

Elektron dövlət idarəetmə konsepsiyası kimi

Rasim Mahmudov

AMEA İnformasiya Texnologiyaları İnstitutu, Bakı, Azərbaycan
rasimmahmudov@gmail.com

Xülasə– Məqalədə elektron dövlət konsepsiyasının meydana gəlməsinin əsasında dayanan ideyalar, yanaşmalar araşdırılır. Müxtəlif konsepsiyalarının əsas prinsipləri və meyarları analiz edilir.

Açar sözlər - e-dövlət, yeni dövlət menecmenti, keyfiyyətli idarəetmə, e-idarəçilik

I. GİRİŞ

E-dövlət konsepsiyası XX əsrin sonunda iki tendensiyanın nəticəsi kimi meydana çıxmışdır: dövlət idarəetməsinin səmərəliliyinin artırılması məqsədilə genişmiqyaslı islahatların aparılması və informasiya-kommunikasiya texnologiyalarının (İKT) inkişafı.

Hazırda e-dövlətlə bağlı vahid konsepsiya yoxdur. Yalnız ayrı-ayrı konsepsiyaların müəyyən ümumi tələbləri, meyarları mövcuddur.

E-dövlət konsepsiyası meydana gəldiyi ilk vaxtlarda ənənəvi dövlətin əlavəsi və ya analoqu kimi nəzərdə tutulmurdu. Sadəcə, dövlət xidmətlərinin effektivliyinin artırılması məqsədi ilə dövlət və digər subyektlərin (vətəndaş, biznes) İKT-nin imkanlarına əsaslanan qarşılıqlı əlaqələrinin yeni üsulu hesab edilirdi. Lakin artıq İKT-nin imkanları hesabına vətəndaşların dövlət idarəetməsində iştirakının konseptual əsaslarına dair baxışlar ortaya qoyulur.

Dünyada dövlət idarəetməsi sahəsində islahatların aparılması 1980-ci illərdən geniş vüsət almağa başladı. Buna səbəb dövlət xidmətlərinə tələbatın artması, vətəndaşlar tərəfindən dövlət aparatının işinin səmərəliliyinin artırılmasına dair tələbləri, hakimiyyət institutlarına ictimai etimadın aşağı düşməsi və s. idi.

Bir çox mütəxəssislərin fikrincə, bu hərəkət son 100 ildə dövlət idarəetməsinin fəlsəfəsində və paradigmasında baş verən ən ciddi dəyişiklərdən biri idi.

Qeyd etmək lazımdır ki, bir çox ölkələrin dövlət xidməti heç də ən yaxşı dövrünü yaşamır, bu sahədə islahatların aparılması isə bəzi ölkələrdə müzakirə üçün daim genişlənən mövzudur, digərlərində isə fasiləsiz planlı prosesdir. Dövlət xidmətində islahatların aparılmasını zəruri edən başlıca səbəblər aşağıdakılardır [1]:

- məşğulluq səviyyəsinin və əmək haqqı xərclərinin müntəzəm olaraq artması dövlət sektorunda müxtəlif səviyyəli büdcə yükünü artırır;
- dövlət qulluqçularının zəif əmək motivasiyası və yüksək ixtisaslı kadrların çatışmaması dövlət aparatının fəaliyyətinin effektivliyinin azalmasına gətirib çıxarır;
- korrupsiya və proteksionizmin (dostbazlığın, qohumbazlığın, yerlibazlığın və s.) inkişafı məmurlara və bütövlükdə, dövlət aparatına ictimai etimadı azaldır;

- dövlət aparatının dəyişikliklərə reaksiya göstərə bilməməsi dövlət xidmətlərinin keyfiyyətini aşağı salır.

II. “DÖVLƏT YENİDƏNQRUMASI” KONSEPSİYASI

“Dövlət yenidənqurması” (Reinventing Government) konsepsiyasının müəllifləri D.Osborn və T.Qeblər hesab edirdilər ki, onların bu konsepsiyası normativlərdən ibarət deyil, dövlət idarəetməsində islahatların aparılmasını nəzərdə tutur [2]. Onlar bu islahatların aparılması üçün giriş parametrləri qismində aşağıdakıları təklif edirdilər:

- dövlətə kollektiv fəaliyyət və ictimai problemlərin həlli üsulu kimi baxılır;
- effektiv dövlət informasiya cəmiyyətinin və biliklər iqtisadiyyatının tələblərinə cavab verməlidir – böyük, mərkəzləşdirilmiş və standartlaşdırılmış bürokratiya keçmişdə qalmalıdır;
- dövlət idarəetməsinin problemi insanlar (bürokratlar) deyil, bürokratik sistemdir;
- ənənəvi demokratiya vəsaitlərin yenidən bölgüsü yolu ilə dövlətin bugünkü problemlərini həll edə bilmir – məsələlərin effektiv həlli dövlətin yenidən qurulmasından asılıdır;
- bütün vətəndaşlar üçün bərabər imkanlar yaratmaq prinsiplərinə əsaslanmaq lazımdır.

