya sisteminin ən yaxşı sistemli təhlil və korrekte mexanizmlərindən biri Milli Antikorrupsiya Seminarıdır. Onun mübahisə doğurmayan üstünlüyü müxtəlif oyunçuları – dövlət təmsilçilərini və bir qayda olaraq az-az təsadüf olunan, yaxud heç təsadüf olunmayan

ayrı-ayrı əhali qruplarını bir araya gətirmək imkanındadır. Seminar, eyni zamanda nailiyyətin zəruri şərti kimi prosesin bütün iştirakçılarının cavabdehliyini nəzərdə tutur.

Milli Antikorrupsiya Seminarının əsas müddəaları aşağıdakılardır:

- ▶ *İnsanlar öz yaşadıkları ölkənin problemlərini istənilən xarici ölkə ekspertindən yaxşı bilir. Heç bir kənar şəxs sosial dinamikani, tarixi və siyasi gerçəklikləri, korrupsiyanın*

*cəmiyyətdə yayılma şərtlərini cəmiyyətin özü qədər yaxşı anlaya bilməz. Bu halda “cəmiyyətin üzvləri” deyildikdə təkcə vətəndaş cəmiyyəti deyil (özel sektor da daxil olmaqla), eyni dərəcədə dövlət də nəzərdə tutulur*

- ▶ *Korrupsiya ilə mübarizədə siyasi partiyalar arasında fikir ayrılığı yoxdur. Burada tam həmrəylik olmalıdır.*
- ▶ *Hakimiyyətin bütün qanadlarının və vətəndaş cəmiyyəti zümrələrinin fəal iştirakı olmadan effektiv islahatlar həyata keçirmək mümkün deyil.*
- ▶ *Vətəndaş cəmiyyətinin dəstəyi olmadan dövlətin təşəbbüs göstərdiyi istənilən anti-korrupsiya islahatı etibar qazana bilməyəcək, onun həyata keçirilməsi baş tutmayacaq və nəticələr uzun ömürlü olmayacaq.*

Buna görə də konsepsiyanın həyata keçməsi və bütün bu işlərin nəticəsi yerli iştirakçılardan asılıdır. Bu prosesdə təkcə antikorrupsiya fəaliyyətində əsas “həlqəyə” nəzarət edən dövlət maraqları deyil, biznes və müxtəlif peşələri təmsil edənlər, KİV və müxtəlif yönlü siyasi partiyalar daxil qeyri-hökumət təşkilatları da iştirak edir.

Prosesin dinamikasının qaynağı ölkənin daxilində olmalıdır. Xarici ekspertlərin yardımları, onların vəzifələri prosesin asanlaşdırılması ilə məhdudlaşdırıldığı təqdirdə faydalı ola bilər. Onlar başqa ölkələrin mütərəqqi nümunələrinə istinad etməklə məsləhətlər və informasiya verə bilər. Ancaq diaqnoz qoyulmasına və müalicənin təyin edilməsinə iddiaçı ola bilməzlər. İnsanlar öz yaşadıkları cəmiyyəti hamıdan yaxşı tanıyır.

Çoxsaylı faktlar göstərir ki, xarici ekspert rəseptləri, adətən, yerli mühitə uyğun gəlmir və fayda vermir. Belə yardımlar, bir qayda olaraq başqa ölkələrdə tətbiq olunan yanaşmanın yerli şəraitə primitiv transplantasiyası olur. Yuxarıda təsvir olunan mexanizmdə belə ekspertlər üçün, ancaq məsləhətçi, ideya və konsepsiya təklif edən qismində dəqiq və effektiv rol müəyyənləşdirilir. Onların rolu faydalı daxili dialoqun təmin olunması ilə məhdudlaşdırılmalıdır. Oxşar problemlərin başqa ölkələrdə necə həll olunduğunu, vəzifələrin həlli üçün belə yanaşmanın konkret bir ölkədə faydalı olub-olmamasını ehtiva edən ibrətamiz müəhazirələr məqsədəuyğun deyil.

Əsas isə odur ki, islahatların nəticəsi müvəqqəti olmasın və ona təşəbbüs edənlər bu nəticələri görsünlər, hiss etsinlər. Sistem hakimiyyət dəyişməsi ilə yaranan çətinliklərə tab gətirməlidir. Böyük ehtimalla proses asta gedəcək, pərişanlıqlar olacaq və heç vaxt bitməyəcək. İnkişaf etmiş ölkələrin təcrübəsi göstərir ki, məsələnin mütləq həlli ola bilməz. Hər şeydən öncə islahatlar sosial dinamikanın dəyişməsi sahəsində əlavə tədbirlər görməyi tələb edəcək.

