

SAHİBKARLIĞIN VƏ BAZAR İQTİSADİYYATININ İNKİŞAFINA YARDIM FONDU

Layihə:
NEFT GƏLİRLƏRİ: AZƏRBAYCANIN ÜZLƏŞƏ BİLƏCƏYİ PROBLEMLƏR

MƏLUMAT BÜLLETENİ

№7, 2007

Neft gəlirləri və institusional islahatlar



İÇİNDƏKİLƏR:

İnqilab Əhmədov
NEFT GƏLİRLƏRİ VƏ BÜDCƏ
PROSESİ: INSTITUSIONAL
ISLAHATLARA CAĞIRIŞ 3

1996-2006-Cİ İLLƏRDƏ
DÜNYA ÖLKƏLƏRİNDƏ
DÖVLƏT İDARƏÇİLİYİNİN
SƏMƏRƏLİLİK GÖSTƏRİCİLƏRİ 9

Григорий Явлинский
“ДОРОЖНАЯ КАРТА”
РОССИЙСКИХ РЕФОРМ 23

2007-ci il iyulun 12-də “NEFT GƏLİRLƏRİ: AZƏRBAYCANIN ÜZLƏŞƏ BİLƏCƏYİ PROBLEMLƏR” layihəsi üzrə növbəti dəyirmi masa keçirilmişdir. Dəyirmi masanın mövzusu belə olmuşdur: “Neft gəlirləri və institusional islahatlar”. Dəyirmi masada məruzələrlə İctimai Vəsaitin Monitorinqi Mərkəzinin prezidenti İnqilab Əhmədov, Dünya Bankının Azərbaycan üzrə Baş İqtisadçısı Xristos Kostopolous çıxış etmişlər.

Dəyirmi masada iştirak etmişlər: İncilab Əhmədov (İctimai Vəsaitin Monitorinqi Mərkəzi), Christos Kostopolous (Dünya Bankının Azərbaycan üzrə Baş İqtisadçısı), Azər Əmiraslanov (Millət vəkili), Vahid Əhmədov (Millət vəkili), Əli Məsimli (Millət vəkili), Nəsib Nəsibli (Millət Vəkili), Zaur Vəliyev (İqtisadi İnkişaf Nazirliyi), Tural Mahmudov (Milli Bank), Ceyhun Hüseynov (Milli Bank), Elçin Güləliyev (Milli Bank), Jon Romberg (Norveç Səfiri), Elmira Mirzəyeva (Norveç Səfirliyi), Bazıl Zavoico (Beynəlxalq Valyuta Fondu), Rəqib Quliyev (Texniki Universitetinin professoru), Əli Əlirzayev (İqtisad Universitetinin professoru), Rəsim Musabəyov (politoloq), Könül Xəlilova (Dövlət Neft Fondu), Səidə Bağirova (Dünya Bankı), Sevgim Rəhmanov (Tacirlər və İstehsalçılar Birliyi), Mirvari Gəhrəmanlı (Neftçilərin Hüquqlarının Müdafiəsi Cəmiyyəti), Rühəngiz Hüseynova (Qadınlar Arasında Həmrəylik təşkilatı), Əsgər Əhməd (DDMF), Aybəniz .Gəncəliyeva (USAİD), Sərvət Məhərrəmov (USAİD), Həqiqət Məmmədli (QHH), Mehriban Vəzir (AQASİM), Rövşən Kərimov ("Novosti-Azerbaijan" İnformasiya Agentliyi), Lalə Allahverdiyeva (First news), Vəşif Cəfərov ("Ekpress" qəzeti), Zöhrab İsmayilov (Milli Bütçə Qrupu), Adil Abdullayev (Kiçik və Orta Sahibkarlıq İttifaqı), Elçin Eldəniz ("Ayna" qəzeti), Rövşən Ağayev (İqtisadi Təşəbbüslərə Yardım İB), Azər Mehtiyev (İqtisadi Təşəbbüslərə Yardım İB), Qubad İbadoğlu (İqtisadi Tədqiqatlar Mərkəzi), Osman Gündüz (Azərbaycan İnternet Forumu), Fəqan Əliyev (Ekonoenergetika Akademiyası), Nəmiq Əzizov (Azərbaycan Menecerlər İttifaqı), Anar Əhmədov (CRRC), Süheyła Cəfərova (Avrasiya Fondu), Nəriman Ağayev (MHST Koalisiyası), Aydın Nizamov (MSSA Koalisiyası), Vüsal Qasımlı (İqtisadi Tədqiqatlar Mərkəzi), Sabit Bağirov (Sahibkarlığın və Bazar İqtisadiyyatının İnkişafına Yardım Fondu), Ələvsət Bayramov (Sahibkarlığın və Bazar İqtisadiyyatının İnkişafına Yardım Fondu), İradə Eyvazova (İqtisadi və Siyasi Araşdırmalar Mərkəzi)



NEFT GƏLİRLƏRİ VƏ BÜDCƏ PROSESİ: INSTITUSIONAL ISLAHATLARA ÇAĞIRIŞ

İnqilab Əhmədov

İctimai Vəsaitin Monitorinqi Mərkəzi

Neft və qaz ölkələrinin bir sıra büdcə özəllikləri mövcuddur. Bunlar aşağıdakılardır:

1. büdcə daxilolmalarında neft gəlirlərinin payı adətən çox və ya lap çox olur. (25%-90%);
2. konyunktur səbəblərdən büdcənin artım tempi əksər hallarda kəskin dəyişilir;
3. büdcə ilə bağlı risklər burada həddindən artıq böyük olur;
4. büdcə sistemini tənzimləyən qanunvericilik bazası bir sıra səbəblərdən təkmil olmur;
5. büdcənin səmərəliliyi və şəffaflığında problemlər olur;
6. böyük gəlirlərin ölkə iqtisadiyyatına axını hökumətdə “bədxərclik” sindromu yaradır.

Hazırkı mərhələdə Azərbaycanın makroiqtisadi mənzərəsinin bu yöndən yaxın gələcəyinə nəzər salmaq. Bunun üçün BVF –nin bu yaxınlarda açıqladığı rəqəmlər əsasında İVMM ekspertlərinin hesablamaları maraqlı görünür.

Azərbaycan Respublikasının Beynəlxalq Valyuta Fondu tərəfindən hesablanmış faktiki və proqnoz makroiqtisadi göstəriciləri.

	İllər						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ÜDM (mlrd. doll.)	19,81	27,225	36,26	42,1	45,72	48,1	51,5
İcmal büdcənin gəlir hissəsi (mlrd. doll.)	5,4141	9,066	20,27	25,05	26,56	26,45	26,21
İcmal büdcənin xərc hissəsi (mlrd. doll.)	5,1931	8,44	11,42	14,86	18,56	23,23	28,99
Neft fondunun aktivləri ² (mlrd. doll.)	1,9361	3,093	13,659	26,120	36,387	40,918	36,967
ÜDM-ə nisbəti (%)	9,81	11,4	37,7	62,04	79,6	85,07	71,8
Neft gəlirləri ³ (mlrd. doll.)	2,97	5,36	15,55	19,37	19,80	18,47	16,79
ÜDM-ə nisbəti (%)	41,1	24,4	20,9	22,6	25,8	30,5	35,5

Faktiki göstəricilər

² Neft Fonduna idarəetməyə ayrılmış büdcə vəsaiti də daxil olmaqla.

³ Neft gəlirlərinə HPBS-dən dövlətin payı, xarici və milli neft şirkətinin (ARDNŞ) ödədiyi vergilər daxildir.

Mənbə:

TREND İnformasiya Agentliyi

http://www.azstat.org/publications/azfigures/2007/az/020.shtml#t20_1

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07191.pdf>

Digər tərəfdən BVF-nin təklif etdiyi ssenariyə baxsaq görürük ki, BVF hökumətə neft gəlirlərindən istifadədə daha ehtiyatlı olmağı məsləhət görür. Beynəlxalq Valyuta Fondu tərəfindən təklif olunan ssenari üzrə:

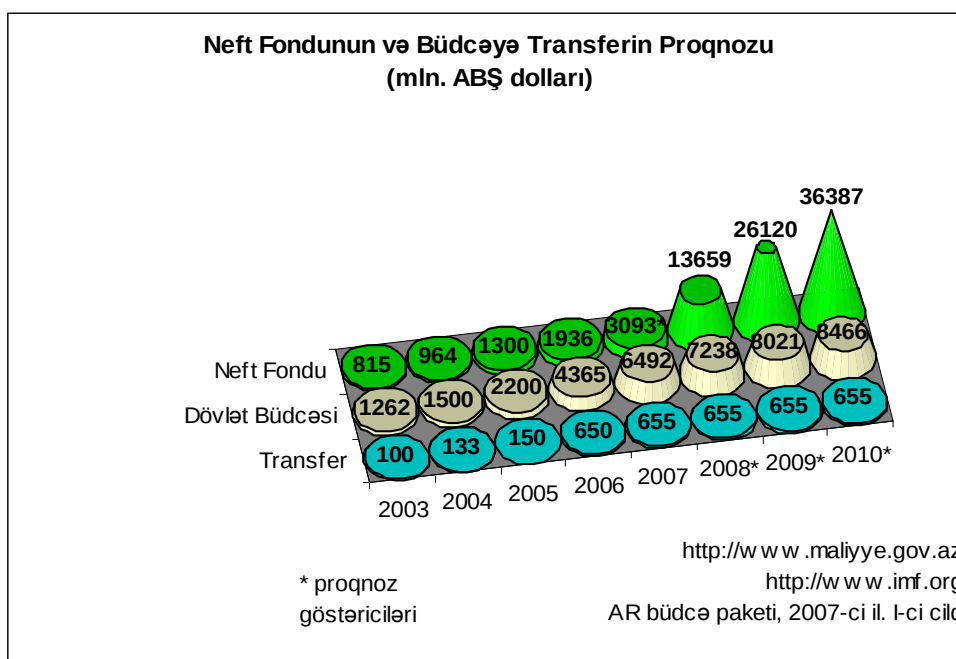
	İllər						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ÜDM (mlrd. doll.)	19,81	27,225	35,83	40,77	43,34	44,64	46,60
İcmal büdcənin gəlir hissəsi (mlrd. doll.)	5,4141	9,066	19,706	24,095	26,09	26,74	27,31
İcmal büdcənin xərc hissəsi (mlrd. doll.)	5,1931	8,440	9,71	10,48	11,18	12,00	12,72
Neft fondunun aktivləri ² (mlrd. doll.)	1,9361	3,093	14,715	31,072	48,726	65,781	81,916
ÜDM-ə nisbəti (%)	9,8	11,36	41,07	76,21	112,4	147,36	175,78
Neft gəlirləri ³ (mlrd. doll.)	2,97	5,36	15,08	18,59	19,72	19,64	19,29
ÜDM-ə nisbəti (%)	27,7	24,4	20,5	21,2	23,7	27,6	31,7

¹Faktiki göstəricilər.

²Neft fonduna idarəyətməyə verilmiş büdcə vəsaiti də daxil olmaqla.

³Neft gəlirlərinə HPBS-dən dövlətin payı, xarici və milli neft şirkətinin (ARDNŞ) ödədiyi vergilər daxildir.

Daha bir maraqlı diaqram Neft Fondu ilə dövlət büdcəsi arasında olan transferin məbləği ilə bağlıdır.



