

AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASI TƏHSİL NAZİRLİYİ

AZƏRBAYCAN DÖVLƏT İQTİSAD UNİVERSİTETİ

BEYNƏLXALQ MAGİSTRATURA VƏ DOKTORANTURA MƏRKƏZİ

“DÖVLƏT QULLUĞU VƏ ETİKA MƏSƏLƏLƏRİ”

mövzusunda

MAGİSTR DİSSERTASİYASI

Hacıyeva Gülay Allahverdi

BAKİ – 2020

AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASI TƏHSİL NAZİRLİYİ
AZƏRBAYCAN DÖVLƏT İQTİSAD UNİVERSİTETİ
BEYNƏLXALQ MAGİSTRATURA VƏ DOKTORANTURA MƏRKƏZİ

BMDM-in direktoru
i.ü.f.d., dos. Əhmədov Fariz Saleh oğlu
_____ **imza**
“ _____ ” _____ **20__-ci il**

“DÖVLƏT QULLUĞU VƏ ETİKƏ MƏSƏLƏLƏRİ”
mövzusunda
MAGİSTR DİSSERTASİYASI

İxtisasın şifri və adı: 060410 - Dövlət və bələdiyyə idarəetməsi

İxtisaslaşma: Dövlət strukturlarında menecment

Qrup: 252

Magistrant
Hacıyeva Gülay Allahverdi
qızı
_____ **imza**

Proqram rəhbəri
i.ü.f.d., dos. Şamxalova Samirə
Oqtay qızı
_____ **imza**

Elmi rəhbər
i.e.n., dos. Ələsgərova Aygün
Ağasəlim qızı
_____ **imza**

Kafedra müdiri
i.e.d., prof. Kəlbəyev Yaşar Atakişi
oğlu
_____ **imza**

Elm andı

Mən, Hacıyeva Gülay Allahverdi qızı and içirəm ki, “Dövlət qulluğu və etika məsələləri” mövzusunda magistr dissertasiyasını elmi əxlaq normalarına və istinad qaydalarına tam riayət etməklə və istifadə etdiyim bütün mənbələri ədəbiyyat siyahısında əks etdirməklə yazmışam.

DÖVLƏT QULLUĞU VƏ ETİKA MƏSƏLƏLƏRİ

XÜLASƏ

Tədqiqatın aktuallığı: Etik prinsiplər və standartlar dövlət qulluğunda xidmət göstərən məmurların vətəndaşlara qarşı qərəzsiz, obyektiv və vicdanlı davranmalarını, eyni zamanda səlahiyyətlərindən düzgün, zamanında və yerində istifadə etmələrini təmin edir. Bu baxımdan ölkələrin həm ümumbəşəri dəyərləri, həm də milli dəyərlərə uyğun etik prinsiplərinin formalaşdırması, onları tətbiq etməsi və onlara nəzarət etməsi zəruridir. Bu zərurət isə öz növbəsində dövlət qulluğu sahəsində etik məsələlərin tədqiqini zəruri edir.

Tədqiqatın məqsədi: bu araşdırmada əsas məqsəd dövlət qulluğu sistemində etik normaları təhlil etmək və onların təkmil məsələlərini qeyd etməkdir. Bu məqsədlə, işdə dövlət qulluğu sisteminin iqtisadi mahiyyəti və onun tarixi inkişafı müəyyənənmiş, etik dəyərlərin dövlət qulluğunda əhəmiyyəti qiymətləndirilmiş, müasir dövrün dövlət qulluqçularına cəmiyyətin tələbləri göstərilmişdir.

İstifadə olunmuş tədqiqat metodları: Dissertasiyada induksiya metodundan, qruplaşdırma metodundan və sistemləşdirmə metodundan istifadə edilmişdir.

Tədqiqatın informasiya bazası: Dissertasiyada istifadə olunan əsas məlumat bazası müxtəlif xarici və yerli elmi tədqiqatlardan, kitablardan, rəsmi sənədlərdən, habelə Azərbaycan Respublikası qanunvericiliyindən və Maliyyə Nazirliyinin hesabatlarından götürülmüşdür.

Tədqiqatın məhdudiyyətləri: Dövlət qulluğu və etik məsələlər mövzusunda araşdırma aparmaq üçün nəzəri və metodiki məlumat bazasında bəzi çatışmazlıqlar vardır.

Tədqiqatın elmi yeniliyi və praktiki nəticələri: Tədqiqatda bir neçə elmi yenilik əldə edilmişdir. Bunlar; (1) yüksək etik davranışlar nəticəsində dövlət qulluğu sisteminin yarana biləcək problemləri qabaqlayıcı xüsusiyyətə sahib olub, iqtisadiyyatda baş verəcək bütün gözlənilməz hadisələrə uyğunlaşması yollarının verilməsi; (2) dövlət qulluğunda etik davranışların günün tələblərinə uyğun sistemləşdirilməsi; (3) Azərbaycan dövlət qulluğunda etik kodekslərin effektiv tətbiqi üçün yeni modelin təklifidir.

Nəticələrin istifadə oluna biləcəyi sahələr: Tədqiqatda əldə edilən nəticələr dövlət idarəçiliyinin müxtəlif sahələrində dövlət qulluğunda keyfiyyətin yüksəldilməsi məqsədilə istifadə edilə bilər.

Açar sözlər: dövlət qulluğu, etika, etik normalar, idarəetmə, lider

PUBLIC SERVICE AND ETHICS

SUMMARY

The actuality of the subject: Ethical values play an important role and influence the effective and efficient provision of public services. Ethical principles and standards ensure that public servants act impartially, objectively and honestly with citizens, as well as correctly and timely use their authority.

Purpose and tasks of the research: the main purpose of this study is to analyze the ethical norms in the civil service system and to highlight their improvement. For this purpose, the economic nature of the civil service system and its historical development were determined, the importance of ethical values in the civil service was assessed, and the society's requirements for modern civil servants were mentioned.

Used research methods: Generalization and systematic analysis were used in the dissertation.

The information base of the research: The main database used in this dissertation is taken from various articles, working papers and books, as well as the legislation of Azerbaijan and the reports of the Ministry of Finance.

Restriction of research: there are some deficiencies in the theoretical and methodical information base for conducting a research on the Civil service and ethical issues.

The novelty and practical results of investigation: Several scientific innovations were obtained in the research. These are; (1) to prevent problems that may arise in the civil service system as a result of high ethical behavior and to provide ways to adapt to all unforeseen events in the economy; (2) systematization of ethical behavior in the civil service in accordance with the requirements of the day; (3) Azerbaijan is proposing a new model for the effective application of codes of ethics in the civil service.

Scientific-practical significance of the result: the research indicates that leader must have a common mind instead of an individual mind, a team instead of an individual, advice instead of command, more leadership than classical leadership, process orientation instead of result orientation, and smart work instead of hard work.

***Keywords:** civil service, ethics, ethical norms, governance, leader*

İXTİSARLAR VƏ İŞARƏLƏR

AB	Avropa Birliyi
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (İqtisadi Əməkdaşlıq və İnkişaf Təşkilatı).
TEPAV	Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı.
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği

MÜNDƏRİCAT

GİRİŞ.....	8
I FƏSİL. DÖVLƏT QULLUĞUNDA ETİKANIN ROLU	11
1.1. Dövlət qulluğu sisteminin iqtisadi mahiyyəti və onun tarixi inkişaf yolu.....	11
1.2. Etik dəyərlərin dövlət qulluğunda əhəmiyyəti	20
1.3. Müasir dövrün dövlət qulluqçularına cəmiyyətin tələbləri	27
II FƏSİL. DÖVLƏT QULLUĞUNDA ETİK DAVRANIŞ QAYDALARININ TƏTBİQİNİN MÜASİR VƏZİYYƏTİ.	34
2.1. Azərbaycan Respublikası Maliyyə Nazirliyi sistemində dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları	34
2.2. Dövlət qulluğunda etik davranış qaydalarına nəzarətin həyata keçirilməsi prosedurası.....	42
2.3. Dövlət qulluğunda etik dilemmalar.....	49
III FƏSİL. İDARƏÇİLİK MƏDƏNİYYƏTİNİN TƏKMİLLƏŞDİRİLMƏSİ İSTİQAMƏTLƏRİ.....	56
3.1. Dövlət qulluğunda etikanın təkmilləşdirilməsi istiqamətləri.....	56
3.2. Liderlik mədəniyyətinin təkmilləşdirilməsi	65
NƏTİCƏ VƏ TƏKLİFLƏR.....	77
İSTİFADƏ EDİLMİŞ ƏDƏBİYYAT SİYAHISI	80
ƏLAVƏLƏR.....	86
Şəkillərin siyahısı.....	87
Qrafiklərin siyahısı.....	87

GİRİŞ

Mövzunun aktuallığı: Dövlət qulluğu sistemindən faydalanan vətəndaşlar bu sistemdə çalışan hər bir kəsin dürüst və etik prinsiplər çərçivəsində hərəkət etməsini və xidmətlərin onlara çatdırılması zamanı resursların ədalətli şəkildə idarə edilməsini və istifadəsini gözləyirlər. Şübhəsiz ki, etik dəyərlər dövlət xidmətlərinin səmərəli və məhsuldar şəkildə göstərilməsində mühüm rola və təsirə sahibdir. Etik prinsiplər və standartlar dövlət qulluğunda xidmət göstərən məmurların vətəndaşlara qarşı qərəzsiz, obyektiv və vicdanlı davranmalarını, eyni zamanda səlahiyyətlərindən düzgün, zamanında və yerində istifadə etmələrini təmin edir. Dövlət idarəçiliyində etika fenomeni xüsusən 1970-ci illərdən etibarən daha sürətlə inkişaf etməyə başlamışdır. Bu tendensiyanın əsas səbəbi isə həmin dövrlərdən etibarən etik olmayan davranışların artması və nəticədə dövlət idarəçiliyinə inamın azalması ilə bağlıdır. Əslində bu vəziyyət bir çox ölkələrin öz etik dəyərlərini formalaşdırması, onları tətbiq etməsi və nəzarət etməsi üçün yeni hüquqi tənzimləmələr aparmağa məcbur etmişdir. Hətta ölkələrin demokratik olub olmamasının bir əlaməti kimi də, dövlət məmurlarının etik prinsip və dəyərlərə hansı dərəcədə əməl etməsi ilə əlaqələndirilməyə başlanmışdır. Bütün bu qeyd edilən xüsusiyyətlər bu mövzunun tədqiqini aktuallaşdırmışdır.