Dövlətin “yenidən qurulması” konsepsiyasının əsas prinsiplərini aşağıdakı kimi qeyd etmək olar:

- dövlət üçün xidmətlər göstərmək istəyən strukturlar arasında rəqabətin zəruriliyi;
- yerli cəmiyyətlərə böyük səlahiyyətlərin verilməsi;
- son nəticəyə yönəlmə - fəaliyyətinin nəticələrinin qiymətləndirilməsi və diqqətin onlar üzərində cəmlənməsi dövlət aparatının təkmilləşdirilməsi yollarından biridir;
- qaydalara sadə nəzarət əvəzinə missiyaya yönəlmə bir sıra üstünlüklərə malikdir, o cümlədən təşkilati strukturların innovativliyini və çevikliyini artırır;
- “xidmət dövləti” modeli – vətəndaşların müştəri qismində təsəvvür edilməsi məsuliyyəti artırır və dövlət təşkilatları arasında vəsaitlərin bölüşdürülməsində siyasiləşməni aradan qaldırır, innovasiyaları və xidmətlərin differensiallığını stimullaşdırır, dövlət sektorunun cari fəaliyyətində israfçılığı minimuma endirir;
- problemi həll etmək əvəzinə onu qabaqlamaq – uzunmüddətli planlaşdırma, problemlərin qabaqlanması və profilaktikası daha ucuz başa gəlir, nəinki “yanğın rejimində” işləmək;
- dövlət strukturlarını pul xərcləməyə deyil, pul qazanmağa yönəltmək;

- dövlətin fəaliyyətinin mərkəzsizləşdirilməsi (əks-mərkəzləşdirilməsi) – xidmət sektoruna böyük səlahiyyətlərin verilməsi və layihə komandalарının yaradılması;
- dövlət strukturlarının fəaliyyətində bazar mexanizmlərinə istinad;
- ictimai problemlərin həlli maraqları naminə dövlət kommersiya və qeyri-dövlət sektorlarında dəyişikliklərin katalizatoru kimi çıxış etməlidir.

Sonuncu mövqe “müşahidə etmək, pul toplamaq” prinsipi şəklində formalaşdırılır. İdeya ondan ibarətdir ki, əgər dövlət bütün gücünü təsərrüfatüstü fəaliyyətə sərf edərsə, onun kursu həyata keçirməyə imkanı olmayacaq. Genişmiqyaslı dövlət vəzifələri üçün həmişə resurslar çatışmır, ona görə də kommersiya təşkilatlarının və üçüncü sektorun səylərini ictimai problemlərin həllinə yönəltmək tövsiyə olunur. Məsələn, xeyriyyəçi təşkilatlara qrant yardımı daha ucuz başa gəlir, nəinki dövlət strukturlarının fəaliyyətini maliyyələşdirmək.

III. “YENİ DÖVLƏT MENECMENTİ” KONSEPSİYASI

1980-ci illərin ortalarında yeni dövlət idarəetməsi (*new public management*) konsepsiyası geniş yayılmağa başladı. Bu konsepsiyanın əsas prinsipləri aşağıdakılardır [3]:

- məhsuldarlığın artırılması (vergi yükünün səviyyəsində dəyişiklik etmədən dövlət xidmətləri ilə bağlı artan tələbatın ödənilməsinin təmin edilməsi);
- istehlakçıya yönəlmə (vətəndaşların tələbatlarına əsaslanaraq, ictimai xərclər proqramının hazırlanması və reallaşdırılması, əhaliyə göstərilən xidmətlərin keyfiyyətinin yüksəldilməsi);
- mərkəzsizləşdirmə (funksiyaların dövlət idarəetməsinin müxtəlif səviyyələri arasında bölüşdürülməsi);
- nəticəyə yönəlmə (nəticələr üzrə idarəetməyə keçid (*performance-based management*)).

