

**Milli strategiyaların hazırlanmasına  
dair  
konsepsiya və təcrübələr**

*Xülasə*  
(Azərbaycan dilində)



İyul, 2012

# Xülasə

Müasir, sürətlə dəyişən dünyada son illər ərzində dövlətin inkişaf sahəsində rolu və inkişaf proseslərinin effektiv planlaşdırılması və idarə olunmasının imkanları haqqında müzakirələr getdikcə genişlənməkdədir. Burada söhbət SSRİ dövrünün planlı iqtisadiyyatının bərqərar edilməsindən deyil, ən zəruri məsələlərin həlli və ölkə inkişafının uzunmüddətli, strateji məqsədlərinə nail olunması üçün resursların bir araya cəmləşdirilərək istiqamətləndirilməsindən, müxtəlif sahələrdə siyasət və proqramların əlaqələndirilməsindən gedir.

“Visioning” anlayışı – ölkə inkişafına dair baxışların, uzunmüddətli strategiyaların tərtib edilməsi – dövlət idarəçiliyinin beynəlxalq təcrübəsində kifayət qədər geniş yayılmış və istifadə edilən bir vasitədir. Mahiyyət etibarilə, baxış – millətin daxili inkişaf potensialının konsolidasiyası, dünya iqtisadiyyatı strukturunda və beynəlxalq inkişaf proseslərində ölkə üçün ən yaxşı yeri zəbt etmək strategiyasıdır.

Nəzərə almaq lazımdır ki, baxış, inkişafın uzunmüddətli kompleks strategiyası kimi:

- yalnız iqtisadiyyatın inkişafı ilə kifayətlənməməlidir, burada iqtisadi, sosial və siyasi məsələlərə kompleks halında baxmaq lazımdır;
- milli inkişaf strategiyası ilə əlaqədar məsələlərin geniş spektri ətrafında cəmiyyət arasında siyasi konsensusun yaradılması üçün mühüm elementdir;
- cəmiyyətdə etimadı möhkəmləndirməli, özəl təşəbbüslərə stimül verməli və ölkə inkişafı strategiyasının reallaşması naminə bütün cəmiyyətin resurslarını mobilizə etməlidir;
- potensial riskləri və darlıqları, ümumi səylərin səfərbər edilməsi ilə onların aradan qaldırılmasının mümkün yollarını müəyyən etməlidir.

Hazırkı nəşrin əsas məqsədi qərar qəbul edən şəxslərə və ekspertlərə nəzərəcarpacaq inkişaf nailiyyətləri əldə etmiş müxtəlif dövlətlərin nümunəsində strateji planlaşdırma sahəsindəki nəzəri tədqiqatların və onların icrası üzrə beynəlxalq təcrübənin sistemik icmalını təqdim etməkdir. İcmalda zəruri məsələlərin gündəmə çıxarılmasından inkişaf strategiyalarının və proqramlarının monitorinqinin təşkili və icraatının qiymətləndirilməsinədək uzunmüddətli strategiyaların bütün mərhələləri ardıcıl qaydada nəzərdən keçirilir.

**Birinci fəsil millətin inkişaf üzrə ortaq ideyalara, dəyərlərə və oriyentirlərə bağlılığının təmin edilməsi kontekstində uzunmüddətli milli strategiyaların əhəmiyyətində nəzər salır.** Hər ölkənin inkişafının hər mərhələsində ona keyfiyyət baxımından yeni səviyyəyə çıxmağa imkan verəcək strategiya lazımdır. Belə bir strategiya ölkənin qət etdiyi yolu, əldə etdiyi nailiyyətləri və qazandığı təcrübəni sistemli şəkildə qiymətləndirməli, həm daxili, həm də xarici cari və gələcək çağırışları müəyyən etməli, məqsəd və vəzifələri, habelə onların yerinə yetirilməsi üçün lazımı resursları təyin etməli, siyasət və proqramlar kompleksinin işlənilib hazırlanması üçün əsas olmalıdır.