Problemin qoyuluşu və öyrənilmə səviyyəsi: Dövlət qulluğunda etika məsələləri ilə bağlı həm beynəlxalq, həm də yerli miqyasda tədqiqatlar aparılmışdır. Bu tədqiqatlarda dövlət qulluqçularının davranış qaydaları öyrənilmiş və onların etika aspektindən əməl etməli olduğu hərəkətlərin çərçivəsi verilmişdir.

Tədqiqatın məqsəd və vəzifələri: Tədqiqat işinin əsas məqsədi dövlət qulluğu sistemində etik normaları təhlil etmək və onların təkmil məsələlərini qeyd etməkdən ibarətdir.

Tədqiqat işinin müəyyən edilmiş məqsədinə uyğun olaraq, aşağıdakı vəzifələr müəyyənləşmişdir:

- Dövlət qulluğu sisteminin iqtisadi mahiyyəti və onun tarixi inkişafının müəyyənləşməsi,

- Etik dəyərlərin dövlət qulluğunda əhəmiyyətinin qiymətləndirilməsi,
- Müasir dövrün dövlət qulluqçularına cəmiyyətin tələblərinin göstərilməsi,
- Azərbaycan Respublikası Maliyyə Nazirliyi sistemində dövlət qulluqçularının etik davranış qaydalarının qeyd edilməsi,
- Dövlət qulluğunda etik davranış qaydalarına nəzarətin həyata keçirilməsi prosedurasının müəyyənəlməsi,
- Dövlət qulluğunda etik dilemmaların təyin edilməsi,
- Dövlət qulluğunda etikanın təkmilləşdirilməsi istiqamətlərinin müəyyənəlməsi,
- Liderlik mədəniyyətinin təkmilləşdirilməsi istiqamətlərinin verilməsi.

Tədqiqatın obyektı və predmeti: Aparılmış tədqiqat işinin predmetini dövlət qulluğunda etika məsələləri, obyektini isə Maliyyə Nazirliyi və burada tətbiq edilən normalar və standartlar təşkil etmişdir.

Tədqiqat metodları: Tədqiqatda induksiya metodundan, qruplaşdırma metodundan və sistemləşdirmə metodundan istifadə edilmişdir. İşin ilk iki fəslində induksiya və qruplaşdırma metodu, sonuncu fəsildə isə sistemləşdirmə metodu tətbiq edilmişdir.

Tədqiqatın informasiya bazası: İnformasiya bazasını Azərbaycan tədqiqatçıları ilə yanaşı digər ölkələrin tədqiqatçılarının dövlət qulluğu sistemi və etika haqqında araşdırmaları, bu sahədə Azərbaycan Respublikasında qəbul edilmiş hüquqi sənədlər, həmçinin yerli və beynəlxalq təşkilatların həyata keçirdiyi araşdırmaların nəticələri və s. materiallar təşkil etmişdir. Bu mənbələr əsasən BMT-nin nəşrlərindən, həmçinin Süleymanova E., Rzayev Ə.H., Tziner A., Jilke S., Rys S., Dooren W., Felea M., Vasiliu C., Rossy G.R., Mumcu A., Döven M.S., Yılmaz, D., Моисеенко М.В. kimi tədqiqatçıların əsərlərinə formalaşmaqdadır. Eyni zamanda Azərbaycan Respublikası Maliyyə Nazirliyinin rəsmi internet saytından da istifadə edilmişdir.

Tədqiqatın məhdudiyyətləri: Aparılmış tədqiqatda əsas məhdudiyyət qismən metodoloji çatışmazlıqlarla bağlıdır.

Tədqiqatın elmi yeniliyi: Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğu sistemində mütəmadi olaraq məqsədyönlü islahatlar həyata keçirilir. Aparılan islahatlarda vətəndaşların məmnuniyyət səviyyəsinin yüksəldilməsi əsas göstərici olaraq qeyd edilir. Ölkəmizdə həyata keçirilən yeniliklər və islahatlar çərçivəsində aparılmış bu fəaliyyətlər öyrənilərək, bu tədqiqatda ortaya çıxan elmi yenilikləri aşağıdakı kimi qeyd etmək olar:

- Yüksək etik davranışlar nəticəsində dövlət qulluğu sisteminin yarana biləcək problemləri qabaqlayıcı xüsusiyyətə sahib olub, iqtisadiyyatda baş verəcək bütün gözlənilməz hadisələrə uyğunlaşması yollarının verilməsi;
- Dövlət qulluğunda etik davranışların günün tələblərinə uyğun sistemləşdirilməsi;
- Azərbaycan dövlət qulluğunda etik kodekslərin effektiv tətbiqi üçün yeni modelin təklifi.

Nəticələrin praktiki əhəmiyyəti və tətbiq sahələri. Əldə edilən nəticələr dövlət qulluqçularının davranışlarının etika aspektindən optimallaşdırılmasında faydalı ola bilər və dövlət idarəçiliyinin bütün sahələrində tətbiq edilə bilər.

I FƏSİL. DÖVLƏT QULLUĞUNDA ETİKANIN ROLU

1.1. Dövlət qulluğu sisteminin iqtisadi mahiyyəti və onun tarixi inkişaf yolu

Dövlət qulluğu anlayışı, Fransada XIX əsrin sonlarında Duguit və Bordo məktəbi tərəfindən yaradılmış və uzun illər inzibati hüququn əsas konsepsiyası və nəzəriyyəsi kimi çıxış etmişdir (Rouban L., 2018: s.59).

Dövlət qulluğu geniş mənada, dövlət və ya digər publik hüquqi şəxslər tərəfindən, onların nəzarəti altında aparılan ümumi və kollektiv ehtiyacları ödəmək, ictimai faydanı təmin etmək üçün cəmiyyətə təklif olunan davamlı və müntəzəm fəaliyyətlərdir. Dar mənada isə dövlət qurumlarının ictimai hüquqa xas olan metodlar çərçivəsində və mövcud qanundan irəli gələn səlahiyyətlərə əsaslanaraq göstərilən fəaliyyət və xidmətlərin məcmusudur (Spicker P., 2009: s.975).

Başqa sözlə, dövlət qulluğu dövlət qurumları və ya publik hüquqi müəssisələr tərəfindən onların nəzarəti və məsuliyyəti altında həyata keçirilən tədbirlərdir. Bu tədbirlər əsasən, cəmiyyət üçün əhəmiyyət kəsb edən ortaq və ümumi ehtiyacı ödəmək üçün bəzən dövlətin özü, bəzən də publik hüquqi şəxslər tərəfindən həyata keçirilən fəaliyyətlər bütünüdür.

Dövlətin cəmiyyətlə bağlı formalaşdırdığı münasibətlərdə dövlət, ictimai və ya publik kimi ifadələrin geniş işləndiyi görülür. İctimai ehtiyacların ödənməsi üçün mal və xidmət istehsalını öz üzərinə götürərək ictimai xidmət sahələrinin yaradılması əslində dövlətin ictimailəşmə üsullarından biridir. Bu baxımdan dövlət qulluğu mahiyyət etibarilə dövlətin funksiyalarına uyğun aparılmaqdadır. Bildiyimiz kimi, dövlətin funksiyalarından ən mühümü cəmiyyətin davamlılığının təmin edilməsi üçün onun davamlı inkişafının əsas üç qoldan - iqtisadi, sosial və ekoloji sahədən fəaliyyətinin tənzimlənməsi və bu sahələrdə inkişafının təmin edilməsi ilə bağlıdır.