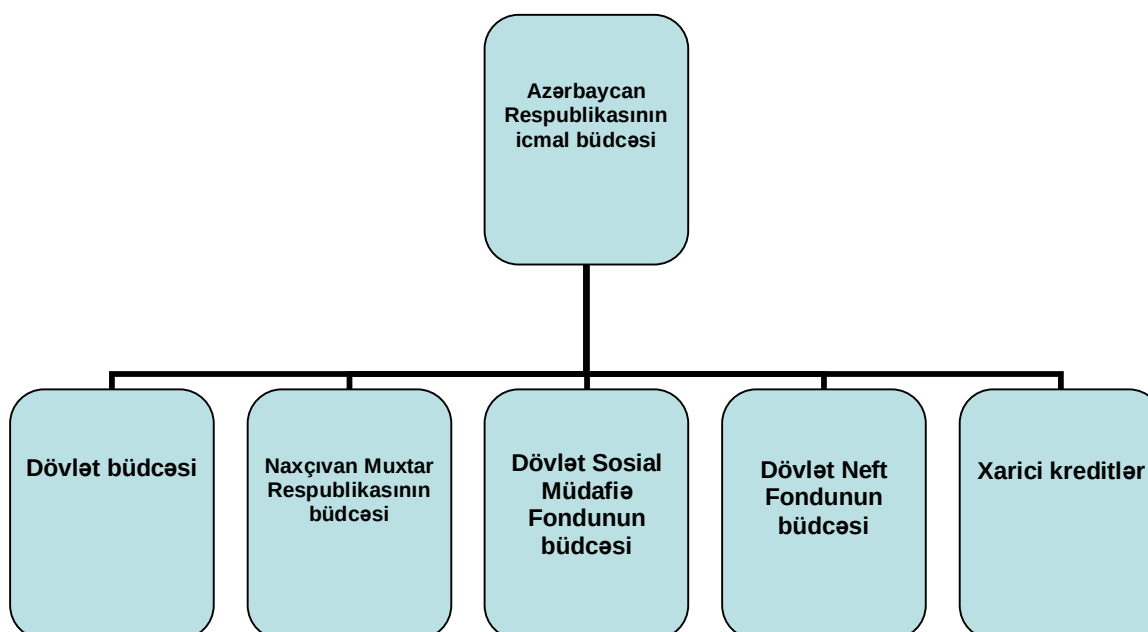
Beləliklə, ümumilikdə bütün bu rəqəmlər yaxın gələcəkdə gözləniləndi kimi, neft gəlirlərinin kəskin artmasından və bu fonda büdcə prosesində neft amilinin rolunun kəskin yüksəlməsindən xəbər verir. Azərbaycanda yuxarıda qeyd olunan və bir sıra digər səbəblərdən çoxsaylı büdcə riskləri mövcuddur. Bunlar aşağıdakılardır:

1. *Xarici risklər (external risks)* – neftin qiymət dəyişkənliyinin büdcənin gəlir və xərclərinə fluktual təsiri.
2. *Əməliyyat/təşkilati risklər (operational / organisational risks)* – təşkilatlararası disbalans; ləngimələr.
3. *Maliyyə riskləri (financial risks)* – xərclərin süni şişirdilməsi ehtimalı, gəlir və xərc proqnozlarının tam yerinə yetirilməməsi.
4. *Kənarlaşma riskləri (fiduciary risks)* – büdcə xərclərinin ümumi iqtisadi inkişaf məqsədlərindən kənarlaşma meyli.

Bu risklərin fonunda son illər Azərbaycanda həm də profisit büdcə problemi mövcuddur ki, bu da əlverişli konyunktura dövründə adətən büdcənin profisitle icra edilməsindən irəli gəlir. Amma nəzərə almaq lazımdır ki, profisitli büdcə iqtisadi canlanma üçün motivasiya yaratmır. Bununla yanaşı profisitli büdcə vergi sistemini də zəiflədir. Qeyd edək ki, bizim halda profisit adətən daha çox xərclərin tam icra edilməməsi üzündən yaranır. Bu problemin aktual olması üzündən hətta bu yaxınlarda “Büdcə sistemi haqqında” Qanuna dəyişikliklər də edilmişdir. Belə ki, ötən ilin sonunda büdcə müzakirələri zamanı aşağıdakı redaktədə dəyişiklik qanunda əksini tapdı: “İlin sonuna bütün xəzinə hesablarının qalıqları dövlət büdcəsinin vahid xəzinə hesabına (məqsədli təyinatlı maliyyələşmələr istisna olmaqla) köçürülür. Bu vəsaitin növbəti ilin dövlət büdcəsi xərclərinin on ikidə birinədək hissəsi həmin ilin aidiyyəti büdcə xərclərinin ödənilməsinə və dövlət büdcəsinin kəsirinin maliyyələşdirilməsinə yönəldilir, habelə bu Qanunun 19.2-ci maddəsinin ikinci abzasında nəzərdə tutulmuş qaydada idarə edilir, yerdə qalan hissəsi isə Azərbaycan Respublikasının Dövlət Neft Fonduna köçürülür.” Bununla bağlı olaraq 2006-cı ilin icrasına rəğmən ARDNF-in icraçı direktoru Şahmar Mövsümov bunları demişdir: «2006-cı ilin dövlət büdcəsi haqqında» qanuna əsasən profisit aşkarlansa, bu ilin ümumi büdcəsi 12-yə bölünür və əldə olunmuş məbləğ profisitdən çıxılır. Yalnız qalıq ARDNF-ə köçürülür. 2007-ci ilin büdcəsi 6,5 mlrd. manat proqnozlaşdırılır. Müvafiq olaraq bu rəqəmi 12-yə böləndə 300-400 mln. manat alınır. Ötən ilki profisit isə daha az olub və 74 mln. manat təşkil edib. Ona görə də Neft Fonduna bununla bağlı vəsait köçürülməyəcək». Azərbaycanda büdcənin idarəetmə problemləri də mövcuddur ki, bunlar icmal büdcə və dövlət büdcəsi, habelə dövlət büdcəsi

və büdcədən kənar fondların münasibətlərinin zəif olmasından və ümumilikdə “yaxşı idarəçiliyin” zəif olmasından irəli gəlir.

İcmal büdcənin strukturu



2006-cı il icmal büdcəsinin gəlir strukturu

Göstəricilər		2006 cı il	
		Faktiki göstəricilər	Xüsusi çəkisi (%)
İcmal büdcənin gəlirləri,	mln. AZN	4 256,6	100
o cümlədən:			
Dövlət büdcəsi	mln. AZN	3 408,3	66,3
Naxçıvan MR büdcəsinin gəlirləri	mln. AZN	103,9	0,3
Sosial Müdafiə Fondu	mln. AZN	567,6	6,5
Dövlət Neft Fondunun gəlirləri	mln. AZN	807,8	19
Enerji sektoruna dövlət büdcəsindən veriləcək dolaylı subsidiyalar	mln. AZN	335,4	7,9
Cəmi:	mln. AZN	5 223,1	
Qeyd: İcmal büdcənin gəlir və xərcləri hesablanarkən aşağıdakı məbləğlər ümumi gəlir və xərcdən çıxılmalıdır:			
Neft Fondundan dövlət büdcəsinə transferlər	mln. AZN	585,0	
Dövlət büdcəsindən Dövlət Sosial Müdafiə Fonduna transferlər	mln. AZN	167,0	
Dövlət Büdcəsindən maliyyələşən təşkilatların Dövlət Sosial Müdafiə Fonduna ayırmaları	mln. AZN	124,65	
Naxçıvan MR-na ayrılan transfert	mln. AZN	89,85	

Mənbə: Azərbaycan Respublikasının 2006 –cı il dövlət büdcəsi zərfi. III hissə. Bakı – 2005.

Azərbaycanın ən yeni tarixində Neft Fondu ilə dövlət büdcəsi arasında münasibətlər aşağıdakı kimi dəyişmişdir:

- I-ci mərhələ: heç bir əlaqə yox idi. (2000-2002 –ci illər);
- II-ci mərhələ: Neft Fondundan Dövlət büdcəsinə transferlər praktikası. Birtərəfli əlaqə (2003-2005-ci illər);
- III-cü mərhələ: qarşılıqlı əlaqə. Transferlərlə yanaşı büdcədən Fonda (profisit və idarəetməyə verilən büdcə vəsaiti) köçürmələr (2006-cı ildən etibarən).

Bütün bunları nəzərə alaraq Büdcə sisteminin təkmilləşdirilməsi istiqamətində verilən aşağıdakı təkliflər vacib sayılır:

- Qanunvericilik bazasının təkmilləşdirilməsi:
 1. “Büdcə sistemi haqqında” Qanun yenidən işlənilməlidir (terminoloji baza (“sərbəst qalıq” ifadəsi)).
 2. “Hesablama Palatası haqqında” Qanun yenidən işlənilməlidir.
 3. “Dövlət maliyyə nəzarəti haqqında” Qanun qəbul edilməlidir.
- Büdcə sisteminin idarə edilməsi ilə bağlı təkliflər:
 - o aidiyyəti olan xətti nazirliklərin (İqtisadi İnkişaf Nazirliyi, Maliyyə Nazirliyi, Vergilər Nazirliyi), habelə Nazirlər Kabineti və Prezident Administrasiyasının rol və funksiyalarının dəqiq və aydın şəkildə müvafiq əsasnamədə əksini tapması;
 - o dövlət müəssisələrinin korporativ idarəedilməsini beynəlxalq standartlarına keçidinin sürətləndirilməsi;
 - o Hesablama Palatasının səlahiyyətlərinin artırılması və ümumi işinin gücləndirilməsi;
 - o ortamüddətli Xərc Çərçivəsinin (Medium Term Expenditure Framework) tətbiq edilməsi;
 - o büdcə təsnifatının yenidən işlənilməsi;
 - o ictimai vəsaitin idarə edilməsi prosesinin keyfiyyətli kadr təminatı probleminin həll edilməsi, inzibati və siyasi vəzifələrin bir-birindən kəskin şəkildə ayrılması;

- o büdcə iştirakçılığı və ictimai dinləmələrin real tətbiqi prosesinə başlanılması, büdcələrarası disbalansın tədricən aradan qaldırılması;
- o Dövlət Statistika Komitəsi, Maliyyə Nazirliyi, Milli Bank və İqtisadi İnkişaf Nazirliyi arasında proqnozlaşdırma bazasının unifikasiyasının aparılması;
- o dövlət başçısı yanında İqtisadi Təhlükəsizlik Şurasının yaradılması.

* * *



1996-2006-CI İLLƏRDƏ DÜNYA ÖLKƏLƏRİNDƏ DÖVLƏT İDARƏÇİLİYİNİN SƏMƏRƏLİLİK GÖSTƏRİCİLƏRİ¹

2007-ci il iyulun 10-da Dünya Bankı İnstitutunun və Dünya Bankının İnkişafın İqtisadiyyatı Məsələləri üzrə Vitse-prezidenti İdarəsinin «İdarəçiliyin keyfiyyəti əhəmiyyət kəsb edir: 1996-2006-cı illərdə dünya ölkələrində dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyi göstəriciləri» adlı məruzəsi aşkarlandı. Məruzədə qeyd edilir ki, bir sıra ölkələrdə, o cümlədən Afrikada dövlət idarəçiliyi sisteminin təkmilləşdirilməsi və korrupsiyaya qarşı mübarizə baxımından müsbət dəyişikliklər baş verir. Bu, ümidverici haldır, belə ki, lazımi dövlət idarəçiliyinin və korrupsiya ilə mübarizənin uzunmüddətli inkişaf və yoxsulluğun azaldılmasını təmin etmək üçün mühüm əhəmiyyəti var.

«Ümidverici hal ondan ibarətdir ki, bir çox ölkələr, o cümlədən Afrika ölkələri nisbətən qısa müddətdə dövlət idarəçiliyi sisteminin yaxşılaşdırılmasında əsaslı dəyişikliklərin edilməsi imkanını nümayiş etdirir. Dövlət idarəçiliyinin belə yaxşılaşması yardım etmə səmərəliliyinin artırılması və dayanıqlı uzunmüddətli inkişaf üçün birincidərəcəli əhəmiyyət kəsb edir» - məruzə müəlliflərindən biri, Dünya Bankı İnstitutunun Ümumdünya Proqramlar Departamentinin direktoru belə hesab edir. «Dünya üzrə rüşvətlərin ümumi həcmi təxminən 1 trilyon dollar kimi dəyərləndirilir və korrupsiya xüsusilə planetin 1 milyard ən yoxsul əhalisinin çiyinlərinə ağır yük kimi düşür».

Məruzə müəllifləri Dünya Bankının əməkdaşları Daniel Kaufman, Aart Kraay və Maksimo Mastrutsidir. Məruzə son onillikdə dövlət idarəçiliyi keyfiyyətinin əhəmiyyəti sahəsində aparılan tədqiqatların davamı və ümumiləşdirilməsidir. Lazımi dövlət idarəçiliyi həm də insan potensialı inkişafının bütün başqa göstəriciləri – uşaq ölümü hallarının azaldılması, savadsızlığın ləğv edilməsi və bərabərsizliyin aradan qaldırılması üçün əhəmiyyət kəsb edir. Bundan başqa, müəyyən edilmişdir ki, lazımi dövlət idarəçiliyi

1

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21404282~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>

bütövlükdə inkişafa edilən yardımın, xüsusilə Dünya Bankının maliyyələşdirdiyi layihələrin səmərəliliyini yetərinə artırmağa imkan verir.