İslahatların uğurla həyata keçirilməsi üçün geniş konsensus əsasında cəmiyyətin gücünü birləşdirmək zəruridir. Burada cəmiyyətin müxtəlif nümayəndələri iştirak etməlidir. Özü də ən azı dövlət aparatının təmsilçiləri səviyyəsində. Hamı konkret fəaliyyət planının həyata keçirilməsində maraqlı olmalıdır. Ümumi səy nəticəsində hazırlanmış islahat proqramı vətəndaş cəmiyyətinin öz ölkələrində indi, yaxın perspektivdə, eyni zamanda gələcək nəsillər üçün hansı idarəçilik formasını istədiklərini yaxşı başa düşdükləri şəraitdə həyata keçirilməlidir.



## MİLLİ ANTİKORRUPSIYA İSLAHATLARI PROQRAMININ HAZIRLANMASI

Milli strategiyanın hazırlanması və həyata keçirilməsi cəmiyyətin müxtəlif zümrələrinin tam iştirakını tələb edir. Buna görə də onların prosesə cəlb edilməsi lap başlanğıcdan müəyyənləşdirilməlidir. Belə yanaşma onların cavabdehliyinin təmin olunmasına və irəli sürülən fikirlərin, müddəaların proqramın son variantında öz əksini tapmasına şərait yaradar.

Maraqlı qruplar müəyyənləşdirildikdən sonra rəsmi proses, adətən, milli antikorrupsiya proqramının müzakirəsi üçün ümumi seminardan başlayır. [7] Görüşdə maraqlı əhali qruplarının geniş əhatə olduğu təmsilçilər iştirak edir. Onlar birlikdə növlərin, səviyyələrin, coğrafiyanın, korrupsiya ilə mübarizə vasitələrinin, səbəblərinin müəyyənləşdirilməsini, eyni zamanda islahat yolu ilə dövlət aparatının işinin yaxşılaşdırılmasını, yüksək səviyyədə hesabatvermə işləri aparan müxtəlif institutların fəaliyyətinin şəffaflığını işləyib hazırlayır.

Milli Antikorrupsiya Seminarı, adətən, üç məqsəd güdür:

- ▶ *Təcrübə və təlim mübadiləsi prosesinin təşkili*
- ▶ *Seçki qabağı siyasi debatlar, nüfuzlu ictimai diskussiyalar üçün başlanğıc mərhələsinə xidmət edən, birbaşa ümumi plan konsensusu ilə qəbul olunmuş metodda ifadəsini tapan müxtəlif maraqlı qrupların nümayəndələri arasında tərəfdaşlıq münasibətlərinin qurulması*
- ▶ *Cəmiyyətdə geniş yayılma mümkünlüyünü nəzərə alaraq yeni rolun sınaqdan keçirilməsinə şərait yaratmaq.*

Belə seminarların məqsədlərindən biri də ölkədaxili iştirakçılar arasında əməkdaşlıq münasibətlərinin qurulmasıdır. Məsələn, dövlət nümayəndələri, KİV, dini icmalar, QHT və iqtisadiyyatın özəl sektor təmsilçiləri arasında. Əməkdaşlıq münasibətləri başqa maraqlı qruplar arasında da yaradıla bilər. İştirakçılar donorların iştirakı ilə də seminarlar təşkil edə bilər.

Yuxarıda qeyd olunduğu kimi donor təşkilatlarının nümayəndələri ölkə daxili iştirakçılara öz görüşlərini təlqin etməməlidir. Onlar konkret bir ölkə xahiş etdiyi zaman öz təcrübələrini təklif etməklə müşahidəçi qismində çıxış edə bilər. Qalan məsələlərdə sözügedən ölkənin işçi qrupunun iştirakçıları tərəfindən plenar iclaslarda söylənilən ideyaları dinləməli, onları şərh etməlidirlər. [8]

Modellərdən biri korrupsiya ilə mübarizədə ısrarlılıq barədə korrupsiya ilə bağlı seminar iştirakçıları arasında konsensusu və iştirakçıların bu məsələ ilə şəxsən ciddi məşğul olmağa cəhd göstərəcəklərini ifadə edən konkret fəaliyyət planı və bəyanat şəklində hiss olunan nəticələrə istinad edir. Seminarın başa çatmasından sonra iştirakçıların korrupsiya ilə mübarizədə əzmi barədə fəaliyyət planını və bəyanatını mətbuatın və elektron KİV-in geniş işıqlandırması zəruridir.