Dövlət qulluğu sisteminin iqtisadi mahiyyətini özündə məhz burada ehtiva etdirir. Belə ki, cəmiyyətin iqtisadi inkişafı olmadan ekoloji və sosial problemlərin həlli də çətinləşəcəyi və davamlı inkişafı ləngiyəcəyi üçün dövlətin iqtisadi sahədə qərarları düzgün verməsi və dövlət qulluğunda bunu səmərəli şəkildə əks etdirməsi

zəruridir. Bu sahədə müvəffəqiyyətin əldə edilməsi isə başlıca olaraq iqtisadi cəhətdən məhsuldar qüvvələrin qorunması, günün tələblərinə uyğun bilik və bacarıqlarının artırılması ilə birbaşa bağlıdır. İstehsal qüvvələri bir tərəfdən istehsal vasitələrindən, digər tərəfdən isə istehsalçılardan ibarət olduğundan, dövlətin ilk olaraq cəmiyyətdə bütün istehsal vasitələrinin və istehsalçıların qorunması və inkişafı üçün lazımi şərtləri təmin etməlidir. Beləliklə dövlət insanların ortaq iqtisadi ehtiyaclarını ödəmək üçün müxtəlif sahələrdə dövlət xidməti təqdim edərək ümumi maraqlara xidmət edir.

Dövlət qulluğu anlayışı konstitusiya prinsiplərinə və normalarına, ümumi hüquq prinsiplərinə, siyasi və sosial elmlərlə əlaqəli müəyyən meyarlara istinad edir. Bu gün iqtisadi əlaqələrin ictimai həyatda tutduğu yerə əsasən, qanunvericilik fəaliyyətlərinin tənzimlənməsində iqtisadi məsələlərə daha çox yer verilir (Richard A., 1990: s.37).

Bildiyimiz kimi, dövlət qulluğu sisteminə dəyişikliklərə təsir edən əsas səbəblərdən biri 1960-cı illərdə sıx görülən “rifah dövləti” yanaşmasının zamanla öz aktuallığını itirməsi ilə bağlıdır. Buna təsir edən əsas amil isə 1970-ci illərin ikinci yarısında və xüsusən 1980-ci ildən sonra qloballaşma və neoliberal bazar iqtisadiyyatının dominant paradigmaya çevrilməsi olmuşdur. İqtisadiyyat baş verən böhranın qarşısının alınması üçün bu yanaşma bir çıxış yolu olaraq qəbul edilmişdir. Bu dövrdə artıq məhdud, neoliberal dövlət yanaşmasına hakim olan “minimal-təşəbbüskar dövlət” yanaşması aktual bir məsələ kimi ortaya qoyulmuşdur. Beynəlxalq aləmdə baş verən bu dəyişikliklər nəticəsində dövlətin funksiyaları yenidən nəzərdən keçirilmiş və dövlət idarəetmə sisteminin, habelə dövlət qulluğu sisteminə dəyişikliklərin aparılması müzakirə edilmişdir. Beləliklə, dövlətin resurs israfına səbəb olan sosial-iqtisadi fəaliyyətlərdən uzaqlaşması və bu sahəni bazar iqtisadiyyatına verməli olduğunu müdafiə edən neoliberal dövlət yanaşması ön plana çıxmışdı (Bergh S., 2012).

Neoliberal siyasətə uyğun olaraq, dövlətin iqtisadiyyata müdaxiləsi azalmış, dövlət qulluğu anlayışında dəyişiklik baş vermişdi. Dövlət xidməti yalnız dövlət tərəfindən istehsal deyil, dövlətdən başqa digər bazar qüvvələri tərəfindən də təmin

olunması təklif edildi. Dövlət qulluğu sisteminin bazara açılması və buna paralel olaraq xidmətlərin göstərilməsində mənfəət əldə edilməsi, “faydalanan şəxs ödəyir” prinsipinə uyğun olaraq xidmətlərə qiymət qoyulması təklif edildi (Ives, 2015; Hüseynova, 2014). Bu vəziyyət müxtəlif mütəfəkkirlər tərəfindən tənqid olunmağa başladı. Belə ki, dövlət tərəfindən göstərilən xidmətlərin artıq sosial hüquq çərçivəsində qiymətləndirilməməsi və “vətəndaş” anlayışının “müşəri” anlayışı ilə əvəz olunması birmənalı qəbul edilmirdi.

Dövlət idarəçiliyində yeni yanaşma - yeni dövlət idarəçiliyi (new public management) formalaşdı. Yeni dövlət idarəçiliyində iş prinsipləri və üsulları yenilənmiş, özəl sektordan dövlət sektoruna ötürülmüşdür. Dövlət idarəçiliyində təbii tarazlığın qorunması zamanı resurslardan ən səmərəli şəkildə istifadənin mümkün olduğu qeyd edilir. Səmərəlilik bu sistemdə artıq ən əsas prinsipə çevrilir (Bleiklie I., 2018).

Yeni dövlət idarəetməsi yanaşmasında - ierarxik bir xüsusiyyətə sahib olan klassik modelin piramida forması dəyişmiş və yerini üfüqi təşkilatlanma modelləri ilə əvəz edilmişdir. Həmçinin yarı-muxtar təşkilatlar yaranmışdır. Yeni yaranmış sistem əsasən nəticə yönümlüdür. Yəni burada diqqət daha çox əldə edilən nəticəyə verilməyə başlandı. Başqa sözlə, klassik anlayışda əsasən proseslərə əhəmiyyət verildiyi halda, yeni sistemdə əsas diqqət əldə edilən nəticələr idi. Nəticələrin əsas qəbul edilməsi, təşkilatların istehsal etdikləri mal və xidmətlərdə əsasən səmərəliliyin mərkəzə alındığını və ona görə qiymətləndirildiyini göstərir (Həsənov, 2018; Gray M. və başqaları, 2015).

Dövlət idarəçiliyindəki bu yeni yanaşma xüsusilə klassik bürokratiyaya yönəlmiş tənqidlər əsas götürülərək formalaşmışdır. Bu tənqidlər müxtəlif istiqamətdə olmuşdur. Bunlara nümunə olaraq, iyerarxik struktur, səlahiyyətlərin həddən artıq mərkəzləşdirilməsi, vətəndaşların istəklərinin kifayət qədər təmin edilməməsi, səmərəsiz işçi kimi ifadələri qeyd etmək olar. Dövlət idarəçiliyində bu yeni yanaşma, qeyd edilən tənqidləri nəzərə alaraq, özəl sektorda istifadə edilən texnikaya əsaslanmağı təklif edir. Dövlət idarəçiliyinin bu yeni anlayışı sistemdə paradigma dəyişikliyidir. Belə ki, bu anlayışla klassik idarəetmə məktəbinin bütün

dəyərlərinə yeni alternativlər yaradılmışdı. Klassik idarəetmə tənqid edilərkən, iqtisadi rasionallıq əsasında yeni təkliflər verilmişdi. Bu təkliflər iqtisadiyyat, idarəetmə elmləri və qloballaşma nəticəsində dövlətin fəaliyyətini və dövlət qulluğu sistemini yenidən formalaşdırmışdı. Bazara üstünlüyün verilməli olduğu qeyd edilərək, dövlət qarşısında hüquq və vəzifələri olan vətəndaş konsepsiyası müştəri anlayışı ilə əvəz edildi (Gray M. və başqaları, 2015; Bleiklie I., 2018).

Yeni liberalizm nöqtəyi-nəzərindən dövlət qulluğu sisteminin ticariləşdirilməsi və adi müəssisələr tərəfindən də verilə biləcəyi iddia edilirdi. Özəl sahibkarlığın dövlət tərəfindən verilən bir çox dövlət xidmətini dövlət müəssisələrindən daha effektiv şəkildə həyata keçirəcəyi qeyd edilmişdir. Səmərəlilik, effektivlik, operativlik, şəffaflıq, audit, hesabatlılıq, lokalizasiya, müştəri yönümlülük, daimi dəyişiklik, bazar əsaslı olmaq, liberal iqtisadiyyat, vətəndaş cəmiyyəti, biznes idarəçiliyi kimi anlayışlar dövlət idarəetməsində yeni bir paradigma dəyişikliyinə səbəb olmuşdur (Arslan N., 2010: s.23).

İdarəetmə sistemində yaranan dəyişikliklərə paralel olaraq, dövlət xidmətlərinin səmərəli və effektiv şəkildə təmin edilməsi, dövlət xidmətlərinə tələbatın yerində təmin edilməsi, xidmətdən faydalanan şəxslərin qərar qəbuletmə prosesində iştirakı kimi məsələlər də ön plana çıxmağa başladı. Beləliklə, dövlət qulluğunun klassik anlayışı yeni dövlət qulluğu anlayışı ilə əvəz edildi.

Bütün dünyada dövlət idarəetməsi sahəsində hökumətlərin struktur və funksional dəyişikliyi, səmərəli idarəetmə (good governance) yanaşmasının formalaşması, yeni vətəndaş-hökumət münasibətləri, dövlət, özəl və qeyri-hökumət təşkilatları arasında siyasətin aparılması yeni proseslər vasitəsilə həyata keçirilməyə başlandı (Craig D. və Porter D., 2006).

Dövlət xidmətlərinin göstərilməsində səmərəliliyi artıran yanaşma olan yeni dövlət idarəetməsi çərçivəsində mühüm bir yerə sahib olan səmərəli idarəetmə, müxtəlif aktyorların qarşılıqlı əlaqəsi ilə baş verən bir prosesdir. Səmərəli idarəetmə passiv istehlakı əhatə etməyən, fəal/iştirakçı vətəndaş anlayışının üstünlük təşkil etdiyi bir struktura sahibdir. Başqa sözlə, səmərəli idarəçilik iştirak və hesabatlılıq anlayışlarını özündə əks etdirir. Dövlət qulluğundan faydalanan şəxslərin qərar

qəbuletmə prosesində tərəfdaş olması da, xidmətin icrasında iştirak edən bölmələrin hesabat verə bilməsini zəruri edir. Müxtəlif aktyorların əməkdaşlığı və iştirakı ilə dövlət qulluğunda xidmətlərin tətbiqi bu xidmətlərin səmərəliliyi və effektivliyini ön planda tutduğu kimi, bu fəaliyyətlərdə bütün proseslərin audit üçün açıq olmasını vurğulamış və dövlət qulluğu sistemində səmərəli idarəçiliyin mühüm yer tutduğunu göstərmişdir (Curristine T. və başqaları, 2007; Rzayev, 2005).