Yeni dövlət menecmenti (sahibkarlıq dövləti, menecerizm və s.) konsepsiyası və praktikası dövlət idarəetməsində islahatlar apararkən müəyyən baza prinsiplərini nəzərdə tutur. Həmin prinsiplərə aiddir [3]:

- dövlət müəssisələrində özəl şirkətlərə xas olan menecment tipindən istifadə, bürokratik idarəetmə üslubundan informasiya texnologiyalarının tətbiq edildiyi çevik idarəçilik formasına keçid;
- dövlət sektorunda rəqabəti, çəkişməni xidmətlərin göstərilməsi və onların keyfiyyətinin artırılması xərclərinin azaldılması amili kimi tətbiq etmək; həm dövlət sektoru daxilində, həm də özəl təşkilatlarla müqavilə münasibətlərindən istifadə hesabına tender prosedurlarından istifadə və effektivliyin artırılması;
- dövlət idarələrinin deaqqeçisiyası, onların bazasında xidmətlərin istehsalı və vətəndaşlara, təşkilatlara təqdim edilməsi maraqlarını təmin edən strukturların yaradılması;

- yuxarı dövlət idarələri tərəfindən hesabatlılığın və seçici nəzarətinin daxil edildiyi praktiki və peşəkar menecment;
- idarəetmə strukturlarının hədəflərinin, nəticələrinin və fəaliyyətinin effektivliyinin dəqiq standartları və ölçmə vasitələri, məqsədlərin və vəzifələrin yerinə yetirilməsinin keyfiyyət və kəmiyyət indikatorlarının dəqiq müəyyən edilməsi;
- vətəndaşlara və biznes sektoruna fərdiləşdirilmiş xidmətlərin göstərilməsinin təmin edilməsi;
- nizam-intizamın yüksəldilməsi, insan resurslarının idarə edilməsinin yaxşılaşdırılması və idarəetmə xərclərinin azaldılması.

Yeni dövlət menecmenti prinsiplərinin geniş yayılması hakimiyyət orqanlarına etimadsızlığın və ictimai şüurda hakimiyyətlərə münasibətdə neqativizmin artması ilə əlaqələndirilir. Nəticədə siyasi hakimiyyət qeyri-effektiv rəhbərlikdə günahlandırılmaqdan qaçmaq üçün hakimiyyət iyerarxiyasının orta və aşağı səviyyələrində məsuliyyətin bölüşdürülməsində maraqlıdır.

Dövlət hakimiyyətində islahatların aparılması üzrə fəaliyyət korporativ idarə edilməsi prinsiplərindən danışarkən inzibati prosesin əhəmiyyətli xüsusiyyətlərini nəzərə almaq vacibdir. Dövlət idarəetməsi dövlət təşkilatlarının fəaliyyətində dövlət məmurları tərəfindən vəzifələrin icrasını təmin edən xüsusi mexanizmlərin qurulması yolu ilə (inzibati rəqlamentlər və s.) həyata keçirilir. Qarşıya qoyulan vəzifələrin yerinə yetirilməsi üzrə dövlətin özünün fəaliyyəti üç müxtəlif sahədə əks etdirilir – siyasi, hüquqi və sosial-iqtisadi. Bu sahələrin hər birinin öz əhəməsi, dəyərləri və xüsusiyyətləri mövcuddur. Dövlət idarəetməsi bu üç fəaliyyət sahəsinin həyata keçirilməsi formasıdır.

IV. “KEYFİYYƏTLİ İDARƏETMƏ” KONSEPSİYASI

Hazırda yeni dövlət menecmentinin prinsipləri öz mövqeyini itirməkdədir və artıq bu termindən imtina etmək, inzibati islahatların aparılmasında bazar ideologiyasından istifadə etmək barədə çağırışlar səslənir. İdarəetmə proseslərinin tədqiqində siyasi yanaşmanın əhəmiyyəti artmağa başlayır. Artıq idarəetmə islahatlarının ümumi istiqaməti “governance” anlayışı ilə ifadə olunur. Bu yeni konsepsiya inzibati islahatların nəzəriyyə və praktikasının metodoloji əsaslarının dəyişdirilməsini nəzərdə tutur. Vətəndaşların və qrupların öz maraqlarını ifadə etməsi, qanuni hüquqlarını reallaşdırması, vəzifələrini icra etməsi, fərqlilikləri tarazlaşdırması mexanizmləri, prosesləri və institutlarını birləşdirməsi bu konsepsiyanın əsas qayəsini təşkil edir.