Beləliklə, müxtəlif ölkələrin dövlət idarəçiliyinin keyfiyyət göstəricilərinin və onların tədricən yaxşılaşmasının monitorinqi dövlət idarəçiliyi mexanizmlərinin təkmilləşdirilməsi sahəsində ən əsas məsələdir. Lakin bu, sadə məsələ deyil, belə ki, dövlət idarəçiliyi məsələlərinin bir çox aspektləri var və hər aspekt üzrə göstəricilərin ölçülməsi müəyyən çətinliklərlə bağlıdır. “Dünya ölkələrində dövlət idarəçiliyinin səmərəlilik göstəriciləri” məruzəsində qeyd edilən çətin məsələnin həll edilməsi mümkünlüyü nümayiş etdirilir.

Əvvəllər dövlət idarəçiliyinin keyfiyyəti və vəzifə etikası məsələləri üzrə Keniya prezidenti administrasiyasının daimi katibi olmuş Con Gitonqo deyir: ““Dövlət idarəçiliyinin səmərəlilik göstəriciləri” adlı əsər tez-tez səslənən belə bir fikri təkzib etdi: dövlət idarəçiliyinin keyfiyyəti düzgün ölçülə bilməz, əldə edilmiş dərsləri isə inkişafa yardım edən hökumətlərin, birliklərin, vətəndaş cəmiyyətinin və KİV-lərin fəaliyyətində tətbiq etmək mümkün deyil”.

Bu ki məruzədə dünyanın müxtəlif ölkələri üzrə dövlət idarəçiliyinin keyfiyyət göstəricilərinin ən mükəmməl əlçatan mənbəyinin yaradılması və daim təzələnməsi üzrə tədqiqat qrupunun onillik işinin nəticələri öz ifadəsini tapıb. Ümumi göstəricilər və ilkin mənbələrdən alınmış məlumatlar bu yaxınlarda təkmilləşdirilmiş veb-səhifədə göstərilmişdir: www.govindicators.org

Göstəricilər 212 ölkə və ərazi üzrə verilib. Onlar 33 müxtəlif mənbədən alınmış məlumatlar əsasında əldə edilib və dünyanın müxtəlif ölkə və regionlarında on minlərlə respondentin, eləcə də özəl şirkətlərdən, GHT və dövlət sektoru təşkilatlarından olan minlərlə ekspertin rəyini əks etdirir.

“1990-cı illərin ortasına kimi mən dövlət idarəçiliyinin keyfiyyətinin ölçülməsini mümkün hesab etmirdim. Lakin “Dünya ölkələrində dövlət idarəçiliyinin səmərəlilik göstəriciləri” proqramı məni ona inandırdı ki, bu belə deyil”, - İsrailin Mərkəzi Statistika İdarəsinin direktoru və Yəhudi Universitetinin iqtisadiyyat üzrə professoru Şlomo İtsxaki belə söyləyir. “Bu proqram dövlət idarəçiliyinin dövrü keyfiyyət göstəricilərinin işlənilib hazırlanması sahəsində ən yeni nailiyyətdir. Müxtəlif ölkələrin sosial-iqtisadi siyasət üzrə analitikləri və direktiv orqanları üçün o, başqa ölkələrin göstəriciləri ilə müqayisədə öz ölkələrində vəziyyətin qiymətləndirilməsi üçün ən əhəmiyyətli vasitə ola bilər. Proqramın

təkrarolunmazlığı ondadır ki, o, hər ölkə üzrə mümkün xətalrı göstərməklə ümumi və ətraflı işlənmiş məlumatları aşkarlamağa imkan verir. Məlumatların şəffaflıq dərəcəsinə görə bu proqramın, şübhəsiz, tayı-bərabəri yoxdur”.

Məruzə aşağıdakıları əks etdirir:

Afrikanın bəzi ölkələri dövlət idarəçiliyinin təkmilləşdirilməsi məsələsində əsaslı dəyişikliklərə nail olub. 1998-2006-cı illərdə Keniya, Nigeriya, Syerra-Leone kimi ölkələrdə əhalinin rəyinin nəzərə alınması və dövlət orqanlarının hesabatlılığı sahəsində yaxşılaşma doğru nəzərəçarpan dəyişikliklər baş verib. Əlcəzair və Liberiyada qanunun aliliyi prinsipinin möhkəmləndirilməsi qeyd olunur. Əlcəzair, Anqola, Liviya, Ruanda və Syerra-Leonedə siyasi sabitlik göstəriciləri yaxşılaşıb. Tanzaniya korrupsiyaya qarşı uğurla mübarizə aparır. Eyni zamanda, məruzədə qeyd olunduğu kimi, Afrikanın başqa ölkələrində əvvəlki kimi dövlət idarəçiliyinin keyfiyyəti və inkişafı ilə bağlı böyük problemlər qalmaqdadır.

Formalaşan bazar iqtisadiyyatı olan ölkələr dövlət idarəçiliyinin əsas keyfiyyət göstəriciləri üzrə inkişaf etmiş ölkələrdən geri qalmır. Ondan çox inkişaf edən ölkə, o cümlədən Sloveniya, Çili, Botsvana, Estoniya, Urquvay, Çexiya, Latviya, Litva, Kosta-Rika dövlət idarəçiliyinin əsas keyfiyyət göstəricilərinə görə Yunanıstan və İtaliya kimi sənayesi inkişaf etmiş ölkələrdən irəlidedir».

Dövlət idarəçiliyi sisteminin təkmilləşdirilməsi yoxsulluğun azaldılması və əhalinin həyat səviyyəsinin yüksəldilməsi uğrunda mübarizənin müvəffəqiyyətlə aparılmasına yardım edir. Son 10 il ərzində aparılan tədqiqatlar onu göstərir ki, həyat səviyyəsinin yüksəlməsi əsasən dövlət idarəçiliyinin təkmilləşdirilməsinin nəticəsidir. Dövlət idarəçiliyinin keyfiyyətinin bir orta kvadratik xəta qədər yaxşılaşdığı halda uşaq ölümü halları uzun müddət ərzində üçdə iki qədər azalır, gəlirlər isə 3 dəfə artır. Vəziyyətin bu cür yaxşılaşması mümkündür, bu, ən yaxşı və ən pis göstəriciləri olan ölkələr arasında fərqin yalnız kiçik hissəsini göstərir. Məsələn, qanunun aliliyinin təmin olunması sahəsində tək bir ortakvadratik xəta ən pis göstəricisi olan Somalini Kot d'İvuardan, Kot d'İvuarı

Salvadordan, Salvadoru İtaliya və Botsvanadan, Botsvananı Böyük Britaniyadan fərqləndirir.

Ciddi şəkildə islahatlara meyl edən ölkələrdə dövlət idarəçiliyi sisteminin təkmilləşdirilməsi nisbətən tez reallaşa bilər. Halbuki, bu, ümumi qayda deyil. Qeyd etmək olar ki, bir neçə ölkə 2002-ci ildən başlayaraq çox qısa beş il ərzində mühüm uğurlar qazanıb: məsələn, Ukrayna, Keniya və Liberiyada əhalinin rəyinin nəzərə alınması və dövlət orqanlarının hesabatlılığı və Anqola və Əlcəzairdə siyasi sabitliyin təmin edilməsi sahəsində böyük uğurlar əldə edilmişdir.

Ayrı-ayrı ölkələrdə vəziyyətin yaxşılaşdığına baxmayaraq, orta hesabla dövlət idarəçiliyinin keyfiyyət göstəriciləri dünyada 10 il ərzində az yaxşılaşıb. Bir sıra ölkələrdə yaxşılığa doğru dəyişikliklər hiss olunur, ancaq elə bu qədər ölkədə dövlət idarəçiliyinin bir sıra göstəriciləri üzrə vəziyyət pisləşib. Söhbət Zimbabve, Kot d'İvuar, Belarus, Venesuela kimi ölkələrdən gedir. Bir çox başqa ölkələrdə heç bir istiqamətdə nəzərəçarpan dəyişikliklər baş verməyib.

Bu məruzə “Dünya ölkələrində dövlət idarəçiliyinin səmərəlilik göstəriciləri” əsərinin altıncı yeniləşdirilmiş nəşridir. Məruzədə inkişaf prosesində maraqlı olan iştirakçılara institutların keyfiyyətinə nəzarət etmək, potensialın inkişafını dəstəkləmək, dövlət idarəçiliyi sistemlərini təkmilləşdirmək və korrupsiyaya qarşı mübarizə aparmaq işində yardımçı olan empirik məlumatlar əsasında dövlət idarəçiliyi keyfiyyətinin qiymətləndirilməsi meyarlarının işlənilib hazırlanması üzrə son 10 ildə aparılan işlərin nəticələri ümumiləşdirilib.

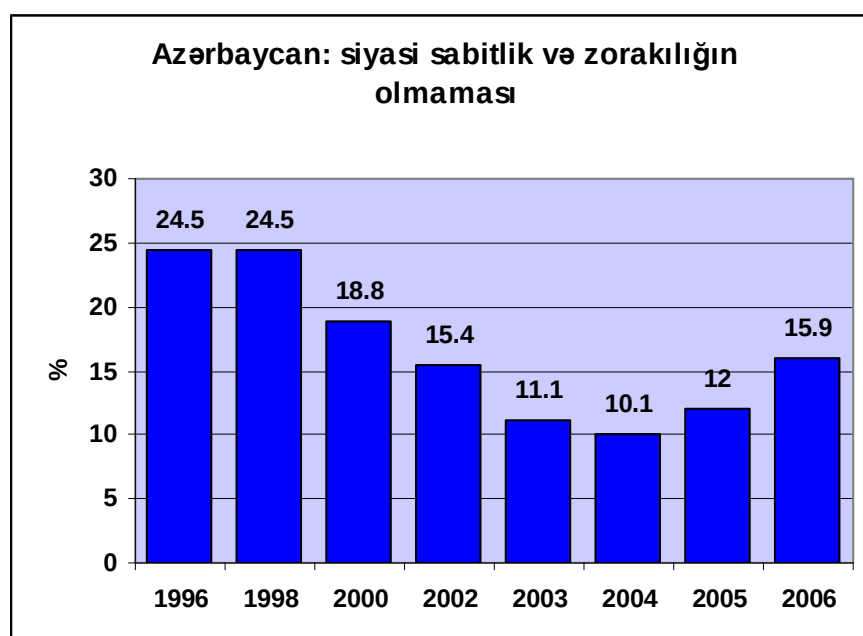
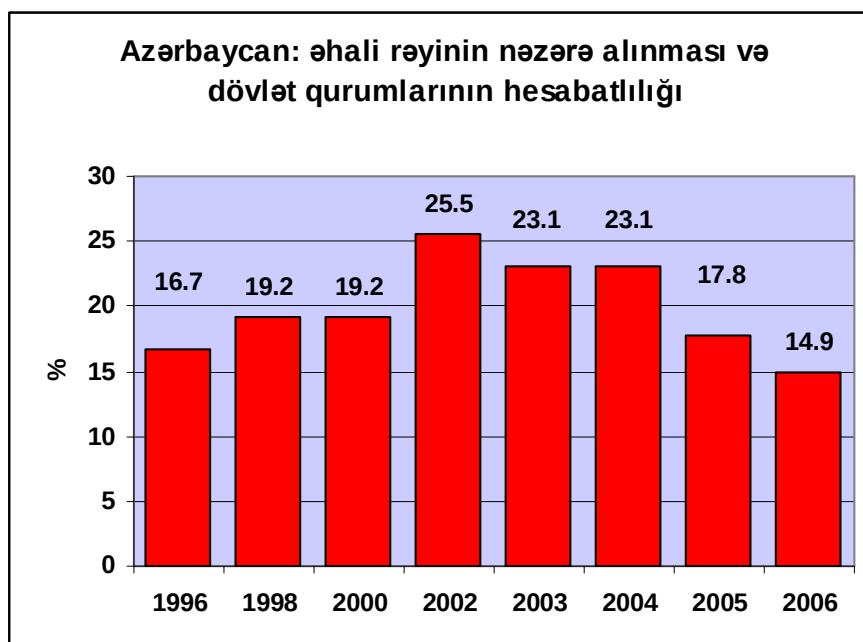
Tədqiqat işləri çərçivəsində dövlət idarəçiliyinin keyfiyyəti altı istiqamət üzrə qiymətləndirilir:

1. Əhalinin rəyinin nəzərə alınması və dövlət orqanlarının hesabatlılığı. Bu göstəricilər ölkə vətəndaşlarının hökumət seçmək imkanının dərəcəsini, eləcə də cəmiyyətin həyatının söz azadlığı, birliklər azadlığı və azad KİV-lərin olması kimi aspektlərini qiymətləndirməyə imkan verir.