Səmərəli idarəetmə əslində, yeni idarəetmə yanaşmasını dəstəkləyən bir konsepsiya olaraq ortaya çıxmışdı. Səmərəli idarəetmə modelinin məqsədi yeni dövlət idarəçiliyi ilə dövlət daxilində marketinq təşəbbüsləri, rəqabət, effektivlik və səmərəlilik kimi iqtisadi meyarlara əsasən müəyyən edilən sosial münasibətlər sahəsinin genişlənməsidir. Səmərəli idarəetmə dövlət-özəl, dövlət - qeyri-dövlət, milli-beynəlxalq aktyorlar tərəfindən yerinə yetirilən bir yanaşma kimi də qəbul olunur (Parlak B. və Sobacı Z., 2012).

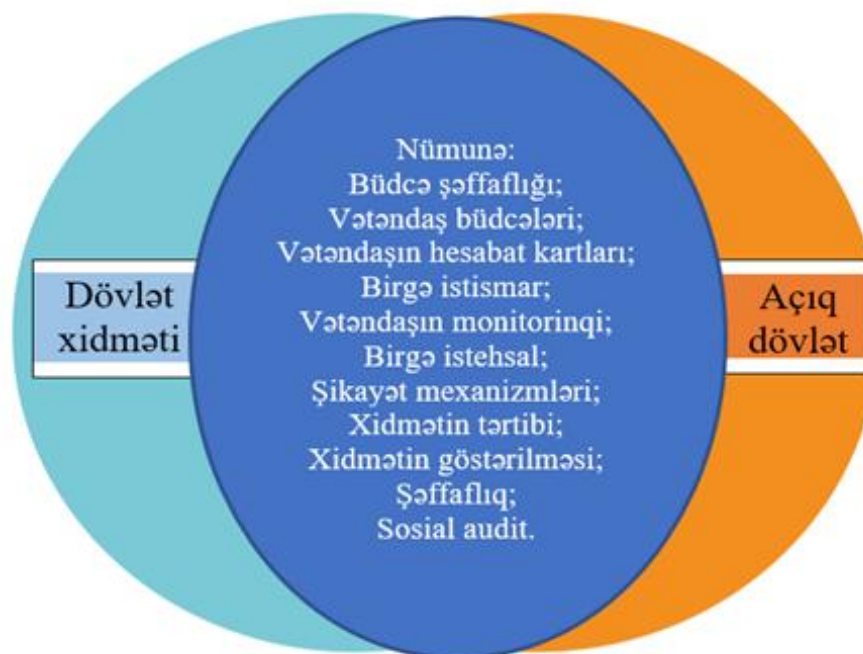
Səmərəli idarəetmə anlayışı ilə tətbiqi genişlənən yeni dövlət idarəetməsi anlayışını əsasən minimal dövlət modelindən tənzimləyici dövlət modelinə keçid kimi adlandırmaq da mümkündür. Bu keçidi birinci nəsil struktur islahatları və ikinci nəsil struktur islahatları kimi də adlandırmaq olar. Başqa sözlə, birinci nəsil islahatlarda minimal dövlət modeli, ikinci nəsil islahatlarda isə tənzimləyici dövlət modeli əsas olmuşdur. Tənzimləyici dövlət modelinin gətirdiyi ən mühüm yenilik minimal dövlət modelinin bəzi xüsusiyyətlərinin (sərbəst bazar modeli, deregulyasiya (tənzimləməmə) və iqtisadiyyata dövlət müdaxilələrinin məhdudlaşdırması) bazar mexanizmini və sərbəst rəqabəti təmin etməkdə kifayət qədər təsirli olmaması ilə bağlıdır.

Bu yeni yanaşma, rəqabətqabiliyyətli bazar strukturuna nail olmaq üçün dövlətdə monopoliyanın qarşısının alınması, rəqabəti təmin etməsi, korrupsiyanın qarşısını alması, şəffaflığı təmin etməsi, sahibkarlıq fəaliyyətində azadlığı təmin etməsi və istehlakçı hüquqlarını qoruması üçün təsirli tədbirlər görməlidir. Bununla yanaşı, vurğulanmalıdır ki, səmərəli idarəetmədə effektiv dövlət vurğusu dövlət sahibkarlığının və rifah proqramlarının həcmnin kəskin artırılmasını nəzərdə tutmur. Bu yanaşmada səmərəli idarəetmə metodu sərbəst bazar modelinə

əsaslanmağa davam edilir, lakin mövcud bazarların rəqabət qabiliyyətini təmin etmək üçün əlavə tədbirlər tətbiq edilir.

Beləliklə, günümüzdə aparılmış islahatlar dövlət qulluğu sisteminin yenilənməsinə və “açıq dövlət” anlayışının hakim olmasına səbəb olmuşdur (Şəkil 1).

Şəkil 1: “Açıq dövlət”də dövlət xidmətləri



Mənbə: Improving Public Services: Guidance for developing OGP commitments, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/OGP_public-service-guidance.pdf istinadən müəllif tərəfindən (03.10.2019).

Digər tərəfdən, qloballaşma şəraitində dövlət qulluğu sistemini və göstərilən xidmətləri müasirləşdirməyə ehtiyacı olduğundan, bunun reallaşması üçün tətbiq olunan elektron hökumət tətbiqetmələri genişlənməmişdir. Bu gün dövlət anlayışının ən vacib göstəriciləri arasında dövlətin onlayn fəaliyyət göstərməsi, vətəndaşlara rəqəmsal mühitdə dövlət xidmətləri göstərilməsi və bürokratik prosedurları minimuma endirmək üçün informasiya texnologiyalarından istifadə edilməsi daxildir. Elektron dövlətin əsas məqsədi məlumat əldə etmə, rabitə qurma, xidmət göstərmə və iştirakın təmini baxımından vətəndaşların və müəssisələrin ehtiyaclarını hüquqi çərçivədə rəqəmsal idarəetmə ilə təmin etməkdir. Elektron dövlət sistemində yeni dövlət idarəçiliyi yanaşması daxilində müxtəlif dəyişikliklərdən istifadə edilmişdir. Bu dəyişiklik, dövlət qurumlarının vətəndaşlara xidmətlərini

vətəndaşların özləri ilə birlikdə, yəni əlaqəli bir şəkildə təklif etməyi əhatə edir. Qeyd edilən bu fəaliyyətlərə qərarların verilməsi və onların icrası prosesi daxildir (Süleymanova E., 2014).

Qeyd etmək lazımdır ki, Azərbaycanda da “açıq dövlət” anlayışının hakim olması istiqamətində ciddi addımlar atılmışdır. Bu məqsədlə e-dövlət sistemi tətbiq edilməyə başlanmış, vətəndaşlara göstərilən xidmətlərin keyfiyyəti və sayı artırılmışdır. Bu proses, eyni zamanda dövlət qulluğunun da təkmilləşdirilməsinə təsir etmişdir.

İdarəetmənin yenidən qurulması nəticəsində xüsusilə əhəmiyyət qazanmağa başlayan elektron hökumət konsepsiyası, integrasiya olunmuş strategiya, proses, təşkilatlanma və texnologiyaları ifadə edən bir anlayışdır. Elektron hökumət vətəndaşların və ya iş dünyasının dövlət qurumları ilə əlaqələrinin və əməliyyatlarının elektron mühitdə reallaşdırılmasıdır. Dövlət xidmətlərinin-tərəflərin birbaşa əlaqəsi və ya fiziki mübadiləyə ehtiyac olmadan elektron şəkildə həyata keçirilməsidir.

Elektron hökumət tətbiqetmələri yalnız xidmətin göstərilməsində informasiya-kommunikasiya texnologiyalarından istifadə kimi qəbul edilməməlidir. Xidmətin göstərilməsindən əlavə, elektron hökumət tətbiqetmələri insan resurslarının, iş proseslərinin və xidmətdən faydalanan vətəndaşların potensialının maksimuma yüksəldilərək qiymətləndirilməsini də əhatə edən bir dəyişikliyi ifadə edir.

Göründüyü kimi, beynəlxalq miqyasda iqtisadi və texnoloji sahələrdə baş verən hadisələr məzmun baxımından dövlət qulluğu sahəsinə də güclü təsir etmiş və bu sistemi dəyişdirmişdi. Beləliklə, dövlət xidməti ictimai ehtiyacların dövlət sektoru vasitəsilə göstərməsinə əsaslanır. Bununla belə qeyd etmək lazımdır ki, dövlət xidmətlərinin göstərilməsində səmərəli idarəetmə, xidmətlərin yerində göstərilməsi prinsipi, dövlət qulluğu standartlarının müəyyənləşdirilməsi və elektron hökumət tətbiqləri ön plana çıxsa da, universal xidmət kimi anlayışlar da tez-tez tətbiq olunmağa başlamışdır (Altın M., 2013: s.35).