Bu həm problemin mahiyyəti ilə bağlı cəmiyyətin məlumatlandırılması, həm də seminarın insanlarda ümid yaratması baxımından zəruridir. [9]

İştirakçıların fəaliyyət planı və qərarları işləyib hazırlaması da vacibdir. Bunlar:

- ▶ *milli antikorrupsiya sistemi ilə potensial bağlı olan əsas siyasi alətləri və proqramları müəyyənləşdirir;*
- ▶ *korrupsiya ilə mübarizə üçün hər şeydən yaxşı uyğunlaşmış proqramları və siyasi alətləri nəzərdə tutur*
- ▶ *dövlət orqanları və başqa ictimai təbəqələr arasında koordinasiya da daxil olmaqla təşkilatın səmərəli və aktiv fəaliyyətinə mane olan daxili və xarici maneələri müəyyənləşdirir*
- ▶ *təlim və təcrübə mübadiləsi prosesini təmin edir; təşkilatın daxilində və digər ölkə/region təşkilatlarında nəyin işlədiyini, nəyin işləmədiyini müəyyənləşdirir.*

## MİLLİ ANTİKORRUPSIYA SİSTEMİNİN XÜLASƏSİ

Çoxları monitorinqin və qiymətləndirmənin korrupsiyaya qarşı ölkələrin mübarizəsinə fayda verdiyini qeyd edir. Korrupsiyaya qarşı milli mübarizə sistemi onu təşkil edən elementlər vasitəsilə özündə tək cəmiyyətə işinə sistemli, vahid və kompleks yanaşmanı cəmləşdirmir, eyni zamanda yeni islahat sahələrinin müəyyənləşdirilməsi üçün əsas milli plan keyfiyyətində bu yanaşmanın həyata keçirilməsinə ölkələri və donor təşkilatları həvəsləndirir.

Korrupsiyaya qarşı milli mübarizə sistemlərinin coğrafiyasının öyrənilməsi üzrə professor Alan Doig'in rəhbərliyi ilə hazırlanmış hesabatlar silsiləsi göstərir ki, milli antikorrupsiya sisteminin əsas həlqəsi sadəcə mövcud olmur (ölkələrin əksəriyyəti təqdim etdikləri hesabatda bütün həlqələr toplusuna malikdir, bəzilərində isə əlavələr də var), eyni zamanda ölkədə antikorrupsiya

fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi üçün tədqiqatçılara meyar verir.

Vacib odur ki, antikorrupsiya fəaliyyətlərinin coğrafiyasının araşdırılması barədə hesabatlar ölkələrin özündə çalışan təşkilatlar tərəfindən hazırlanır. Bu sənədləri hazırlayanlar əsasən dinamikanın öyrənilməsi üçün zəruri biliklərə və təcrübəyə malik olan, korrupsiyanın ənənəvi və yeni növlərinə diqqətli cəlb edən nüfuzlu QHT-lər, ixtisaslaşmış tədqiqat institutlarıdır. Bu gün belə tədqiqatlar Bolqarıstanda və Litvada aparılır. [10] Bu tədqiqatlar ölkə daxilində qanunvericiliyin əsaslarını, aşağıdakı sahələrdə cəmiyyətin korrupsiyadan müdafiəsinin norma və praktikasını işıqlandırır: hakimiyyətin icra qanadı, qanunvericilik qanadı, siyasi partiyaların maliyyələşməsi, seçkilər, hesablama palatası, məhkəmə hakimiyyəti; polis və dövlət prokurorluğu; dövlət aparatı; dövlət satınalmaları sistemi; yerli özünüidarələr; KİV və vətəndaş cəmiyyəti təşkilatları.

Ölkələr üzrə hesabatlar dövlət və cəmiyyət həyatının aşağıdakı sahələrində antikorrupsiya tədbirləri üçün formal çərçivə müəyyənləşdirir: əmlak deklarasiyası; həyat tərzinə nəzarət; informasiyaya çıxış; mətbuat azadlığı; söz azadlığı; əmək fəaliyyətinin başa vurulmasından sonrakı güzəştlər; korrupsiya halları barədə məlumatlar; davranış kodeksləri; qara siyahılar və şikayətlərin verilmə mexanizmi.