Baxış, öz liderləri (yəni dövlət başçısı, parlament, siyasi partiyalar, ictimai təşkilatlar, hökumət, KİV və s.) vasitəsilə millət tərəfindən formulə edilmiş, millət üçün olan strategiyadır. Lakin burada ən başlıcası odur ki, baxış millət tərəfindən həyata keçirilməlidir, əks təqdirdə o yəqin ki uğursuzluğa düçar olacaqdır. Buna görə də baxışın hazırlanması və icra edilməsi prosesi milli yaradıcı potensialı səfərbər etməli və uzunmüddətli inkişaf prioritetləri, eləcə də həmin prioritetlərin reallaşması yolları və metodları ətrafında milli konsensusun yaradılmasına təkan verməlidir. Bu, millətə imkan verəcəkdir ki, səyləri fikir ayrılıqlarına yayındırmadan, razılaşıdırılmış məqsədlərə doğru effektiv və məqsədyönlü şəkildə irəliləsin.

**İkinci fəsil müxtəlif ölkələrin uzunmüddətli strategiyalarına xas olan əsas komponentləri nəzərdən keçirir və bu baxımdan belə sənədlərin tərtib edilməsi üçün analitik işin əsas mərhələlərini müəyyən edir.** Uzunmüddətli strateji sənəd hazırkı vəziyyəti və ehtimal olunan çağırış və təhlükələri təyin etməli, arzuolunan gələcəyi konkret keyfiyyət və kəmiyyət göstəriciləri ilə “təsvir etməli”, həmçinin irəli aparan yolu müəyyənləşdirməlidir.

Strategiyanın tərtibi prosesinin adətən başlanğıcı olan qət edilmiş yolun qiymətləndirilməsinin ideoloji tərəfi ondan ibarətdir ki, buraxılmış nöqsanlar bir daha mənalandırılsın, nailiyyətlər aydın göstərihsin və keçmiş siyasət və proqramların məntiqi izah olunsun, perspektivdə olan müvəffəqiyyətin təkanverici qüvvələri və amilləri müəyyən etməlidir.

Uğur və nailiyyətlərin qiymətləndirilməsinin əks tərəfi perspektiv çağırış və təhlükələrin təyin edilməsidir, belə ki, həm nailiyyətlər, həm də gələcək çağırışlar müasir mərhələdə ölkə inkişafının modeli ilə - iqtisadi və siyasi sistemlərlə, dövlət idarəçiliyi sistemi ilə, ictimai münasibətlərlə və cəmiyyətdə qəbul edilmiş dəyərlər sistemi ilə, habelə ətraf dünya ilə iqtisadi, siyasi, mədəni münasibətlərlə və s. şərtləndirilir. Strateji planlaşdırma prosesində çağırışlara əhəmiyyət verilməməsi qarşıya qoyulmuş məqsədlərin ən azı natamam reallaşması ilə nəticələnmə bilər. Ən pis variantda isə bu, strategiyanın tam iflasına gətirib çıxara bilər.

Gələcək çoxvariantlıdır və ölkənin öz qarşısında gördüyü çağırış və imkanlar müxtəlif amillərin təsiri altında dəyişə bilər. Məhz buna görə də uzunmüddətli strategiyaların tərtibatçıları tez-tez ssenari yanaşmasına əl atırlar, bu isə gələcəyi müxtəlif variantlarda nəzərdən keçirmək imkanı verir.

10, 20 və daha çox il olmasından asılı olmayaraq planlaşdırmanın zaman çərçivələrinin dəqiq göstərilməsi heç də az əhəmiyyətli deyil. Bu zaman nəzərə alınmalıdır ki, strateji planın üföqləri ictimai modellərin və texnoloji üsulların əvəzlənməsi, ölkənin və onun ətrafının inkişafının iqtisadi, ekoloji və hətta ərazi-məkan dinamikasının trayektoriyasının dəyişməsi ilə əlaqədar ortaya çıxan qaçılmaz problemlərin həlli üçün kifayət olmalıdır. Uzunmüddətli məqsədlərə nail olunması daha qısa mərhələlərin müəyyənləşdirilməsini tələb edir. Buna görə də uzunmüddətli strateji plan orta-müddətli planlarla uyğunlaşdırılır ki, bu da planlaşdırma üföqünün mütəmadi olaraq geri çəkilməsinə və lazımı düzəlişlərin edilməsinə imkan verir.