Məsələn, iqtisadi anlayışlar əsasında qurulan Avropa Birliyi yuxarıda sadalanan prinsiplərə paralel olaraq dövlət xidməti sahəsində müxtəlif terminologiya

istifadə etməyə başlamışdı. Bunlar - ümumi iqtisadi fayda xidməti, universal xidmət, iqtisadi fayda xidməti kimi anlayışlardır. Bu terminologiyada universal xidmət anlayışı 1987-ci ildə Avropa Birliyi Komissiyasının telekommunikasiyaya bağlı olaraq nəşr etdiyi yaşıl kitabda qeyd edilmiş və sonra geniş istifadə olunmağa başlamışdı. Universal xidmətlər, sivilizasiyanın çatdığı səviyyədə fərdin gündəlik yaşamı üçün əvəzolunmaz xüsusiyyətinə görə heç olmasa minimum bir hissəsinin istisnasız hər kəsə verilməsinin məcburi olduğu və bunun münasib bir qiymət və keyfiyyətdə göstərildiyi xidmətlərdir (Yılmaz D., 2008). Burada əsas məqam, bütün fərdlərə yaşayış yerləri hara olursa olsun, münasib qiymət qarşılığında bir qrup xidmətdən faydalanma fərsətinin təmin edilməsidir.

Avropa Birliyində universal xidmət terminologiyasındakı bu dəyişikliyə paralel olaraq, Azərbaycanda da bu sahədə dəyişikliyin baş verdiyini deyə bilərik. Məsələn, 2012-ci ildə Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Vətəndaşlara Xidmət və Sosial İnnovasiyalar üzrə Dövlət Agentliyi yaradılmışdır. ASAN xidmət mərkəzləri dövlət təşkilatlarının göstərməli olduğu müxtəlif xidmətləri bir mərkəzdə və əlaqələndirilmiş qaydada vətəndaşlara çatdırır. Bu xidmətlərin qarşılığında isə məqbul məbləğdə dövlət rüsumu və əməliyyat aparılan banka ödənişlər alınır.

Beləliklə, yuxarıda verilmiş izahlardan da göründüyü kimi, günümüzdə xüsusilə Qərb ölkələrində yeni dövlət qulluğu anlayışı qəbul edilmiş və dövlət xidmətləri ilə bağlı da bəzi yeni metod və təcrübələr tətbiq olunmuşdur. Bunlardan bəzilərini aşağıdakı kimi qeyd edə bilərik (J.Denhardt və R.Denhardt, 2000: s.552).

✓ Yeni yanaşmada dövlət məmuru vətəndaşı sərt şəkildə sual-cavab etmək və onu istiqamətləndirmək əvəzinə onlara kömək etməlidir. Rəhbərlik müxtəlif qruplarla əlaqə quraraq bir çox mövzuda ortaq qərar verməlidir. Bu yeni anlayışda dövlət məmuru vətəndaşa yalnız bəli və ya yox deyə cavabı verə bilməz.

✓ İstehsal yox, ictimai fayda əsas hədəfdir. Dövlət rəhbərləri ictimai marağın təmin edilməsi fikrinin inkişafına sistemli qaydada töhfə verməlidir. Burada məqsəd, problemlərin həllinin fərdi seçimlərlə deyil, ümumi maraqlar əsasında və məsuliyyətləri bölüşərək əldə edilməsidir.

✓ Yeni dövlət xidmətlərində digər vacib məqam stratejik düşünmək və demokratik davranmaqdır.

✓ Dövlət qulluqçusu yalnız müştərilərin tələblərinə cavab verməməli, həm də vətəndaşlar arasında əməkdaşlıq və etimad münasibətlərini inkişaf etdirməlidir.

✓ Dövlət qulluqçusu özəl sektordakı işləyən işçilərdən daha diqqətli olmalıdır. Vətəndaşların maraqlarına, siyasi qaydalara, peşə standartlarına, konstitusiyaya və qanunlara uyğunluğa əməl etməlidir.

Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğu sisteminə nəzər saldıqda onun qədim köklərinin olduğu görülür. Əsrlər boyunca Azərbaycan torpaqlarında müxtəlif dövlətlər hakimiyyətdə olmuş və onların hər birinin özünəməxsus dövlət qulluğu sistemi və idarəçilik ənənəsi olmuşdur. Bununla belə, ilk olaraq kadrların sistemli qaydada formalaşması Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti dövründə aparılmışdır. Azərbaycan Respublikası XX əsrin son on illiyində öz müstəqilliyini qazandıqdan sonra dövlətin idarəçilik ənənələri yenidən bərpa olundu.

Dövlət qulluğu bir termin kimi ilk olaraq 1995-ci ildə qəbul olunmuş Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında hüquqi cəhətdən müəyyən edilmişdir. Qəbul edilmiş Konstitusiyaya hakimiyyəti üç qola ayıraraq dövlət idarəçiliyində ümumi prinsiplərin əsasını qoydu (<http://www.e-qanun.az/framework/897,04.07.2019>). Bununla da ölkədə dövlət idarəçiliyi ilə dövlət qulluğu bir sistem kimi ən ali sənəd olan Konstitusiyada öz əksini tapdı. Dövlət idarəçiliyində dövlət orqanlarının müstəqilliyə sahib olması ən vacib prinsipdir. Bu prinsipə əsasən, qanunverici, icraedici və məhkəmə hakimiyyəti orqanları təşkilati aspektdən bir-birinə tabe deyildir, habelə, sahib olduqları səlahiyyətlər daxilində digər iki dövlət strukturuna müdaxilə edə bilməz.

Mühüm sənədlərdən digəri isə 2000-ci ildə qəbul olunan “Dövlət qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunudur. Bu Qanun ölkədə dövlət qulluğu ilə dövlət qulluqçusu anlayışlarının mahiyyətini izah edir. Qanunda həmçinin dövlət qulluğu sferasında dövlət ilə məmurların arasında formalaşan münasibətlər və əlaqələr, dövlət qulluqçularının hüquq və vəzifələri haqqında

müxtəlif məsələlər tənzimlənilir (http://www.e-qanun.az/alpdata/framework/data/4/f_4481.htm, 22.12.2019).

Azərbaycanda sonrakı dövrlərdə dövlət qulluğu sahəsində islahatlar genişləndi və onların əsas məqsədi peşəkar, səriştəli, yüksək ixtisaslı kadrların sistemə gətirilməsi olmuşdur. Bununla da dövlət qulluğunda stabilliyin təmin edilməsi və onun nüfuzunun yaradılmasına çalışılmışdır.

Azərbaycanda dövlət qulluğu sisteminin modernizasiyasının təmini, şəffaflığın əldə edilməsi, həmçinin idarəetmədə yeniliklərə açıq fəaliyyət formasının yaranması üçün atılan addımlardan biri kimi, Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Vətəndaşlara Xidmət və Sosial İnnovasiyalar üzrə Dövlət Agentliyini göstərə bilərik. 2012-ci ildə yaradılan bu agentlik aparmalı olduğu fəaliyyətin istiqamətinə əsasən, ölkədə xidmət mərkəzlərində fəaliyyətdə olan büdcə qurumlarının və mərkəzi/yerli icra hakimiyyəti təşkilatlarının əməkdaşlarının fəaliyyətini bir-biri ilə əlaqələndirir. Eyni zamanda dövlətə aid hüquqi şəxslər, publik hüquqi şəxslər də daxil olmaqla müxtəlif dövlət qurumlarının işçilərinin fəaliyyətinin əlaqələndirir, habelə onlara nəzarətin və qiymətləndirmənin aparılmasını təmin edir (<http://vxside.gov.az/az/page/agentlik-haqqinda>, 18.09.2019).

Beləliklə, Azərbaycanda yaradılan dövlət idarəçiliyi sisteminin ən mühüm məqsədi cəmiyyət üzvlərinin mənafelərini qorumaq, hər bir vətəndaşın həyat səviyyəsini yüksəltməkdir. Bu məqsədə çatmaq üçün isə ilk olaraq dövlət qulluğu sistemindən və bu sistemdə fəaliyyət göstərən dövlət qulluqçularından istifadə edilir.

1.2. Etik dəyərlərin dövlət qulluğunda əhəmiyyəti

Etika anlayışı yunanca “etos” sözündən götürülmüşdür. Etika sözü iki fərqli mənani ifadə edir. Birinci mənə adət və vərdiş mənalarına uyğundur. Burada qədim Yunanıstanda hakim olmuş adətə riayət edərək öz işini aldığı təhsilə əsasən və cəmiyyət tərəfindən qəbul edilən əxlaq qaydalarına uyğun icra etməsi və davranması nəzərdə tutulur. İkincisi, fəaliyyəti həyata keçirən şəxsin qəbul edilmiş davranış qaydalarını və digər dəyərləri mühakimə edərək onları cəmiyyətdə arzulanan

yaxşılığı reallaşdırmaq üçün bir vərdişə çevirməsi nəzərdə tutulur (Doğan N., 2015). Hər iki halda, fərd əvvəlcədən müəyyən edilmiş dəyərləri və qaydaları nəzərə almalıdır.