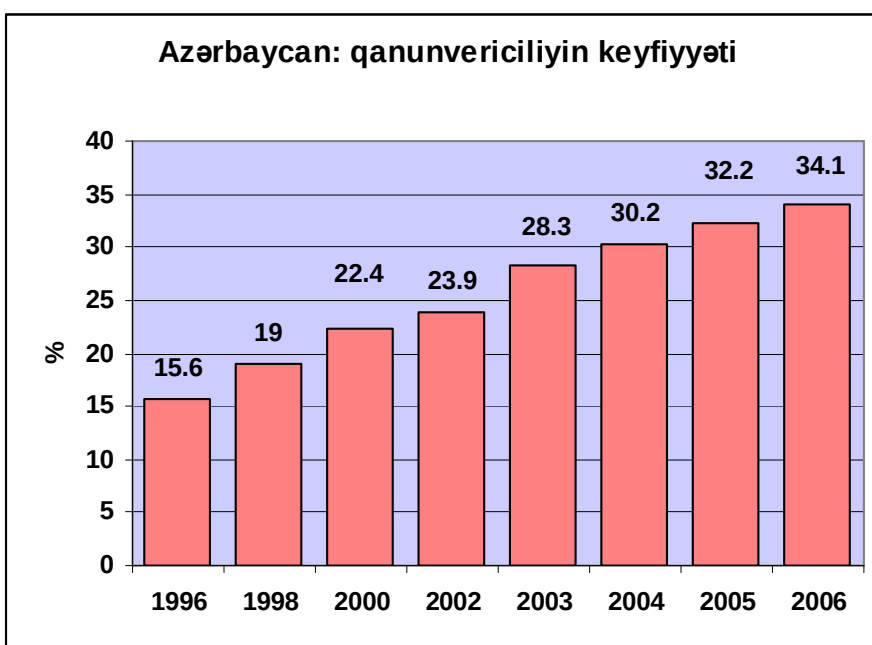
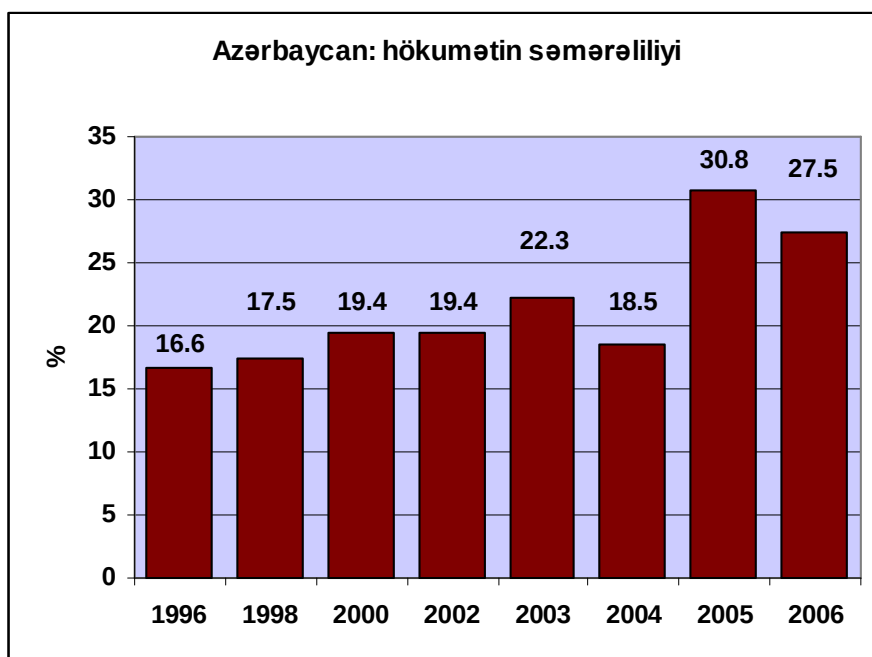
2. Siyasi sabitlik və zor işlətmə hallarının olmaması. Bu istiqamət qeyri-sabitlik və hakimiyyətin qeyri-konstitusion üsullarla və ya zor işlətməklə, o cümlədən terrorizm vasitəsilə devrilməsi ehtimalının dərəcəsi haqqında təsəvvürləri qiymətləndirməyə imkan verir.
3. Hökumətin işinin səmərəliliyi. Dövlət xidmələrinin və dövlət qulluqçularının işinin keyfiyyəti, dövlət məmurlarının siyasi təzyiqdən asılı olmaması dərəcəsi, siyasətin işlənməsi və reallaşmasının keyfiyyəti və hakimiyyətin bəyan etdiyi siyasətə sadıqlılığının qiymətləndirilməsi.
4. Qanunvericiliyin keyfiyyəti. Hökumətin rəşional siyasət və özəl sektorun inkişafına şərait yaradan hüquqi aktlar formalaşdırmaq və reallaşdırmaq qabiliyyətinin qiymətləndirilməsi.
5. Qanunun aliliyi. Müxtəlif subyektlərin cəmiyyət tərəfindən müəyyənləşdirilmiş normalara inanma dərəcəsi, eləcə də onların bu normalara riayət etmələrinin, xüsusilə, müqavilələrin məcburən yerinə yetirilməsi, polis və məhkəmələrin işinin səmərəliliyi, cinayətkarlığın səviyyəsinin və zor tətbiq etmənin yayılmasının qiymətləndirilməsi.
6. Korrupsiya ilə mübarizə. Korrupsiyanın xırda və iri formaları, eləcə də elitanın və sahibkarların maraqlarının dövlət tərəfindən “nəzərə alınması” dərəcəsi də daxil olmaqla dövlət hakimiyyətindən öz məqsədlərinə istifadə etmə hallarının yayılmasının qiymətləndirilməsi.

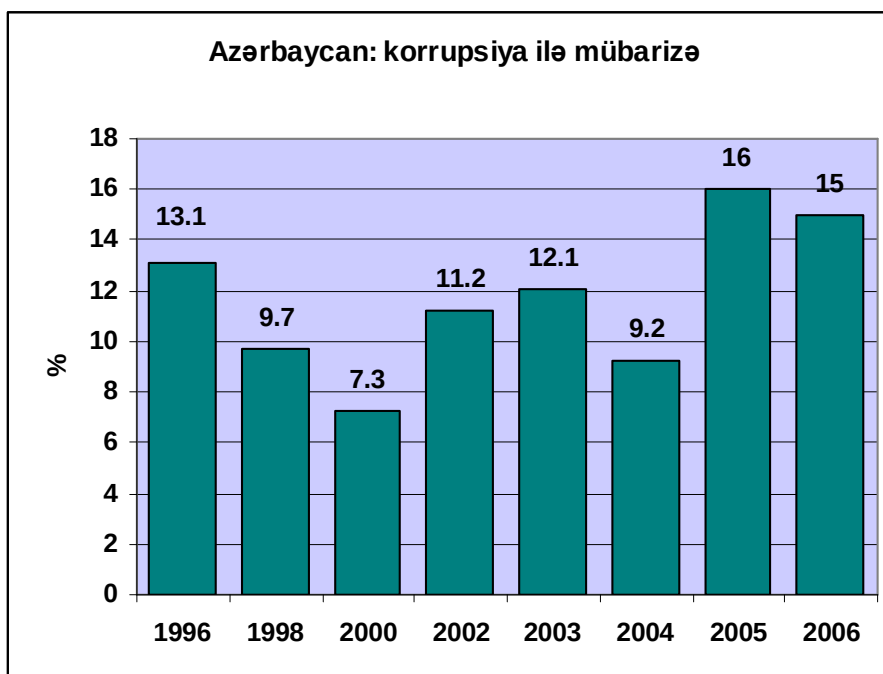
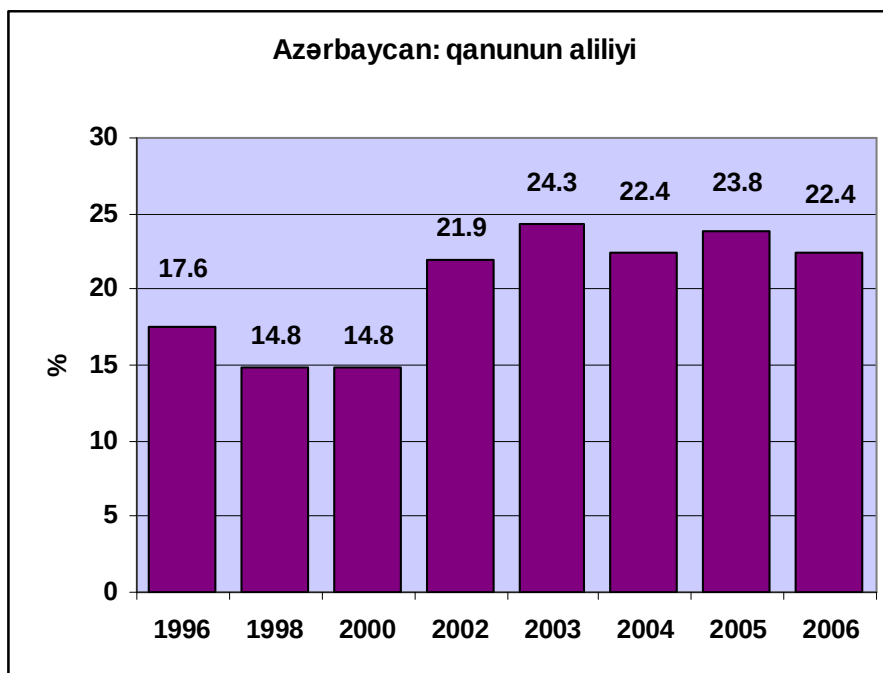
Məruzənin müəlliflərindən biri Dünya Bankı Qrupunun inkişaf problemlərinin tədqiqi üzrə aparıcı iqtisadçısı Aart Kraay deyir: “Dövlət idarəçiliyinin keyfiyyətini qiymətləndirərkən spəsəfik çətinliklər meydana çıxır. Dövlət idarəçiliyinin keyfiyyəti mürəkkəb məfhum olub bir çox aspektləri əhatə edir. Bu və ya digər ölkədə dövlət idarəçiliyinin keyfiyyətini bir göstərici üzrə qiymətləndirmək mümkün deyil. Ona görə də dövlət idarəçiliyi məsələləri üzrə hal-hazırda mövcud olan ən müxtəlif məlumat mənbələrindən istifadə etmək lazımdır. “Dünya ölkələrində dövlət idarəçiliyinin səmərəlilik göstəriciləri” proqramı dünyanın müxtəlif ölkə və regionlarının inkişafda maraqlı olan şəxslərinin təcrübə və məsləhətləri nəzərə alınmaqla bu iri həcmli informasiyanın toplanması və ümumiləşdirilməsi variantlarından biridir.”