Əgər strategiyanın bəyan edilən məqsədi ölkənin məhz nəyi əldə etməsini, dünyada hansı mövqelərə sahib olmasını istədiyini bildirirsə, vəzifələr ölkənin buna məhz necə nail olacağını, qarşıya qoyulan məqsədə doğru irəliləmək üçün bu və ya digər sahələrdə hansı tədbirlərin görülməsinin zəruri olduğunu söyləməlidir. Bundan sonra vəzifələr, bir-birinə bağlıqla tərtib edilmiş və ölkənin inkişaf yolu ilə ardıcıl irəliləyişini təmin edəcək konkret milli və sektoral strategiya və proqramlarda detallı şəkildə əhatə edilməlidir.

**Metodoloji və institusional-təşkilati aspektlər, həmçinin bu prosesin iştirakçıları arasında rolların bölüşdürülməsi daxil olmaqla uzunmüddətli strategiyaların hazırlanması prosesi üçüncü fəsildə araşdırılır.** Bütün ölkələrin təcrübəsindən göründüyü kimi, uzunmüddətli strategiyanın tərtib edilməsi prosesi effektiv koordinasiya tələb edir. Xüsusilə də baxışın hazırlanması prosesinə cəlb edilmiş təşkilat və bölmələrin fəaliyyəti, istər bu tərəflərdən hər birinin yerinə yetirdiyi rolları, istərsə də onların fəaliyyətin məqsəd və nəticələri, habelə həmin məqsəd və nəticələrin daxilən uyğunluğu baxımından aydın şəkildə əlaqələndirilməlidir.

Kifayət qədər geniş yayılmış təcrübə şuralar, komissiyalar, komitetlər və s. kimi xüsusi əlaqələndirici qurumların yaradılması və onların tərkibinə həm dövlət sektoru, həm də qeyri-dövlət təşkilatlarının nümayəndələrinin daxil edilməsindən ibarətdir. Bu həm də uzunmüddətli strategiyaların hazırlanmasının və icrasının müxtəlif mərhələlərində müxtəlif qrupların maraq və nöqtəyi-nəzərlərinin təmsil edilməsinə imkan verir. Başqa bir yanaşma da mümkündür – Baxışın hazırlanması üzrə əlaqələndirici kimi tərkibinə əsasən hökumətin məsul şəxslərinin daxil olduğu idarələrarası orqan təyin olunur, yaxud nazirliklərdən və ya hökumətin bölmələrindən biri əlaqələndirici qismində müəyyən edilir. Hər iki variantda bu cür əlaqələndirici qurumların işini sektoral məsələlərin öyrənilməsini yerinə yetirən tematik işçi qrupları ilə tamamlamaq məqsədəuyğun sayılır.

Uzunmüddətli planlaşdırmanın metodoloji instrumentarisi son onilliklər ərzində əhəmiyyətli dərəcədə genişlənmişdir. Bu gün inkişafın uzunmüddətli strategiya və planları təhlil və proqnozlaşdırmanın keyfiyyət və kəmiyyət metodlarının

nəticəsidir. Ölkələrin tədqiq edilmiş təcrübəsi uzunmüddətli strategiyaların hazırlanması üçün minimal metodoloji komplektdən söhbət açmağa imkan verir və buraya aşağıdakılar daxildir:

- **Forsaytlar** ingiliscədən birbaşa tərcümədə “gələcəyə baxış” deməkdir. Bu, nisbətən yeni bir metodologiyadır və özündə uzunmüddətli proqnozların və strateji planların tərkib hissəsi kimi gələcəyin mümkün variantlarının müəyyən edilməsinə yönələn ekspert təhlilinin ənənəvi və yeni metodlarını birləşdirir. Bu gün forsaytlar uzunmüddətli inkişafın əsas aparıcı qüvvələrini üzə çıxarmağa imkan verən uzunmüddətli texnoloji, sektoral, coğrafi, demoqrafik və başqa tendensiyaların “portretinin” yaradılmasında daha geniş tətbiq edilir. Forsayt gələcək haqqında təxminlərə əsaslanan proqnoz deyil, gələcəyin mümkün variantları dəstidir ki, bu variantların hər biri də müəyyən şərtlər altında amillərin bir-birinə əlaqəsi və təsirinin nəticəsidir.
- **Zaman silsilələri və ekstrapolyasiyaları** proqnozlaşdırmanın geniş məlumatlar bazasına əsaslanan demək olar ki ənənəvi metodudur. Ekstrapolyasiya ölkə inkişafının kəmiyyət şəklində verilmiş tarixi dinamikasına əsasən proqnozların təhlil edilməsi və irəli sürülməsi imkanı deməkdir.
- **Ssenari təhlili** bu gün çox geniş yayılmış daha bir təhlil və proqnozlaşdırma metodudur. Ssenari təhlili gələcəyin müxtəlif vəziyyətlərinə aparan hadisələrin inkişafının mümkün variantlarının təhlili prosesi, hadisələrin inkişafının bütün mümkün variantlarının qabaqcadan nəzərə alınması cəhədidir. Ssenari təhlili çərçivəsində proqnozların, konkret kəmiyyət göstəricilərinin dəqiqliyi deyil, gələcəyin çoxvariantlılığı, alternativ variantları dəyərləndirilir ki, bu variantların hər biri də müxtəlif amillərin müəyyən uyğunluğu nəticəsində mümkündür.

Uzunmüddətli strategiyaların hazırlanmasının analitik prosədə mərhələlərin ardıcılığını müəyyənləşdirməyə imkan verən mühüm tərkib hissəsi konseptuallaşdırma – bu, planlaşdırma prosesində istifadə ediləcək əsas anlayışları, eləcə də cəmiyyətdə, iqtisadiyyatda və dövlətdə olan münasibətləri və sosial, iqtisadi və siyasi proseslərin idarə olunması mexanizmlərini müəyyən etməyə kömək edir. Bundan əlavə, öz icrası ərzində uzunmüddətli planlaşdırma resursların və məqsədlərə nail olunmasının çoxsaxəli əlaqəliliyini, həmçinin uzunmüddətli strategiyaların göstəricilərinin qısamüddətli və ortamüddətli strategiyalar, proqramlar və planlarla uyğunlaşdırılmasını nəzərdə tutan iterativlik prinsiplərinə əməl etməlidir.

Həqiqətən milli xarakter daşımaq üçün inkişaf strategiyası “kabinet” rejimində hazırlanmamalıdır, hazırlıq prosesi məşvərətlərin (konsultasiyaların) aparılmasını tələb edir. Milli səviyyədə məşvərətlər ölkə inkişafının prioritetləri və istiqamətləri haqqında razılığın əldə edilməsi üçün vacibdir və həm ümumi baxışın hazırlanması prosesinin, həm də onun həyata keçirilməsinin ayrılmaz tərkib hissəsi sayılır. Baxış məqsədlərinə nail olunmasına doğru irəliləyişin monitorinqi və təhlili gedişində məşvərətlər əldə edilmiş nəticələr haqqında ictimaiyyəti məlumatlandırmağa və lazım gələrsə əlavə resursların səfərbər edilməsinə imkan verir.