“*Governance*” konsepsiyasının əsas mahiyyəti ondan ibarətdir ki, dövlət idarəetməsi sərt olmayacaq, detallaşdırılmış və rəqlamentləşdirilmiş olacaq, dövlət orqanları, assosiasiyalar, vətəndaş cəmiyyəti və biznes qurumları arasında münasibətlər şaquli deyil, üfüqi əlaqələrə əsaslanacaq. BMT tərəfindən hazırlanmış “keyfiyyətli idarəetmə” (“*Good Governance*”) anlayışının əsas xüsusiyyətlərinə aşağıdakılar aid edilir [4]:

- vətəndaşların və hakimiyyətin əməkdaşlığı və birgə fəaliyyəti;
- hüququn aliliyinin qəbul edilməsi;

- hakimiyyətin fəaliyyətinin və qərarlarının şəffaflığı;
- reaksiyalara həssaslıq, operativlik;
- konsensusa yönəlmə;
- bərabərlik və diskriminasiyanın istisna edilməsi;
- məhsuldarlıq, səmərəlilik və qənaətcillik;
- hakimiyyətin vətəndaşlar qarşısında hesabatlılığı.

V. E-DÖVLƏT KONSEPSİYASININ MEYDANA GƏLMƏSİ

1990-cı illərin ortalarında İKT-nin inkişafı və kütləvi sürətdə yayılması ilə əlaqədar dövlət idarəetməsində islahatlar yeni mərhələyə qədəm qoydu. Dövlət idarəetməsinin yeni şəbəkə modelinin formalaşdırılması şəraitində İKT-dən istifadə konsepsiyaları və paradıqmaları vüsət almağa başladı [5]. Artıq İKT-nin imkanları daha geniş şəkildə dərk edilməsi özünü e-dövlət (e-government) konsepsiyasından e-idarəetmə (e-governance) konsepsiyasına keçidlə əks etdirir. E-dövlət konsepsiyasının əsasında dövlət informasiyasının açıqlığı və onlayn dövlət xidmətlərinin göstərilməsi dayanırdı. E-idarəetmə konsepsiyasında isə əvvəlki konsepsiyaya əməkdaşlıq, iştirak və koordinasiya prinsipləri əlavə edilir. Burada təmsilçi demokratiyadan iştirak demokratiyasına keçid nəzərdə tutulur. Yəni artıq dövlət qərarlarının qəbul edilməsi və reallaşdırılmasında vətəndaşların iştirakından söhbət gedir. Bu imkanların təmin edilməsi isə yalnız İKT-nin geniş, hərtərəfli və effektiv tətbiqi ilə mümkündür.

Bir tərəfdən, ən böyük informasiya istehlakçısı, digər tərəfdən də ən mühüm xidmət təchizatçısı olan dövlət artıq informasiyalaşdırma proseslərindən və əlyətərli, ucuz və sürətli informasiya mübadiləsi və transaksiya fəaliyyətinə əsaslanan yeni “istehlakçı-istehsalçı” münasibətləri standartlarından kənar qala bilməz.

Dövlətlə cəmiyyət arasındakı münasibətlərin transformasiya prosesinin əsasında İKT-dən yeni təşkilati və iqtisadi strukturların yaradılması, hakimiyyət bölmələri daxilindəki proseslərin optimallaşdırılması, dövlət xidmətlərinin göstərilməsində istehlakçıya yönəlmiş yanaşmaların inkişafı dayanır.

VI. NƏTİCƏ

Beləliklə, e-dövlət – təminat tədbirləri deyil, dövlət idarəetmə konsepsiyasıdır. Normativ-hüquqi bazanın, büdcə gəlirlərinin və xərclərinin formalaşdırılması prinsiplərinin dəyişdirilməsi, elektron sənədlərə və rəqlamentlərə legitim statusunun verilməsi dövlət idarəetməsində islahatların aparılması və e-dövlətin uğurlu fəaliyyəti üçün zəruri olan tədbirlərdir.

ƏDƏBİYYAT:

- [1] Е.Л. Писаревский. Качество государственного управления: проблемы целеполагания // Административное право и процесс. № 10, 2013, с. 14-21.
- [2] D.Osborne, T. Gaebler. Reinventing government, Addison-Wesley Publ. Co., 1992, 427 p.
- [3] J.-E. Lane New Public Management: An Introduction Routledge, 2012, 256 p.
- [4] S. Agere Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives, Commonwealth Secretariat, 2000, 144 p.
- [5] D.Curtin, R.A. Wessel Good Governance and the European Union: Reflections on Concepts, Institutions and Substance, Intersentia nv, 2005, 276 p.