Azərbaycan üzrə dövlət idarəçiliyinin səmərəlilik göstəriciləri²

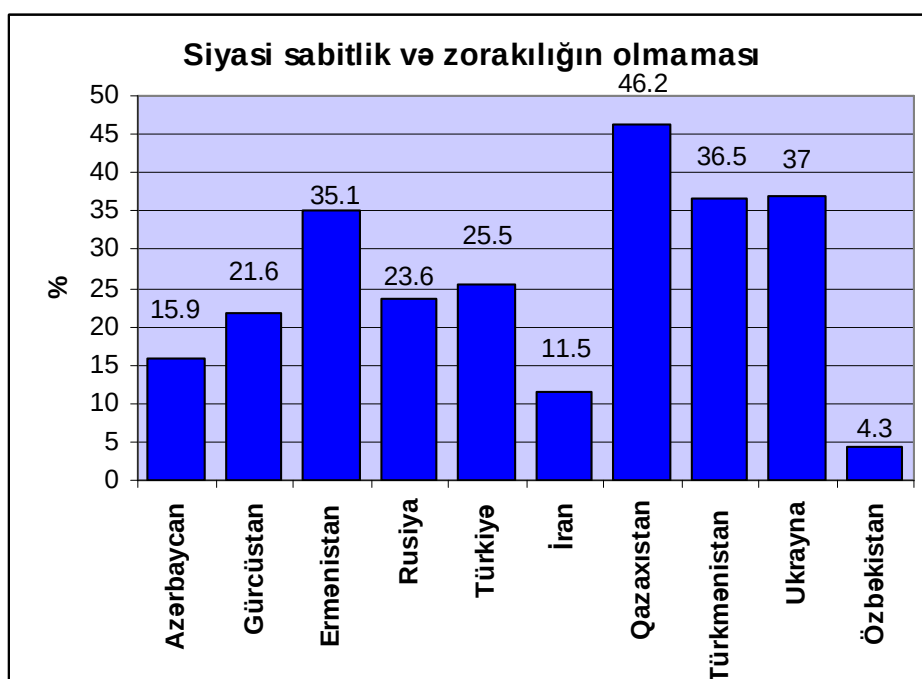


² http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/sc_chart.asp

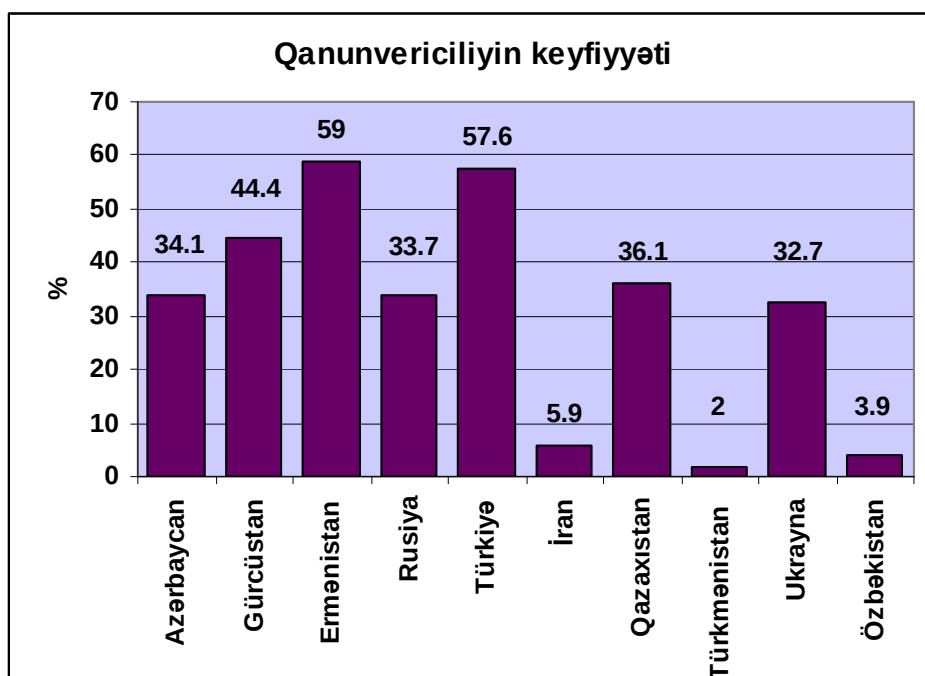
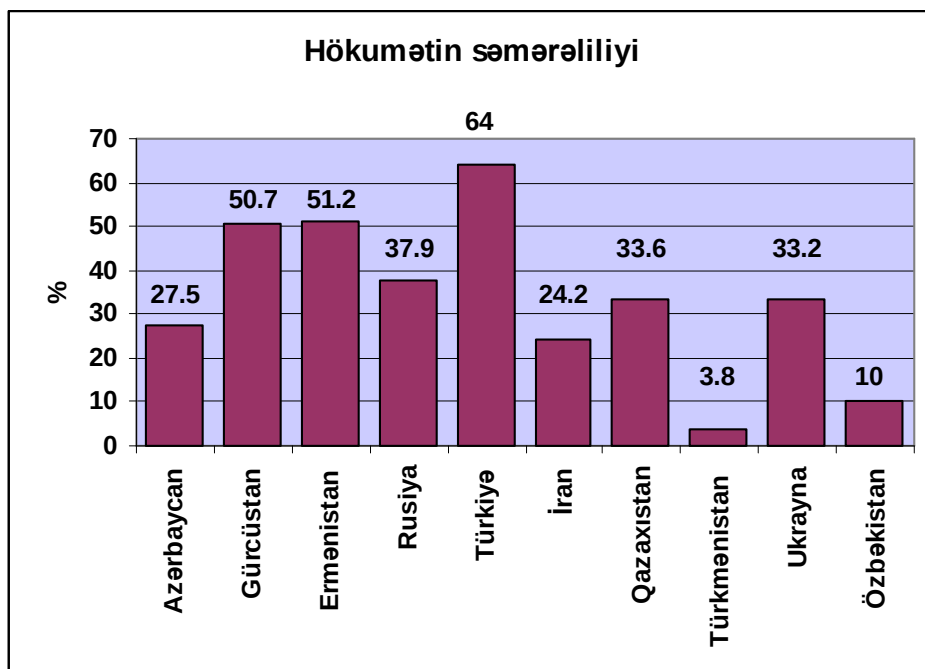


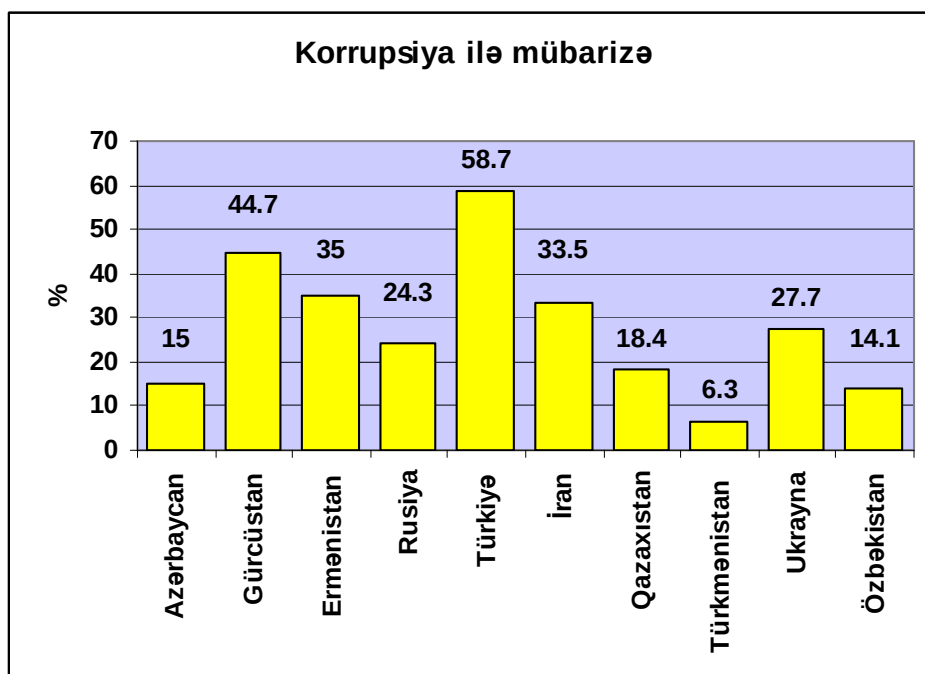
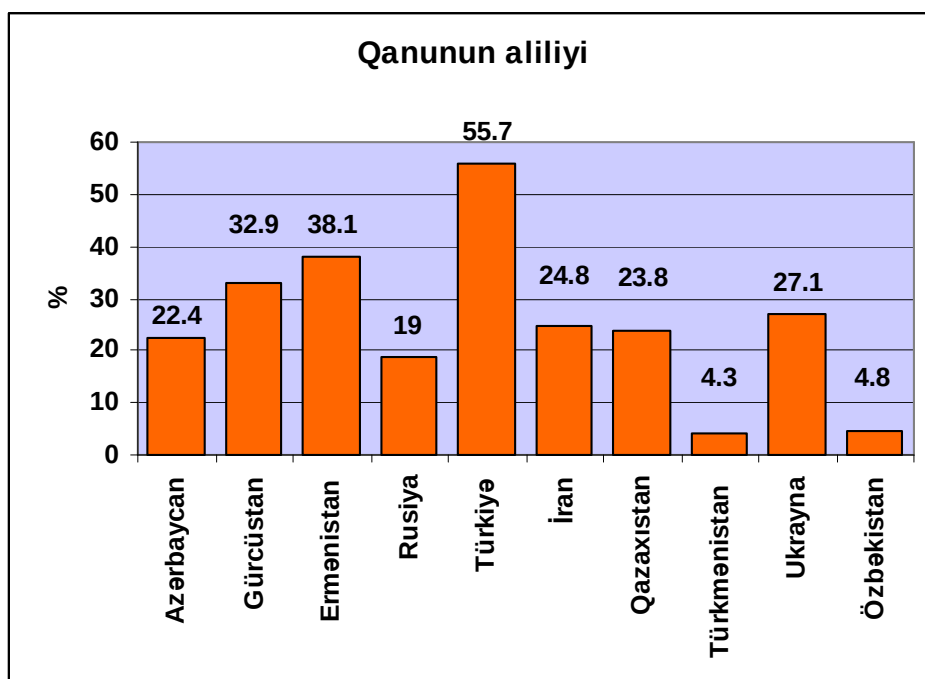


Azərbaycan üzrə dövlət idarəçiliyinin səmərəlilik göstəricilərinin region ölkələri göstəriciləri ilə müqayisəsi³

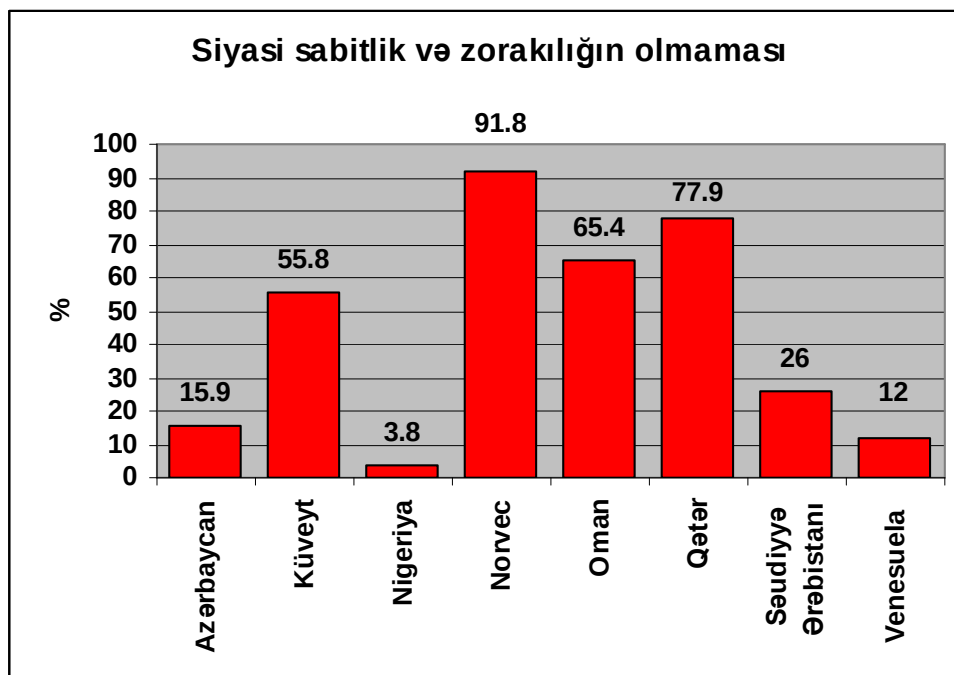
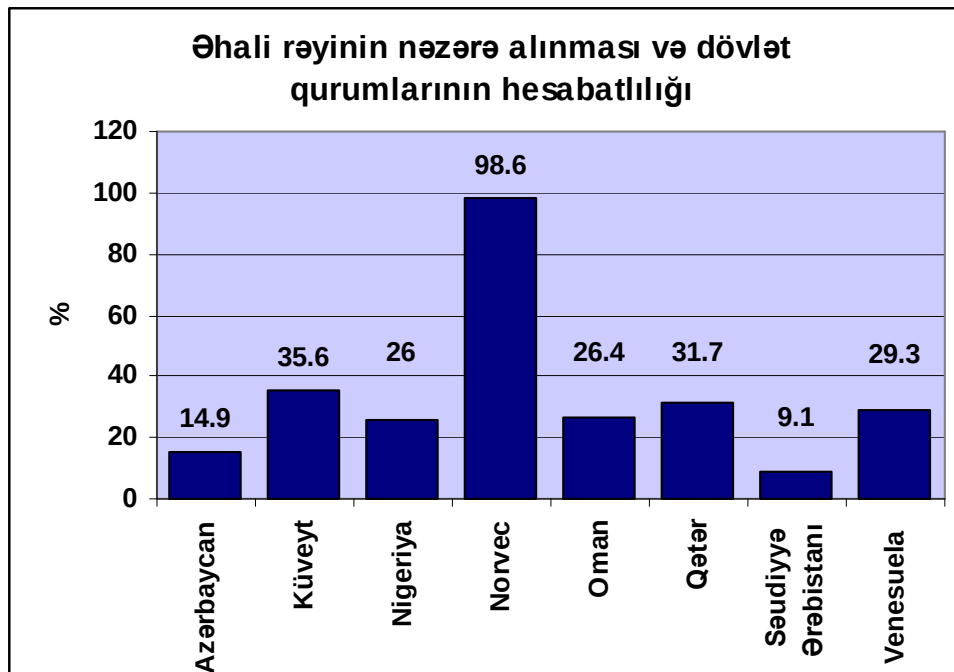