Belə konsultasiyaların intensivliyi və əhatəsi (hədəf auditoriyaları, mövzular və s. baxımından) hər konkret ölkənin şəraitindən asılıdır. Bununla yanaşı nəzərə almaq lazımdır ki, uzunmüddətli strategiyalar milli və beynəlxalq səviyyələrdə resursların səfərbərliyi və fəaliyyətin əlaqələndirilməsi üçün əsas yaradır. Ölkə daxilində və xaricdə konsultasiyalar imkan verir ki:

- cəmiyyətin müxtəlif qruplarının fikirləri, mövqeləri və maraqları aydınlaşdırılsın, əsas problemlər müzakirə olunsun və onlar üçün optimal həll yolları müəyyən edilsin;
- dialoqa cəlb edilmiş tərəflərin müəyyən gözləntiləri istiqamətləndirilsin, hədəf qrupları ilə izahedici (lazım gələrsə maarifləndirici) işlər aparılsın və bununla da milli inkişaf strategiyasının ideya və prioritetləri populyarlaşdırılsın;
- qeyri-dövlət iştirakçıları tərəfindən resursların səfərbərliyi üçün münbit şərait yaradılsın.

Uzunmüddətli strategiyanın hazırlanması və həyata keçirilməsinin bütün mərhələlərində özəl sektora xüsusi rol ayrılmalıdır. Bir tərəfdən özəl sektor siyasətlərin və aparılan islahatların hədəf obyektii sayılır, digər tərəfdən isə bazar iqtisadiyyatı şəraitində bu sektor yerinə yetirilən proqram və layihələrin subyekti, fəal iştirakçısı kimi çıxış etməli, innovasiyaların və iqtisadi inkişafın aparıcı qüvvəsi olmalıdır. Özəl sektor yekcins deyildir, buraya həm fərdi sahibkarlar,

həm mikro və kiçik müəssisələr, həm nəhəng yerli şirkətlər, həm də transmilli korporasiyalar daxildir. Buna uyğun olaraq, özəl sektorun müxtəlif seqmentləri ilə qarşılıqlı əlaqənin təşkilində yanaşmalar da fərqli-fərqli olmalıdır.

Analitik mərkəzlər uzunmüddətli strategiyaların hazırlanması və yerinə yetirilməsi prosesində daha bir vacib iştirakçısıdır. Onların əsas vəzifəsi uzunmüddətli strategiyanın ideyalarının aydınlaşdırılmasına yardım etmək və aşağıdakı üsullarla siyasi gündəmin formalaşmasında iştirak etməkdir.

1. Dövlət proqramlarının icrasının effektivliyinin qiymətləndirilməsi;
2. Araşdırmaların nəticələrinin nəşrlər, dəyirmi masalar və s. vasitəsilə geniş yayılması;
3. Ekspert şəbəkələrinin yaradılması ilə fikir və informasiya mübadiləsinin təşkili.

Dövlət qulluqçularının, akademik və ekspert ictimaiyyətinin, özəl sektorun və qeyri-hökumət qeyri-gəlirli təşkilatların, habelə ümumiyyətlə cəmiyyətin geniş şəkildə cəlb edilməsinə əsaslanan uzunmüddətli strategiya hazırlanması və həyata keçirilməsi maariflənmə və müxtəlif istiqamətlər üzrə lazımi potensialın yaradılması prosesinə çevrilə bilər. Bu, mahiyyət etibarilə ölkənin insan, elmi, texniki, təşkilati, institusional və başqa imkanlarının genişləndirilməsinə şərait yaradır. Baxışın tərtib edilməsi prosesinin özü həm dövlət, həm mülki, həm də ekspert institutlarının potensialının artırılmasına xidmət etməlidir.

**Yekun, dördüncü fəsil uzunmüddətli strategiyaların praktik olaraq həyata keçirilməsinin təşkili məsələlərinə həsr edilmişdir** və belə bir fikirdən irəli gəlir ki, inkişafın planlaşdırılmasının universal modeli yoxdur, lakin bütün modellərin ortaq cəhətləri və komponentləri vardır. Strateji, uzunmüddətli planlaşdırmanın və qısamüddətli planlaşdırmanın uyğunlaşdırılması müxtəlif zaman fasilələrini əhatə edən – məsələn, uzunmüddətli (5-10 il), ortamüddətli (3-5 il) və qısa müddətli (1-3 il), – habelə müxtəlif sektor və sahələri əhatə edən və öz aralarında bağlılığı olan proqram və planların mövcudluğunu nəzərdə tutur.