Belə formal qələbin hazırlanmasından sonra o, gerçəkdən baş verənlərin qiymətləndirilməsi əsasında məzmunla doldurulur. Bu qiymətləndirmə qələbin özünün, yaxud onun tətbiqi qaydalarının qüsurlarını aşkar edə bilər. Belə ki, qohumbazlığın məhdudlaşdırılmasını nəzərdə tutan qayda və normalar, tanışlıq üzrə vəzifəyə təyinatlar və korrupsiyalanmış münasibətlərin başqa formaları mövcud ola, ancaq ona əməl edilməyə bilər.

Ölkələr üzrə hesabatlar dövlətlərin antikorrupsiya strategiyaları kimi də qəbul edilir (belələri harda mövcuddursa). Bəzi hallarda əlavə tədqiqatlar aparılır və bu strategiyaların uğurlarını ölçən meyarlar müəyyənləşdirilir. Bu seriyadan obyekt olan ilk 18 ölkənin ümumi xülasəsi müxtəlif ölkələr üzrə hesabatların nəticələrinin külliyyatını, konkret ölkələrin nümunələrini və antikorrupsiya sisteminin müxtəlif elementlərinin öz aralarındakı qarşılıqlı təsirini nəzərdə tutur. [11]

### ANTİKORRUPSIYA SİSTEMLƏRİNİN «XƏRİTƏSİ»

Son zamanlar antikorrupsiya sistemlərindən audit və nəzarət aləti kimi istifadə, antikorrupsiya sistemlərinin "xəritəsinin" hazırlanması ilə bağlı yeni səviyyəyə qalxdı. [12] Belə kartoqrafiyanın ilk obyektı Avstraliyanın Queensland ştatı oldu. Queenslandin bu layihədə ilk obyekt kimi seçilməsinin səbəbi ştatın antikorrupsiya təşkilatları və tədbirləri ilə geniş siyahıya malik olması idi. Onlardan çoxu 1990-cı illərin əvvəllərində, əsasən polis və siyasi həyatda korrupsiyanın əski əlamətlərinin kompleks araşdırılması nəticəsində qısa zaman kəsiyində hazırlanmışdı. Bundan əlavə, yenilik inzibati və elektoral islahatlar üzrə komissiya çərçivəsində düşünülmüş institusional islahatlar prosesindən sonra təzahur etdi.

Queensland ("Queenslanddə antikorrupsiya sisteminin qiymətləndirilməsi» adı ilə dərc edilmiş [13]) ştatının eksperimental proqramı özündə aşağıdakıları cəmləşdirdi:

- ▶ *Əsas antikorrupsiya orqanları ilə ilkin seminarın keçirilməsi*
- ▶ *24 dövlət müəssisəsində müsahibələr və sorğular*

- ▶ *Dövlət orqanlarında qarşılıqlı əlaqənin müzakirəsi üçün ikinci seminarın keçirilməsi*
- ▶ *İlkin nəticələrin müzakirəsi üçün fokus-qruplar*
- ▶ *Sorğu kitabçasının hazırlanması.*

Queensland ştatında pilot proqramının məqsədi aşağıdakılar idi:

- ▶ *Queensland ştatında antikorrupsiya sisteminin xəritəsini təsvir etmək*
- ▶ *Queensland ştatında antikorrupsiya sisteminin elementləri arasında qarşılıqlı münasibətləri aşkar etmək*
- ▶ *Belə sistemlərin xəritəsinin tərtibi və təsviri metodikasını hazırlamaq*
- ▶ *Queenslanddə korrupsiyaya qarşı mübarizə sisteminin müzakirəsinin başlanmasına xidmət göstərmək və iştirakçıların rəyinə görə islahatlar nöqtəyi-nəzərindən faydalı sayılan məsələləri qeyd etmək.*

Queenslanddə antikorrupsiya sisteminin öyrənilməsi metodikası layihəsi, xeyli resurs tələb edən iddialı layihə idi. Ölkələr üzrə Queensland yanaşmasına əsaslanan araşdırmalar antikorrupsiya institutlarının güclü və zəif cəhətlərini və milli antikorrupsiya sistemi xəritəsinin tərtibi məqsədilə daha mürəkkəb ikinci nəsil araşdırmalarının aparılmasında sonrakı qərarlarla nisbətən məqsədyönlü tədbirlər müəyyənləşdirmək baxımından uğurlu vasitəsidir.