³ http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/sc_country.asp

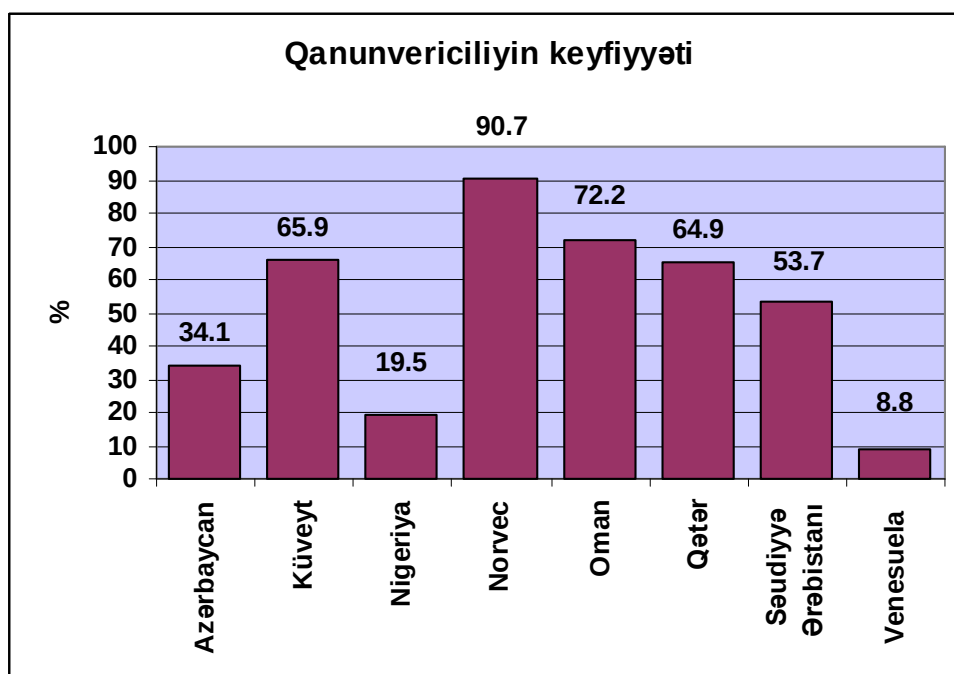
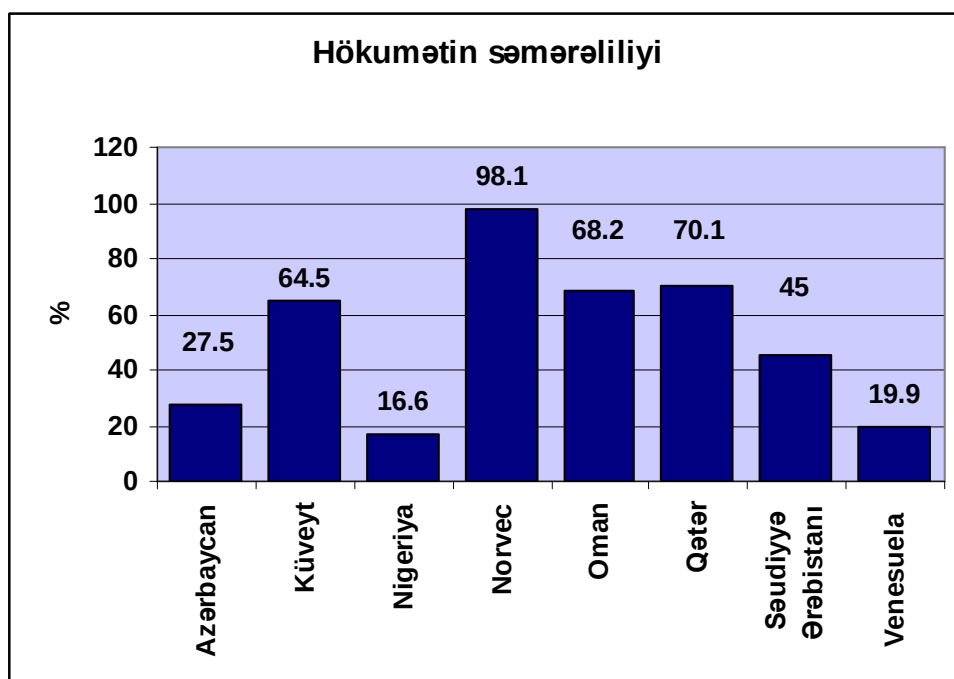


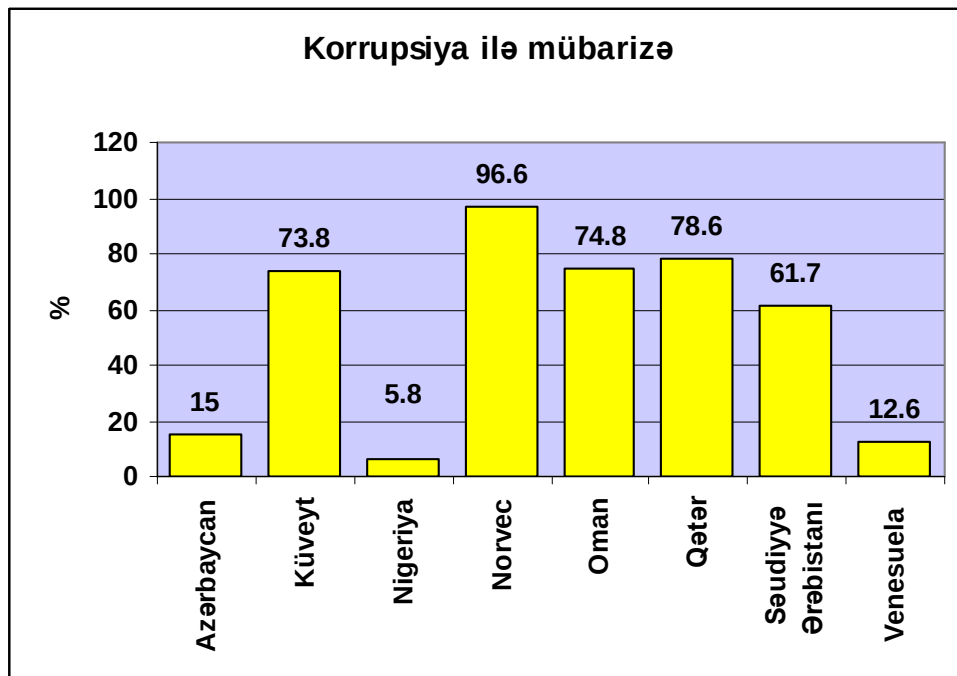
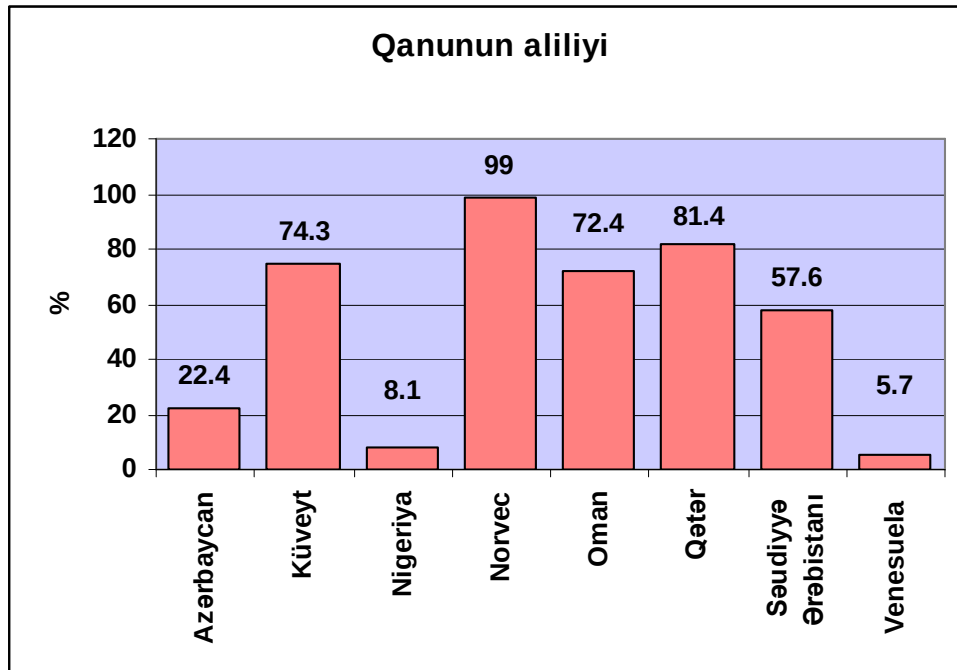


Azərbaycan üzrə dövlət idarəçiliyinin səmərəlilik göstəricilərinin bir sıra neft ölkələri göstəriciləri ilə müqayisəsi⁴



⁴ http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/sc_country.asp





“ДОРОЖНАЯ КАРТА” РОССИЙСКИХ РЕФОРМ⁵

Григорий Явлинский

В стране вновь обостряется политическая борьба. На этот раз уже не с коммунистами, а между кланами. Кланом старых олигархов (это те, кто приобрел в ходе сомнительной приватизации крупную собственность, напрямую участвовал в политике и управлении страной, контролировал важнейшие СМИ в 90-х), и новых олигархов (те, кто в результате прихода к власти Путина получил силовые "правоохранительные" рычаги, с помощью которых осуществляет передел собственности, управляет политикой и страной, тотально контролирует парламент, судебную систему, СМИ и выборы).

Клан старых олигархов, который заменил политику подковерными интригами, манипулированием, фальсификацией выборов, коррупционным разложением всех ветвей власти, и в итоге, привел нынешнего президента в Кремль, пытается сейчас представить себя "демократами". А клан новых олигархов, продолжая точно ту же политику, но в интересах другой группы лиц, называет себя "государством" и безуспешно осуществляет так называемую "авторитарную модернизацию".

Наличие в составе того или другого кланов "профессиональных либералов", будь то нанятые старыми олигархами за приличные деньги публичные политики или поставленные новыми олигархами на видные должности экономисты, - не меняет положение дел.

Ни клан старых олигархов, ни клан новых, ставя перед собой задачу захвата или сохранения власти, не формулируют никаких общественно значимых целей развития страны в ближайшее десятилетие, не определяют ее место в мире, систему ценностей, позволяющие России, наконец, идентифицировать себя.

Это заставляет нас еще раз вернуться к теме экономических и политических реформ, снова изложить план действий.

Перемены есть, реформ - нет

Начиная с первых попыток общественных перемен, робко обозначавшихся во второй половине 1980-х годов непередаваемым эвфемизмом "перестройка", и вплоть до сегодняшнего дня разговоры о "реформах" и их необходимости стоят в центре практически всех политических дискуссий, как в рамках политической элиты, так и в обществе в целом. Вместе с тем остаются открытыми, по меньшей мере, два важнейших вопроса, а именно: 1) в чем собственно, состоит, или должно состоять содержание реформ, необходимость которых признается почти всеми активными силами в обществе, и 2) является ли то, что реально происходит в нашем обществе, реформами или хотя бы подготовкой к ним.