Etika əxlaq fəlsəfəsi kimi ifadə edilir. Başqa sözlə etika necə davranmaq lazımdır?, necə yaşamaq lazımdır? suallarına cavab verən fikirləri araşdıran və təhlil edən fəlsəfənin bir qolu olaraq ifadə edilir.

Etika, eyni zamanda qaydalara əsaslanan insan davranışlarını, əxlaq və normalara riayət etmək məcburiyyətini elmi aspektdən araşdırır və sistematik mənəvi dəyərlərin formalaşmasına xidmət edir. Əxlaqi davranışları hüquqi bir strukturda hazırlayan və idarə edən etika, cəmiyyəti nəzarətdə saxlamaq xüsusiyyətinə də sahibdir. Bu xüsusiyyətə malik olan etika, fərqli əxlaq anlayışlarının kəsişməsindən ümumi və ortaq, yəni universal normalar yaradır (Demir F., 2014: s.16).

Etika doğru və səhvi bir-birindən ayıran əxlaq prinsipləridir. Bu baxımdan, etika normativ (qaydalar və ya standartlar müəyyənləşdirir) struktur daxilində həm insanın etməli olduğu şeyləri, həm də etməməli olduğu şeyləri bir sahə olaraq sistemləşdirir (United Nations, 2000).

Etikanın məqsədi fərdin cəmiyyətdə başqaları ilə birlikdə yaşadığı müddətdə əsaslandırılmış əxlaqi qərarları müstəqil şəkildə qəbul etməsi və özünü reallaşdırmasıdır. İnsan davranışına istiqamət verən prinsip və qaydaları qurmağı, inkişaf etdirməyi və təbliğ etməyi hədəfləyən etika əxlaqın təbiətini, mahiyyətini və strukturunu müəyyənləşdirməyə çalışır və nəyin olmalı olduğunu göstərir. Bundan başqa, fərdin necə həyat tərzi keçirməli olduğunu, fəzilətli bir həyata sahib olmaq üçün hansı davranışların mühüm olduğunu və insanların gələcəkdə hansı standartlara uyğun yaşamalması barədə bir fikir irəli sürməyə çalışır.

Pieper etikanın məqsədini bir neçə alt məqsədlərə ayırmışdır. Bu məqsədlər aşağıdakılardır (Pieper A., 2016: s.35-39):

İnsan təcrübəsini əxlaqi keyfiyyət baxımından izah etmək;

Əxlaqla müəyyən edilmiş bir şüuru inkişaf etdirə biləcək proseslər hazırlamaq;

Əxlaqi hərəkətlərin, istədikdə icra ediləcək, istəmədikdə isə reallaşdırılmayacaq davranışlar olmadığını öyrətmək.

Beləliklə, qeyd edə bilərik ki, etik dəyərlər qanunlar ilə sərhədləri müəyyən edilmiş davranışlardan başqa, həm də insanın cəmiyyətdə ona olan etimada və gözlənilən davranışlara uyğun hərəkət etməsidir. Etik dəyərlər ictimai nizamı qurmaq üçün dövlət qulluğunda olan şəxslərin diqqət etməli olduğu prinsiplərdir. Bu prinsipləri aşağıdakı kimi göstərmək olar:

- Cəmiyyətin maraqlarını öz maraqlarından üstün tutmaq;
- Özlərini maddi cəhətdən başqalarından asılı hala gətirəcək
- münasibətlərdə iştirak etməmək;
- Neytral olmaq;
- Hesab verə bilmək;
- Şəffaflığı təmin etmək;
- Açıq və dürüst olmaq;
- Davranışlarını təşkilatın etik prinsiplərinə uyğun təşkil etmək.

Dövlət məmurlarının davranışında iki əsas amil rol oynayır. Bunlardan biri qanunlar, digəri isə etik dəyərlərdir. Qanunlar dövlət məmurlarının davranışlarını tənzimləyən xarici təşkilat amili kimi qəbul edilir və onlara nəzarəti formalaşdırır. Etik dəyərlər isə təşkilat daxili amil olub, davranışların idarə edir və nəzarətdə saxlayır (Cooper T., 2014). Davranışların xarici amil kimi müəyyən edilməsində rol oynayan qanun və qaydalar dövlət məmurlarını ictimai maraqlara uyğun hərəkət etməyə məcbur edir. Bu aspektdən yanaşdıqda, dövlət idarəçiliyi etikasını dövlət işçisinin hər cür davranışını qanunlara, etik kodekslərə və müxtəlif qaydalara uyğun icrası kimi müəyyən etmək olar. Etika, dövlət məmurlarının davranışının təşkilatdaxili istiqamətləndiricisi kimi, dövlət məmurlarının öz hərəkətlərini fərdi əxlaqi dəyərlərə istinadən yerinə yetirməsi kimi də nəzərə almaq olar. Bu perspektivdə vacib olan məqam dövlət məmurunun əxlaqi inkişaf səviyyəsidir (United Nations, 2000). Dövlət idarəçiliyi etikasına dair bu iki fərqli yanaşma bir-birini

tamamlayır. Başqa sözlə, dövlət idarəciliyində etikanı dövlət məmurlarının vəzifələri ilə bağlı fəaliyyətlərini qanunları və fərdi əxlaqi dəyərləri birlikdə reallaşdırması kimi qəbul etmək mümkündür.

Beləliklə, dövlət idarəetməsində işgüzar etika, təşkilat mədəniyyəti, dövlət idarəciliyi etikasına və inzibati etika kimi anlayışlarla ifadə edilən dövlət qulluğu etikasına bir təşkilat daxilində, bu təşkilat tərəfindən qoyulan qaydalara əsasən formalaşan etika formasıdır. İşgüzar etika təşkilat mədəniyyətinin bir hissəsinə çevrilməmişdən əvvəl cəmiyyətdə müəyyən səviyyədə mövcud olmuşdur. Çünki etika, təbiəti etibarilə ümumbəşəri, dini və ya ictimai etika olaraq insanların həyatını daima formalaşdırmış və ya ona təsir göstərmişdir.

Dövlət idarəciliyində etika, dövlət məmurlarının dövlət xidmətlərini icra edərkən hansı davranışları etməli olduğunu izah edir. İdarəetmə fəaliyyətində rəhbərlərin münasibət və davranışları qədər xidməti təqdim edən məmurların davranışları da həm dövlət üçün, həm də dövlət xidmətindən istifadə edənlər üçün vacibdir. Xidmətləri yerinə yetirərkən göstərilən davranışlar, dövlətdə bürokratiyanın nə qədər sağlam və etibarlı fəaliyyət göstərdiyini əks etdirir (United Nations, 2000).

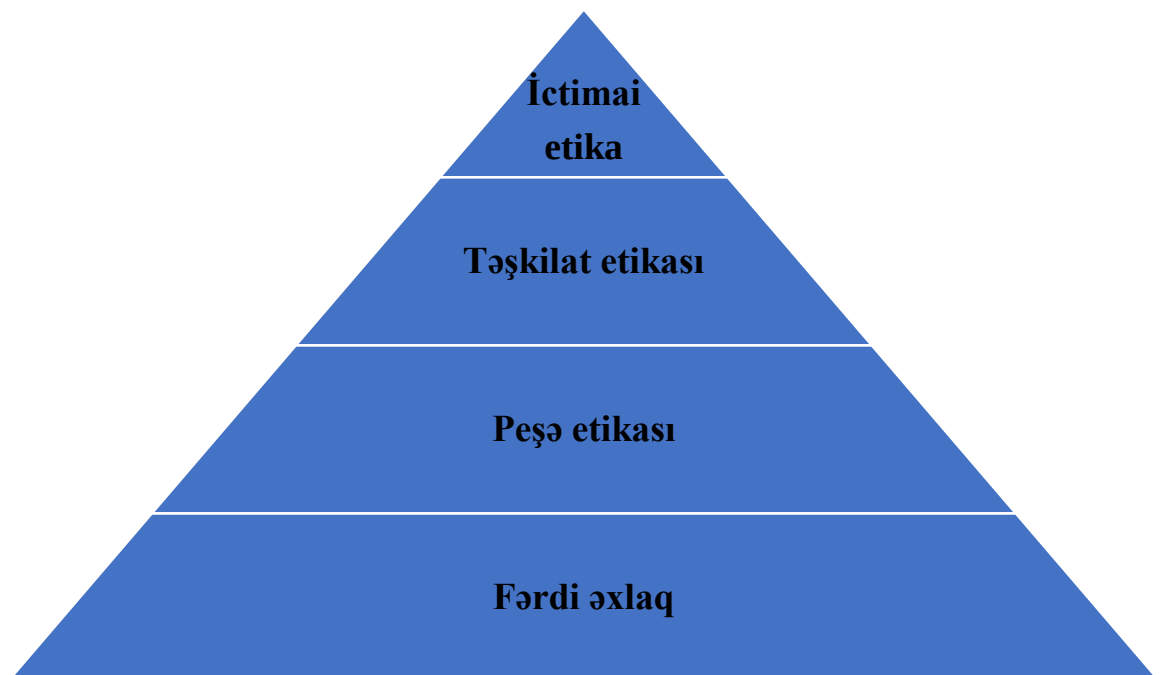
Dövlət idarəciliyi aspektindən etika, məmurların dövlət xidmətini icra edərkən qərəzsizlik, dürüstlük, sosial ədalət, alicənablıq, cavabdehlik, maraqların toqquşmasının qarşısını almaq və ictimai mənfəət kimi prinsiplər riayət edilməli olduğu əxlaqi prinsiplərdir. Ancaq qeyd edilməlidir ki, bəzi hallarda qanunlar və digər hüquqi sənədlər hər hansı bir qurumda yaranan qeyri-əxlaqi davranışları müəyyənləşdirə bilmir. Yəni, hüquqi boşluqların mövcud olduğu bu hallarda yaşanacaq dilemmaların həll edilməsində dövlət məmurlarına yol göstərəcək etik prinsipləri və standartlar qanunlar qədər vacibdir.