Planlaşdırmanın üfüqlərinin genişləndirilməsi və kompleks milli inkişaf strategiyalarının həyata keçirilməsi bir çox hallarda ona istinad edir ki, dövlət aparatı öz fəaliyyətinə yeni yanaşmaları və metodları daxil etməlidir, belə ki qəbul edilən qərarlar ölkənin iqtisadi, siyasi, sosial, insan və mədəni inkişafı arasındakı qarşılıqlı əlaqələri və təsirləri nəzərə almalıdır. İnkişaf strategiyalarının icrası marağında hökumətin, ayrı-ayrı nazirliklərin və qurumların, dövlət qulluqçularının işinin formatı dəyişir.

Uzunmüddətli strategiyanın məqsəd və vəzifələrinin dövlət büdcəsinin hazırlanmasında, eləcə də konkret proqram və layihələrin tərtib edilməsi prosesində nəzərə alınması vacibdir. Burada nəzərdə tutulur ki, ölkədə resurslarının səmərəli və şəffaf istifadəsinə zəmanət verən kifayət qədər effektiv xəzinədarlıq sistemi, habelə ideal olaraq müxtəlif plan, proqram və layihələrin qarşılıqlı uyğunluğunu təmin edən ortamüddətli büdcələşmə və nəticə-yönümlü büdcələşmə sistemi mövcuddur.

İnkişaf strategiyaları dövlətin ünvanlı proqramları, sərmayə proqramları, eləcə də fiskal siyasət metodları – məsələn, dövlət satınalmaları, regionlara transfertlər, strateji məqsədlərə nail olunması üçün mühüm olan sahə və layihələrə subsidiyalar və güzəştlər vasitəsilə maliyyələşdirilir. Bununla yanaşı, strategiyanın maliyyələşməsi yalnız dövlət büdcəsi vəsaitləri hesabına deyil, həm də ölkənin istifadəsində olan bütün resursların ümumi məqsəd naminə səfərbər edilməsi ilə nəzərdə tutulur.

Müasir dinamik və informasiya dünyasında müəyyən ideyaların irəli çəkilməsi, insanların şüurunda onların möhkəm yer tutması demək olar ki hər hansı strategiyanın uğurla həyata keçirilməsinin fundamental tərkib hissəsinə çevrilməkdədir. Strategiyanın informasiya dəstəyi, yəni hədəf auditoriyalarının münasibətlərinin idarə olunması, strategiyanın müsbət qəbulunun yaradılması ardıcıl olaraq yerinə yetirilən və dəqiq ifadə olunmuş kommunikasiya kampaniyası tələb edir. Effektiv kommunikasiyalar “yuxarıdan-aşağı” və “aşağıdan-yuxarı” yanaşmalarının, həmçinin hər bir hədəf auditoriyası üçün spesifik və konkret olan əsas yönləndirici ideyaların və ismarıqların kombinasiyasını tələb edir.

Monitoring və qiymətləndirmə sisteminin dayanıqlığı üçün institusional platforma – əlaqələndirici strukturun və dövlət və qeyri-dövlət sektorlarından olan tərəfdaş təşkilatların şəbəkəsi zəruridir. Monitoring və qiymətləndirmə (1) hökumət daxilində, habelə hökumət, özəl sektor, vətəndaş cəmiyyəti və beynəlxalq tərəfdaşlar arasında fəaliyyətin əlaqələndirilməsini təmin etməyə, (2) ümummilli strateji məqsədlərə nail olunmasındakı irəliləyişi qiymətləndirməyə və siyasətlərin, fəaliyyət planlarının və proqramların icrası prosesində mexanizm və instrumentlərə düzəlişlərin edilməsinə, nəhayət (3) icraçıların işinin və ümumiyyətlə qərar qəbulu prosesinin şəffaflığının və hesabatlılığının təmin edilməsinə imkan yaradır.