⁵ <http://www.viperson.ru/wind.php?ID=293477&soch=1#>

Не всякое общественное изменение есть реформы. Во-первых, реформа, реформирование в общепринятом смысле этого слова - это все-таки сознательное и целенаправленное преобразование общества согласно некоторому осмысленному плану. Это необязательно должен быть план в бюрократическом смысле этого слова - с конкретными сроками и ответственными за исполнение (хотя в такого рода подробной росписи мер и шагов, за что меня и моих коллег по авторству "500 дней"" в свое время очень ругали, на мой взгляд, ничего плохого нет). Однако в любом случае необходимо четкое видение и понимание того, каковы конечные цели, и что, как, в каком порядке и для решения каких задач будет или должно быть сделано. В противном случае это - не реформы, это просто констатация изменений, случайных или закономерных, но происходящих без или помимо участия политического класса.

Во-вторых, даже если перемены проводятся сознательно, этого недостаточно, чтобы назвать их реформами - необходимо также, чтобы их целью была модернизация общества, его усложнение и соответствие неким позитивным, исторически признанным целям и идеалам. Иначе мы могли бы говорить, например, о реформах в гитлеровской Германии или в Камбодже при "красных кхмерах".

С этой точки зрения реформ сегодня в России нет. Власть, которая говорит о реформах - есть. Перемены в обществе - есть. А реформ - нет. Потому что никакой сознательной деятельности по модернизации российского общества и государства нынешняя власть не ведет. Те меры, которые она называет реформами (военная, административная, судебная, налоговая, социальная, ЖКХ и т.д.) не могут принципиально изменить ситуацию в соответствующих сферах с точки зрения их модернизации, то есть в плане эффективности, соответствия общественным задачам или идеалам и т.д. Те же изменения в позитивном русле, которые все-таки имеют место, происходят в лучшем случае при пассивном принятии их властью, а в ряде случаев - вопреки логике ее сознательной деятельности и даже при ее фактическом сопротивлении этим переменам.

Вместе с тем объективная потребность в реформах, своего рода общественный заказ на них не только не исчезает, но, напротив, становятся все более очевидными. Это, возможно, пока не столь заметно на самом вершине общественной пирамиды, где достижение и удовлетворение частных целей или интересов создает иллюзию движения, в целом, в правильном направлении. Однако на нижних и даже средних ее этажах острота проблем общественного масштаба уже не может быть заслонена мелкими частными приобретениями и успехами.

В чем цель?

Столь же очевидно и то, что такого рода общественная потребность будет пробивать себе дорогу даже в условиях укрепившегося в последние годы общественного застоя, располагающего к конформизму и уходу от активных проявлений протестных настроений. При всей гражданской незрелости и пассивности основных слоев и групп российского общества монополия власти на активные политические действия не может быть полной и всеобъемлющей, так что рано или поздно наиболее неудовлетворенные и склонные к действию группы из социально и экономически активных страт общества неминуемо выдвинут из себя новую политическую силу с позитивной повесткой дня.

И тогда во всей своей полноте встанет вопрос: что и как нужно делать для того, чтобы избежать кризисного развития ситуации и обеспечить поступательную модернизацию экономики и общества в России? Сегодня я вижу свою задачу в том, чтобы, не дожидаясь грядущих кризисов, попытаться сформулировать и предложить своего рода "дорожную карту" будущих российских реформ, исходя

из реалий в стране и мире и из фактически имеющихся, а не воображаемых возможностей российской власти.

Итак, что для этого необходимо? В первую очередь, необходимо внести ясность в вопрос о конечных целях. Ныне существующая ситуация, когда отсутствие стройной и непротиворечивой системы представлений о будущем страны компенсируется абстрактными лозунгами "величия и процветания", аморфной и беззубой идеологией "центризма", не может быть более терпима. Необходимо определиться, какие ценности будут культивироваться в нашей стране с ее противоречивым прошлым и не менее противоречивым настоящим; какое место она будет занимать в мире - в мире, который в обозримом будущем неизбежно будет оставаться внутренне разделенным, - через десять, пятнадцать, двадцать пять лет.

Нравится это нам или нет, но реальность нашего времени такова, что мир продолжает оставаться крайне неоднородным - наряду с группой стран, концентрирующих у себя большую часть наиболее ценных экономических ресурсов, в первую очередь интеллектуальных и технологических, а также финансовых и силовых, существует и будет существовать огромная мировая периферия, лишенная доступа к основной части благ, являющихся результатом использования этих ресурсов. Для России как страны, находящейся сегодня в "серой зоне", где имеются объективные предпосылки для движения в разных направлениях, существуют только два пути: либо, используя эти предпосылки, попытаться стать частью ядра мирового капиталистического хозяйства (этот путь условно можно назвать "европейским выбором" для России), либо искать свое место на его периферии. Можно приводить аргументы в пользу того или другого варианта, но очевидным должно быть одно - никакого "третьего", "евроазиатского", какого угодно "своего" пути нет, и не будет. Страх поступиться частью собственного суверенитета как аргумент против "европейского" или "евроатлантического" пути для России понятен и даже отчасти обоснован. Но единственная альтернатива - место на периферии мировых процессов. Она также неизбежно связана с ограничением государственного суверенитета - не обязательно формальным, но по существу еще более значительным, поскольку суверенитет и независимость имеют смысл только в той степени, в какой имеются практические возможности их реализации. (Суверенитет слабого и зависимого - это как свобода без денег: вроде бы есть, а воспользоваться невозможно).

Компас для реформ

Если же мы посмотрим на то, чем отличаются страны, входящие в первую группу, от остальных, то нельзя не признать в качестве общей и объединяющей их черты наличие определенного набора базовых ценностей, к которым в первую очередь относятся приоритет прав человека, в том числе права собственности, индивидуальная свобода и понятие социальной справедливости. Можно спорить о том, что первично - эти ценности или экономическая эффективность. Является ли относительное экономическое процветание этой группы стран следствием приверженности их политической элиты названным ценностям или, наоборот, экономическое благополучие создает возможности для относительно более полной реализации принципов личной свободы, безопасности и сглаживания социального неравенства? Лично мне представляется, что истина в этом споре, как водится, лежит где-то посередине, но главное в другом. А именно: признавая, конечно, что было бы контрпродуктивно, да и просто глупо пытаться немедленно перекрыть ткань общественных отношений в строгом соответствии с названными

ценностями, нельзя вместе с тем не видеть, что без формулирования их как общественных целей, как ориентира при выборе стратегии никакие реформы как средство модернизации российского общества невозможны. Модернизация государства без человека, без провозглашения и реального приоритета интересов конкретного гражданина неизбежно приведут нас в ряды наций бедных и бесправных, то есть в конечном итоге к ситуации, прямо противоположной задачам модернизации.

Итак, первым шагом на пути реальной модернизации и эффективных реформ как ее инструмента, должно быть принятие в качестве базовых ценностей - человека и гражданина, и его свобод; его права на собственность и, одновременно, на социальную справедливость; приоритета института права по отношению к соображениям политической целесообразности и субъективными представлениями о ней конкретных лиц, наделенных властью и собственностью. Естественно, речь идет не о слепом следовании этим принципам во всех возможных ситуациях, но о принятии их в качестве главных, базовых ориентиров. Другими словами, понятия правового государства, гражданских прав и свобод, социальной справедливости должны стать своего рода компасом "дорожной карты" российских реформ.

Далее, мы должны трезво отдавать себе отчет, что подлинные реформы, которые еще только предстоит начать, стартуют не с чистого листа. Нынешнее российское общество - отнюдь не *tabula rasa*, у него есть своя история, да и у самих реформ - предыстория в виде весьма неоднозначных событий последних полутора десятилетий, которые наложились на имперскую авторитарную и советскую тоталитарную традицию. Соответственно, прежде чем начинать собственно реформы, необходимо определиться с существующими условиями и, главное, подвести некую черту под нынешним периодом российской истории со всеми его политическими, социальными и экономическими последствиями.

Власть

Во-первых, это вопрос о власти. Нынешняя официальная власть в России (я здесь имею в виду не только главу государства, но всю систему государственной власти на всех ее уровнях) есть продукт полутора десятилетий, включавших в себя неоднократные колоссальные политические потрясения (достаточно вспомнить 1991 и 1993 годы), неоднократные нарушения политической преемственности, кулуарную разработку и фактическое навязывание обществу системы организации государственной власти и ее почти перманентную перекройку. Более того, на этом фоне власть неоднократно лгала обществу, подменяла понятия, отказывалась от своих обязательств перед ним. Все это не может не сказываться на восприятии обществом государственной власти в плане ее легитимности - пусть не в форме прямого и публичного оспаривания последней (такие вещи сравнительно легко поддаются пресечению и контролю), но в форме скептического и цинично-равнодушного отношения населения к деятельности государственных институтов и готовности саботировать любые их решения. Одновременно власть унаследовала в полной мере традиции предыдущей эпохи, которые были заложены еще Сталиным.

Для действительных реформ такая ситуация - очень мощное, если не непреодолимое препятствие. Для того чтобы созидательные реформы могли иметь шанс на успех, доверие населения к институтам государства, авторитет закона и государственных решений вообще должны быть существенно выше, чем мы имеем сегодня. Другими словами, государственная власть сегодня нуждается в дополнительной легитимизации через предоставление более широких возможностей доступа к рычагам государственной власти представителям политических и социальных групп,

альтернативных правящей, в обмен на гарантии с их стороны уважения основ конституционного строя и незыблемости принципов построения и функционирования системы власти в стране. Кроме того, необходимо принятие путем компромисса пакет законов, ограничивающих политическое влияние крупных собственников ("деолигархизация власти") путем резкого повышения прозрачности процесса принятия экономически значимых решений и формулирования четких и не подлежащих двойному толкованию оснований для отмены государственных решений, вынесенных в интересах отдельных групп и личностей в обход установленных законом процедур, а также привлечения к ответственности их инициаторов.

Собственность

Во-вторых, это вопрос о собственности, и, прежде всего, вызывающий наибольшие противоречия в обществе вопрос о крупной собственности, основная часть которой так или иначе связана с итогами и особенностями приватизации бывшей "социалистической" государственной собственности. Очевидно, что сегодня степень ее легитимности явно недостаточна, чтобы обеспечить активное участие и сотрудничество крупного бизнеса в процессе модернизационных реформ. С другой стороны, столь же очевидно, что вопрос о легитимизации приватизации и возникших в ее результате отношений не имеет простого и однозначно правильного решения, так как в этом случае мотив защиты института собственности противоречит соображениям социальной справедливости, которые, в свою очередь, представляют собой важнейший элемент необходимого для успеха реформ социального консенсуса. Нужно принимать специальный пакет законов.

Первая часть этого пакета должна признать сделки по приватизации легитимными (кроме тех, где были совершены убийства и другие тяжкие преступления против личности) и ввести единовременный компенсационный для общества налог на чрезвычайную прибыль - windfall tax. Способ определения и величина налога - вопрос для обсуждения. Вторая часть пакета - работоспособные действующие антимонопольные законы и законы о защите конкуренции, а также об ограничении концентрации капитала. Третья часть - законы о прозрачности финансирования политических партий, о прозрачности лоббирования в Государственной Думе, в других органах, об общественном телевидении и целый ряд антикоррупционных законов, в том числе и об ограничениях на бизнесменов, чиновников и членов правительства, которые воспользовались коррупционной приватизацией 90-х годов.

Так же, как и в случае с властью, вопрос о собственности должен быть урегулирован на основе некоего компромиссного решения. Оно, с одной стороны, обеспечило бы гарантии незыблемости прав собственников при условии соблюдения ими буквы закона, а с другой, в интересах общества сформулировало бы правила распоряжения активами, которые были получены в результате бюрократической приватизации, то есть на базе нерыночных в своей основе механизмов и процедур. Конкретные схемы и варианты такого рода правил могут быть различными (например, правила оборота этих активов и участие в составе их номинальных собственников или управляющих структур нерезидентов и любого рода непрозрачных структур, и др.). Важно при этом принять такие правила, которые сведут к минимуму искажения мотивации собственников в отношении эффективности использования оказавшихся в их распоряжении активов, и одновременно позволят сохранить определенный уровень контроля над их использованием с точки зрения соответствия общественным целям.