İşgüzar etikada təşkilat daxilində yaxşı və pis müəyyənləşməyə çalışır və vahid təşkilati mədəniyyət formalaşmağa başlayır. İşgüzar etikada müsbət mənada davranış - ümumi əxlaq anlayışındakı yaxşı və pozitiv cəhətlərin təşkilat məqsədlərinə və təşkilatçılıq mədəniyyətində əks olunmasıdır. Bu mənada müsbət idarəetmə etikasına əxlaqi dəyərlərə sahib olan şəxsin bir təşkilata qoşulduğu və

bütünün bir hissəsi içindəki görünüşüdür. Bu mənada dövlət işçilərinin aldıkları əmək haqlarına layiq olmaları üçün onların əmək və güclərini düzgün nümayiş etdirməli, vəzifələrini səmərəli və vaxtında yerinə yetirməli, tabeliyində olanlara ədalətli və şəfqətlə yanaşmalı, həmçinin rəhbərləri ilə məsuliyyətlə davranmalıdırlar. Mənfi davranışlar isə cəmiyyətdə mövcud olan qeyri-əxlaqi davranışlara meyillilikdir. İşgüzar etikanın təşkilati mühitdəki mənfi görünüşü, dövlət məmurlarının şəxsi faydasını düşünməsi və ya status qazanmaq üçün standart vəzifələrini əməl etməməsi və ya düzgün əməl etməməsidir.

Digər tərəfdən, dövlət idarəciliyində etik bir iyerarxiya haqqında danışmaq olar. İerarxiyanın ilk pilləsində dövlət məmurlarının fərdi əxlaq quruluşu yerləşir. Fərdi əxlaq dövlət məmurunun özünün subyektiv keçmişi ilə formalaşır. Məsələn, ailəsinin təsiri, dini etiqadı, mədəni və sosial dəyərləri və fərdi təcrübələri dövlət məmurunun mənəvi infrastrukturuna təsir edən parametrlərdir.

Sxem 1. Etika iyerarxiyası



Mənbə: Shafritz, J. M. and Russell, E. W. *Introducing Public Administration*, 7th edition, 2018, New York: Pearson Education Inc. istinadən müəllif tərəfindən.

İerarxiyanın ikinci pilləsində peşə etikası durur. Peşə etikası, dövlət məmurunun vəzifəsini yerinə yetirərkən peşəsinin tələb etdiyi normalara uyğun

hərəkət etməsidir. Üçüncü pillə isə təşkilat etikasındır. Təşkilat etikasını dövlət məmurlarının hərəkətlərinin təşkilati məqsədin reallaşdırılması üçün müəyyən edilmiş qaydalara uyğun aparılmasıdır. İctimai etika isə iyerarxiyanın son pilləsində yerləşir. İctimai etikanın mərkəzində dövlət məmurlarının bir tərəfdən fərdləri qoruyan münasibət və davranışlar göstərməsi, digər tərəfdən isə bütövlükdə cəmiyyətin inkişafına töhfə verən bir davranışları əhatə olunur (J.Shafritz, E.Russell, 2018: s.94)

Etik dəyərlər cəmiyyətdə demokratiyanın mövcud olması baxımından dövlət qulluqçularının dürüstlüyünü qorumaları üçün ən vacib amillərdən biridir. İdarəetmənin keyfiyyəti və cəmiyyətə etimad etik dəyərlərlə təmin olunur. Etik dəyərlərin əhəmiyyəti əslində mövcud olmadıqları mühitdə daha aydın hiss olunur və ya daha yaxşı başa düşülür. Etik dəyərlər ictimai etimadı qazanmaq üçün dövlət qulluğunda olan şəxslərin diqqət yetirməli olduqları prinsiplərdir.

Dövlət məmurları tərəfindən etik dəyərlərin mənimsənilməsi və qəbul edilməsi prosesində etik dəyərlərin dövlət məmurlarına çatdırılması, həmçinin dövlət məmurlarının etik dəyərlərə riayət etməklə bağlı öhdəliklərinin olduğunu bilmələri vacibdir. Tətbiq ediləcək əsas metod isə bu şəxslərin dövlət qulluğu üzrə xidmətə başladıkları andan etibarən etik dəyərlərə uyğun davranıb davranmaları ilə bağlı məsuliyyət daşımalarıdır.

Etik dəyərlərlə yanaşı məmurlarının dövlət qulluğunu həyata keçirərkən idarəetmə üzrə qərar qəbul etmə proseslərində nəzərə alacaqları qaydalar və prinsiplər də dövlət qulluğunda etik məsələlər çərçivəsində qiymətləndirilir (United Nations, 2000). Bu kontekstdə dövlət idarəçiliyində etik qaydaların formalaşması, etik davranış prinsiplərinin tətbiqi və dövlət məmurları tərəfindən qəbul edilməsinin vacib olduğu söylənilə bilər.

Yuxarıda göstərilən bəzi etik dəyərlər dövlət idarəçiliyində ümumbəşəri dəyərlərə çevrilmişdir. Hesabatlılıq, qanunçuluq, şəffaflıq, qərəzsizlik, bərabərlik, dürüstlük, obyektivlik, nəzakət, hörmət və inam hər kəs tərəfindən qəbul edilən əsas etik prinsiplərdir. Bu baxımdan dövlət qulluğunda keyfiyyətli və səmərəli xidmət

verilməsi üçün həyata keçirilməli olan etik prinsiplərin aşağıdakı xüsusiyyətlərə sahib olması vacibdir (Моисеенко М., 2011; Karataş H., 2017):

- ❖ Dövlət qulluğunda etik normalar aydın olmalıdır;
- ❖ Etik qaydalar hüquqi qaydalara uyğun olmalıdır;
- ❖ Dövlət məmurları dövlət qulluğunda olarkən etik göstəricilər toplusundan istifadə etməlidir;
- ❖ Etikaya dair siyasi şərhlər və diskussiyalar dövlət məmurlarını etikaya riayət etmək baxımından həvəsləndirməlidir;
- ❖ Rəhbərlər etik dəyərlərə uyğun hərəkət etməli və etik liderlik nümayiş etdirərək işçilərə nümunə olmalıdır;
- ❖ Dövlət xidmətlərinin göstərilməsi zamanı müvafiq məsuliyyət mexanizmləri yaradılmalıdır;
- ❖ Dövlət idarəetməsində qərar qəbul etmə prosesləri açıq olmalı və qəbul edilən qərarlar barədə ictimaiyyətə məlumat verilməlidir.

Etik davranış prinsipləri əksər inkişaf etmiş ölkələrdə qəbul edilmişdir. Məsələn, 1994-cü ildə İngiltərənin baş naziri John Majorun əmri ilə İctimai Fəaliyyətdə Standartlar Komitəsi (The Committee on Standards in Public Life) qurulmuşdu. Nolan Komitəsi kimi də bilinən bu komitə ictimai həyatda etik davranış prinsiplərini qəbul etmişdir. İctimai Fəaliyyətdə Standartlar Komitəsinin müəyyən etdiyi prinsipləri aşağıdakı kimi göstərmək olar

(<https://www.gov.uk/government/organisations/the-committee-on-standards-in-public-life>, 13.12.2019):

- Fədakarlıq - qərar qəbul edərkən ictimai maraq əsas olmalıdır;
- Dürüstlük - dövlət məmurları vəzifələrini icra edərkən onlara təsir edə biləcək şəxslərin və ya təşkilatların maliyyə və digər öhdəliklərini qəbul etməməlidir;
- Obyektivlik - ictimai fəaliyyət aparılarkən seçimlər ləyaqət və tərəfsizlik əsasında aparılmalıdır;
- Hesab vermək - dövlət məmurları öz qərarları və hərəkətləri üçün ictimaiyyət qarşısında cavabdeh olmalıdır və yoxlanılmalıdır;

- Açıqlıq - dövlət məmurları verdikləri qərarlarında və işlərində açıq və şəffaf olmalı, qərarlarını əsaslandırmalıdır;
- Şərəf - ictimai işlərlə bağlı şəxsi maraqlar açıqlanmalıdır. İctimai faydanın təmin edilməsi zamanı yarana biləcək ziddiyyətlər həll edilməlidir;
- Liderlik - dövlət qulluğunda olan şəxslər cəmiyyətdə liderlik nümayiş etdirməli, etik davranış prinsiplərini müdafiə edib dəstəkləməlidir.

Etik prinsiplər və dəyərlər ölkədən ölkəyə dəyişsə də ölkələrin Konstitusiyasında, qanunlarda, dövlət qulluğu üzrə qaydalarda, etik prinsipləri və davranışları tənzimləyən hüquqi sənədlərdə, habelə müxtəlif təşkilatlar tərəfindən hazırlanan etik davranış standartlarında əks olunur.