## QEYDLƏR

- 1 Termin ilk dəfə Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity Sistem; The TI Source Book 2000 by Jeremi Pope (Transparency International, Berlin, 2000). kitabının birinci nəşrində işlədilir. Tam mətn aşağıdakı saytda yerləşir <http://www.transparency.org/sourcebook/index.html>
- 2 1999-cu ildə aparılan sosioloji araşdırma göstərdi ki, rəyi soruşulan biznesmenlərin 73,8%-i hesab edir ki, KİV korrupsiya ilə mübarizədə daha əhəmiyyətli rol oynayır. Başqa sosial qrupların nümayəndələri də KİV-i birinci göstərib.
- 3 Anti-Corruption Plan for Transition Economies: <http://oecd.org/dataoecd/48/57/1960725.pdf>
- 4 Korrupsiya ilə mübarizədə qlobal proqrama BMT-nin narkotika və cinayətkarlıq İdarəsi (UNODC), cinayətkarlıq və ədalət məhkəmələri sahəsində İnterregional Araşdırmalıq İnstitutu (UNICR) ilə birlikdə təşəbbüs göstərib. Məqsəd, risklərin gücləndirilməsi və xərclərin artırılması yolu ilə hakimiyyətdən mərkəli məqsədlərlə sui-istifadələrlə bağlı olan korrupsiyanın aradan qaldırılması uğrunda mübarizədə BMT üzvü olan ölkələrə yardım göstərməkdir. "Dövlət həyatında korrupsiyanın təzahürü və onunla effektiv mübarizə institutlarının olmaması inkişafa uzunmüddətli mənfi təsir göstərir". Bu sözlər UNODC-un icraçı direktoru Antonio Maria Costa'ya məxsusdur. Çıxış 12 iyun 2003-cü ildə Brüsseldə Macarıstanın ictimai həyatında korrupsiya ilə mübarizə üzrə villi rəfərsə edilmişdir.
- 5 European Comission Strategy Paper and Report 2003:[http://www.fifoost.org/EU/strategy\\_en\\_2002/node7.php](http://www.fifoost.org/EU/strategy_en_2002/node7.php)
- 6 İspan modeli Slovakiya üçün də təklif olunub: baxın [http://www.vlada.gov.sk/bojprotikorrupcii/twining\\_eng/anticorruption\\_prosecution\\_spanish\\_slovakia.doc](http://www.vlada.gov.sk/bojprotikorrupcii/twining_eng/anticorruption_prosecution_spanish_slovakia.doc)
- 7 BMT-nin antikorrupsiya vasitələri Milli Antikorrupsiya Seminarının təşkili və həyata keçirilməsinin mümkün prosesinin müfəssəl şərhini özündə ehtiva edir: [http://www.unodc.org/unodc/corruption\\_toolkit.html](http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html)
- 8 Hər bir işçi qrupda 15 nəfərdən yuxarı iştirakçı olmamalıdır. Qrupun sədri hər bir iştirakçıya öz fikrini söyləməyə imkan yaratmalıdır. Onlar diqqət yetirməlidirlər ki, prosesi heç kəs monopoliyaya götürməsin
- 9 Korrupsiya ilə mübarizə barədə bəyanat nümunələri: Papua Yeni Qvineya ([peb.anu.edu.au/pdf/PEB18-11armour-policy.pdf](http://pau.edu.au/pdf/PEB18-11armour-policy.pdf)); Honduras (<http://216.239.39.104/search?q=cache:cqm0MxiPuzlJ:www.wri.org/wri/governance/pdf/ncsds-gfed/honduraspledge-eng.pdf+Honduras,+%22integrity+pledge%22hl=en&ie=UTF-8>.)
- 10 Transparency International National Integrity Systems Country Reports: [http://www.transparency.org/activities/nat\\_integ\\_systems/country\\_studies.html](http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/country_studies.html)
- 11 Xülasənin tam mətnini və ölkələr üzrə araşdırmaları aşağıdakı saytda əldə etmək olar [http://www.transparency.org/activities/nat\\_integ\\_systems/nis\\_index.html](http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/nis_index.html). Bu silsilə prof. Alan Doig və Stephanie McIvor'un (Teesside Business School, University of Teesside, United Kingdom) rəhbərliyi ilə davam edir.
- 12 Bu layihədə tərəfdaş qismində TİRİ çıxış etdi (idarəetmə-çixış-təlim şəbəkəsi) ([www.tiri.org](http://www.tiri.org)) və the Key Centre for Ethics, Law, Justice And Governance at Griffith University, Brisbane, Australia (<http://www.gu.edu.au/centre/kceljag/>).
- 13 Tədqiqatın özü və onun əsasında hazırlanmış sorğu kitabçası üçün aşağıdakı sayta baxın: <http://www.gu.edu.au/centre/kceljag/>