Тот же принцип должен быть применен и для легитимизации собственности, приобретенной не только в процессе приватизации, и с существенными нарушениями налогового законодательства. Гарантии права собственности на деньги и активы, приобретенные некриминальными методами, но без уплаты налогов, могут быть предоставлены в обмен на некоторые ограничения при их использовании (обязательный, хотя бы и временный, перевод денежных средств в российскую банковскую систему, уплата пост-фактум подоходного налога с официальной амнистией по допущенным налоговым нарушениям и т.п.).

И еще. В связи с событиями в Украине в обиход вошел термин "деприватизация". Что можно сказать? Ситуация в Украине и в России - разная, и украинский опыт, если он и окажется положительным, в России не будет применим. Но закон о порядке деприватизации в России должен быть принят для того, чтобы нормировать механизмы отчуждения собственности у владельца, использовавшего для ее получения особо тяжкие преступления - убийства, захват заложников и т.п.

Суд

В-третьих, это вопрос о судебном арбитраже как независимом институте хозяйственной и политической жизни. Точно так же, как никакая сколько-нибудь сложная спортивная игра не может быть организована без независимого нейтрального судейства, так и экономическая и политическая система развитого общества не могут функционировать без института независимых арбитров, в роли которых выступают государственные и арбитражные суды, которые не могут быть объектом чьих-либо санкций по любым иным основаниям, кроме отступления от закона при принятии судебного решения.

Российская судебная система в том виде, в котором она существует сегодня - это продукт иных общественных отношений, институт, в течение многих лет и даже десятилетий действующий по иным принципам и укомплектованный людьми, привыкшими лишь в минимальной степени зависеть от закона, и в огромной степени - от мощных политических и экономических интересов. Игнорировать это обстоятельство при планировании процесса реформ - совершенно недопустимая ошибка, но и полная замена штата судей, равно как и штатов правоохранительной системы в целом, - вариант технически и политически неосуществимый. Поэтому и здесь обязательным условием является своего рода подведение черты под прошлым; своего рода амнистия по прошлым "грехам" судебно-правоохранительной системы при резком ужесточении ответственности ее работников за любые будущие отступления от буквы закона, которые в их случае должны рассматриваться как тяжкие уголовные преступления. Такая "амнистия" должна означать, например, неприменение санкций к судьям за ранее вынесенные неправосудные приговоры. Но она должна сопровождаться созданием механизма пересмотра таких приговоров: их многочисленные жертвы продолжают находиться в заключении, либо остаются пораженными в правах. (Помните об "оборотнях в погонах"? Никто не слышал, чтобы их жертвы были бы реабилитированы.)

После реализации названных предварительных условий можно будет приступить и собственно к процессу модернизационных реформ, содержание которых во многом самоочевидно и потому не требует пространных комментариев и обоснований. Основные направления и принципы этих реформ можно обозначить следующим образом.

Институты

Первым главным направлением осмысленных реформ должно стать создание институциональной инфраструктуры развитого общества.

Как и в случае с базовыми ценностями, вопрос о том, что первично - высокий уровень развития экономики или сопровождающая его институциональная инфраструктура, базис или надстройка, - не имеет простого и однозначного ответа. Конечно, процесс должен идти параллельно. Попытаться отстраивать современные прогрессивные институты и ожидать от них эффективного функционирования в бедном и застойном обществе бессмысленно. Но столь же бессмысленно и уповать на то, что экономический рост на каком-то этапе автоматически приведет к появлению эффективного и некоррумпированного государственного аппарата, независимой и компетентной судебной системы, достойных развитого государства вооруженных сил и спецслужб, современной системы образования, не говоря уже об институтах осуществления экономической политики, органах надзора за банковской и финансовой системами, честной и эффективной системе органов социального обеспечения и социальной помощи, и т.д. и т.п.

Поэтому первой задачей в повестке дня будущих реформ должны стать институциональные реформы, первые результаты которых должны стать условием, а не результатом удвоения ВВП и других амбициозных задач в экономической области. Речь идет, в частности, о реформе системы государственной службы. Не об "административной реформе" как очередном слиянии-разделении министерств и ведомств и сопутствующей перетряске кадров, а именно о реформе государственной службы, призванной коренным образом изменить систему мотивации труда государственных служащих, повысить привлекательность госслужбы для людей способных, творческих и энергичных, и одновременно резко повысить требования, предъявляемые к степени их компетентности и честности. Такая реформа должна включать в себя, помимо значимого повышения тарифных ставок, создание особой системы социальных гарантий для работников государственного аппарата, системы учета и оценки опыта предыдущей деятельности, безупречных с точки зрения закона стимулов для карьерного роста, а также системы особой ответственности работников этого сектора за нарушение установленных для них правил, а также норм этики государственной службы. Содержание деятельности государственных органов должно быть подвергнуто более тщательной регламентации с обязательным усилением ее прозрачности и доступности для гражданского и парламентского контроля.

Речь, далее, должна идти о серьезных реформах в судебной системе. После того, как под прошлой деятельностью работников этой системы будет подведена черта, степень и механизм ответственности работников этой системы за неправомерные или необоснованные с точки зрения закона решения должны быть многократно усилены, равно как и ответственность за попытки подкупа или оказания давления на судебные органы, в том числе и со стороны органов исполнительной власти. Жесткость, а главное - неотвратимость наказания за любые незаконные или необоснованные судебные решения должна перевешивать любые связанные с такими решениями блага или отношения, а механизм надзора за судебными решениями должен исключить возможность доминирования в нем какой-либо одной группы интересов или политической силы. Одновременно судьям должен быть предоставлен справедливый и эффективный иммунитет. В судах должен заработать механизм пересмотра ранее вынесенных незаконных приговоров.

Далее, безусловно, необходимым является принятие и, главное, создание механизмов реализации целого ряда законов, направленных на противодействие коррупции и организованной преступности. Сегодня очевидно (да и весь мировой опыт подтверждает это), что обычными, универсальными методами побороть это зло, особенно в таком запущенном состоянии, невозможно. Необходимо создание для этой цели специальных органов и сил, наделенных адекватными возможностями, вооруженных необходимыми для этого инструментами и надлежащим юридическим обеспечением и несущих за свою деятельность особую ответственность. Все необходимые наработки и опыт, в том числе зарубежный, имеются, дело только за демонстрацией необходимой для начала этого процесса политической волей.

К числу наиболее актуальных и срочных институциональных реформ относится разработка механизма защиты свободы информации при одновременном ужесточении ответственности за злоупотребления ею. Как и во многих других сферах, здесь необходима срочная разработка четких и однозначных критериев правомочности ограничений на распространение информации и доступ к ней, с одной стороны, и привлечения к ответственности за нарушение норм права и профессиональной этики при использовании этой информации - с другой. В противном случае обществу никогда не удастся вырваться из порочного круга информационной непрозрачности и использования средств массовой информации исключительно в качестве политического и экономического оружия. Существование же этого порочного круга в состоянии похоронить любые даже самые добронамеренные усилия по реализации политических и экономических реформ.

К институциональным реформам следует также отнести давно назревшую и даже перезревшую реформу естественных монополий и ЖКХ, которую ошибочно или с недобрым умыслом пытаются свести к чисто организационным изменениям. Суть необходимой реформы - обеспечение открытости и прозрачности для внешнего контроля структур, действующих в этих областях, подменяется бесконечными дискуссиями об организационных перестройках (слиянии и разделении таких структур, создании новых, объединении в холдинги, перегруппировании и т.д.). Их результатом может быть что угодно, но не повышение прозрачности циркулирующих в соответствующих секторах финансовых потоков.

Наконец, к этому же направлению можно отнести реформу системы социального, в том числе пенсионного обеспечения, а также реформу трудовых отношений, которые призваны заложить в стране основы современного социального государства. Важность этих реформ ни в коем случае нельзя приуменьшать ссылками на общий низкий уровень доходов, ограниченность финансовых возможностей государства, особенности и трудности "переходного периода" и т.п. Я убежден, что сегодня наличие сильного социального государства - это не только продукт экономического развития, но и его условие: незащищенный работник; работник, обуреваемый страхом перед немотивированным увольнением, разорительной болезнью и нищей старостью не в состоянии стать полноценным субъектом постиндустриальной экономики нового тысячелетия.

Стимулы

Вторым направлением в рамках предлагаемой "дорожной карты реформ" должно стать создание системы стимулов для долгосрочного инвестирования и сложных форм современной экономической деятельности. Нет необходимости убеждать меня в том, что чрезмерное вмешательство государства в экономику есть экономическое и социальное зло, источник неэффективности и злоупотреблений, причина нерационального делового поведения и

существенного снижения темпов экономического роста по сравнению с потенциально возможными. Однако, столь же очевидно, что грамотное отстраивание системы стимулов для притока ресурсов и предпринимательской энергии в сферы, предполагающие использование технически и организационно сложных схем, подразумевающие долгосрочные горизонты делового планирования и повышенные риски и потому неизбежно зависящие от уверенности в стабильно благожелательном отношении со стороны государства, является необходимым условием для возникновения новой экономики, конкурентоспособной в рамках современного мирового хозяйства. Отсутствие некомпетентного бюрократического вмешательства - это необходимое, но явно недостаточное условие для вхождения страны в число развитых постиндустриальных экономик. Другим таким условием, безусловно, является наличие в стране крупного цивилизованного бизнеса, не столько свободного от государства, сколько взаимодействующего с ним по тем вопросам, где конкурентоспособность бизнеса в глобальной экономике напрямую зависит от конкурентоспособности государства, от его способности находить возможности снижать долгосрочные риски и защищать национальный бизнес от негативных факторов нерыночного характера. С этой точки зрения создание эффективных механизмов взаимодействия между государственными институтами и бизнесом в целом, создание для последнего положительных стимулов и возможностей адаптации к стремительно меняющейся глобальной экономической среде должно стать отдельным и чрезвычайно важным направлением процесса форсированной модернизации.

Ресурсы для будущего

Третьим направлением реформ должно стать внесение существенных преобразований в секторы, способные и призванные предоставить ресурсы для будущего экономического и социального развития - в систему образования и организацию научных исследований как сферы, формирующие необходимые интеллектуальные ресурсы, и в национальный финансовый сектор, являющийся поставщиком капитала. Разговоры о необходимости серьезных реформ в этих секторах ведутся давно, число подготовленных вариантов программ соответствующих действий исчисляется десятками, но количество и, главное, качество реально предпринятых мер производит удручающее впечатление. В результате состояние этих критически важных для будущего развития сфер абсолютно неадекватно масштабам объективно стоящих перед ними задач и уже сегодня является тормозом для экономического развития. Очевидно также, что эти сферы по своей природе не могут развиваться и функционировать вне рамок государственной политики, и уже в силу этого должны быть в центре внимания любой программы модернизационных реформ.

Разумеется, список объектов реформаторских усилий, выдвигаемых в повестку дня задач модернизации, не ограничивается вышеперечисленным. Так, например, совершенно отдельную тему составляет план необходимых политических реформ. Не было ничего сказано и о назревших реформах в сфере безопасности, в области внешней политики государства, в сфере народного здравоохранения. Да и в рамках каждого из затронутых направлений возможна дальнейшая детализация с уточнением перечня насущных задач и необходимых мер. Тем не менее, главная мысль всего вышесказанного состоит в том, что тезис о том, что якобы главные реформы - уже позади, и теперь для успешного поступательного развития страны необходима лишь их доводка и урегулирование некоторых второстепенных вопросов, ложен от начала и до конца. Подлинные реформы в настоящем смысле этого слова, по существу, еще не начинались, и для того, чтобы

запустить их процесс, предстоит пройти долгий и трудный путь. А для этого, в свою очередь, необходимы трезвое осознание ситуации и ясная и однозначная политическая воля.

Думаю также, что если реформы не будут реально и всесторонне осуществлены в ближайшие пять-десять лет, Россия окончательно утратит шансы на то, чтобы стать современной развитой страной и дезинтеграционные тенденции, как это было в случае с Советским Союзом, станут непреодолимыми.

Новая газета, 25 апреля 2005 года



Bülletenin redaksiya heyəti:

Redaktor: Firudin Musayev

Korrektor: İradə Eyvazova

Kompüter tərtibatçısı: Etibar Axundov