Beləliklə, bu paraqrafda qeyd edilən hər bir etik prinsip və dəyərlər dövlət qulluğunun səmərəli və yüksək səviyyədə təşkilinə şərait yaradır. Çünki əxlaqi və mənəvi cəhətdən zəif olan şəxslər dövlət qulluğu sistemində ictimai maraqlara xidmət edə bilməzlər. Etika və ictimai dəyərlərə əsaslanan dövlət qulluğu sistemi isə ictimai maraqlara xidmət edərək cəmiyyətin tələbləri və istəklərini təmin edərək ümumi rifahı yüksəldəcəkdir.

1.3. Müasir dövrün dövlət qulluqçularına cəmiyyətin tələbləri

Dövlət idarəetməsinin əsas dəyərlərini vətəndaş rifahı, müstəqillik, bərabərlik, ədalət və ictimai maraq kimi qeyd edə bilərik. Bu baxımdan müasir dövrdə dövlət qulluğu sistemində sıralanan dəyərlərin təmin edilməsi və cəmiyyət üzvlərinin dövlət qulluqçularına olan tələbləri yenilənmişdir. Günümüzdə dövlət qulluqçularına olan tələbləri vətəndaş mərkəzli idarəetmə ilə izah etmək olar.

Vətəndaş yönümlü idarəetmə yanaşmasının əsas məqsədi dövlət qulluğunda səmərəliliyi, effektivliyi və keyfiyyəti artıraraq vətəndaşlara daha yaxşı xidmət göstərməkdir. Bu müddətdə vətəndaşı mərkəzə qoymaqla vətəndaş məmnunluğunu təmin etmək vacibdir. Bu sistemdə məmur davranışlarının vətəndaşlar tərəfindən qiymətləndirilməsi də böyük əhəmiyyət qazanmışdır. Vətəndaşların məmurlar

haqqında nə düşündüklərini bildirməklə, məmurların əksik və ya yanlış davranışlarının aşkarlanması və onların düzəldilməsi hədəflənmişdir.

Təqdim etdiklər dövlət xidmətlərində vətəndaş yönümlü bir yanaşma tətbiq edən qurumlar, vətəndaşların istəklərini yerinə yetirəcəyi üçün bu qurumların həm də vətəndaş tərəfindən dəstəklənəcəyi qeyd edilir (OECD, 2018). Dövlət idarəetməsində vətəndaş yönümlü idarəetmə yanaşmasını həyata keçirmək üçün ilk növbədə vətəndaşların ehtiyacları müəyyən edilməlidir. Ehtiyaclar dinamik olub cəmiyyətdəki qruplara görə (cins, yaş, təhsil, gəlir və s.) dəyişir. Bu səbəbdən dövlət qurumları vaxtaşırı təqdim etdikləri dövlət xidmətləri barədə vətəndaşların düşüncələrini qiymətləndirməlidirlər. Bu qiymətləndirmə əslində göstərilən xidmətin keyfiyyətinin ölçülməsi də deməkdir. Xidmət keyfiyyətinin ölçülməsi xidmət keyfiyyətinin yaxşılaşdırılması və inkişafı prosesinin ilk mərhələsidir. Bir təşkilat göstərdiyi dövlət xidmətinin keyfiyyəti haqqında düzgün məlumat əldə edə bilərsə, bundan sonra nə ediləcəyi ilə bağlı daha güclü addımlar ata bilər.

Müasir cəmiyyətdə vətəndaşın müştəri kimi qəbul edilməsi bir tərəfdən onun dövlət idarəçiliyindən daha keyfiyyətli, daha yaxşı, daha səmərəli, daha təsirli bir xidmətin göstərilməsinə, digər tərəfdən isə dövlət xidmətlərinin yerinə yetirilməsində özünün də mühüm məsuliyyət daşımasına imkan verir. Bu məsuliyyətləri dərk edən vətəndaşların sayəsində vətəndaşların istəkləri dövlət xidmətinin göstərilməsində nəzərə alınır və səmərəli dövlət qulluğu siyasəti tətbiq edilir.

Müasir dövr dövlət qulluqçularına cəmiyyətin əsas tələblərindən biri keyfiyyətlə bağlıdır. Dövlət xidmətində keyfiyyət dedikdə, dövlət xidmətinin müəyyən standartlara uyğunluğu düşünülür. Dövlət qurumları və təşkilatları tərəfindən göstərilən dövlət xidmətləri əvvəlcədən müəyyən edilmiş standartlara uyğundursa, bu xidmətin yüksək keyfiyyətdə olduğunu demək olar. Yəni burada əsas məsələ həmin standartlarla bağlı olub onların müəyyənlişməsidir. Bu standartları müəyyən edərkən cəmiyyətin tələb və istəklərinin zamanla dəyişə biləcəyi də nəzərə alınmalıdır. Bununla belə, müəyyən standartlar qəbul edilərkən, ictimaiyyətin ümumi/ortaq istəklərinin olduğu və bunların uzun müddətdə

dəyişməyəcəyi güman edilir. Buna baxmayaraq, əvvəlcədən müəyyən edilmiş standartların olması xidmətin keyfiyyətinin daim nəzarətdə saxlanılmasına kömək edir. Burada diqqət edilməli şey, xidmətin keyfiyyətində zamanla vətəndaşların reaksiyalarını nəzərə alaraq lazımi dəyişikliklər etməkdir.

Keyfiyyətli dövlət xidməti necə olmalıdır? Bu suala aşağıdakı kimi cavab vermək olar. Xüsusi sektor tərəfindən istehsal olunan mal və ya xidmətin keyfiyyəti hansı xüsusiyyətləri daşıyarsa, vətəndaşlara dövlət tərəfindən təqdim olunan dövlət xidmətlərinin keyfiyyəti də həmin xüsusiyyətlərə sahib olmalıdır. Müştərilərin ehtiyaclarını ödəmək üçün istehsal olunan özəl mal və xidmətlər kimi dövlət xidmətləri də vətəndaşların ehtiyac və istəklərini ödəməli, istifadə üçün əlverişli və mükəmməl olmalıdır (Ekinci F., 2015).

Dövlət xidmətində keyfiyyət vətəndaş məmnunluğunun əsas amilinə çevrilsə də, dövlət xidmətlərində keyfiyyəti müəyyənləşdirmək çox çətindir. Çünki dövlət xidmətlərinin göstərilməsində input və outputları müəyyənləşdirmək çox çətindir və bəzi hallarda müəyyən edilə bilmir. Bunundan başqa dövlət sektorunda ictimai fayda əsas olduğu üçün əldə edilən nəticələrin pul dəyərini müəyyənləşdirmək çox çətindir. Özəl sektorda səmərəlilik meyarı maddi aspektdən mənfəət əldə etmək kimi götürülür və əsas meyar kimi istifadə edilir. Məsələn, müdafiə, təhsil və məhkəmə kimi sahələrə ayrılan dövlət xərcləri nəticəsində verilən xidmətlərin maddi baxımdan dəyərini müəyyən etmək çox çətindir (B.Parlak ve Z.Sobacı, 2012: s.256). Həm də bu cür xidmətlər bəzən tamamilə, bəzən də qismən dövlətin inhisarındadır. Buna görə də, bu cür ictimai təşkilatlar tərəfindən göstərilən xidmətdən faydalanan bir şəxs bu xidmətdən məmnun qalmaqda, eyni xidməti başqa bir qurumdan təmin etməsi bəzən mümkün olmur.

Vətəndaşlara göstərilən dövlət xidmətlərində dövlət qulluqçuları bir vasitəçidir. Bu vasitəçilərin səmərəli və effektiv fəaliyyəti dövlət xidmətinin keyfiyyətini artırır.

Dövlət idarəetməsi sahəsində dövlət xidmətinin keyfiyyətinin yüksəldilməsinə yalnız kadrların (insan resurslarının) və digər resursların sayının artması ilə nail olmaq mümkün deyil. Belə ki, rəhbərlik həm dövlət qulluğunun göstərilməsində

məsul olan şəxslərin, həm də xidmət göstərilən cəmiyyətin ehtiyac və istəklərinə əhəmiyyət verdiyi və bunun üçün kifayət qədər resurs ayırdığı halda yüksək səmərəlilik və effektivlik əldə ediləcəkdir. Başqa sözlə, dövlət qurumlarının və təşkilatların dövlət qulluğunda səmərəlili fəaliyyəti ilk növbədə onların insan resurslarından hansı dərəcədə faydalana bilməsindən asılıdır (Ekinci F., 2015:79).

Dövlət təşkilatları tərəfindən göstərilən xidmətlərin istiqamətini əsasən orta və yuxarı səviyyəli rəhbərlər müəyyənləşdirir. Bu siyasətlər isə aşağı pillədə işləyən məmurlar tərəfindən həyata keçirilsə də onlar bu siyasətin hazırlanması prosesində iştirak etmirlər. Müxtəlif üsullarla aşağı pillədə işləyən məmurların da bu prosesdə iştirakını təmin etmək vacibdir. Çünki vətəndaşla birbaşa təmasda olan bu məmurlar praktikada ortaya çıxan problemlər barədə daha dolğun məlumatlara sahib olurlar və onların həlli yollarında da faydalı fikirlər söyləyə bilirlər (Özdemir M., 2014: s.182).

Günümüzdə dövlət xidmətlərinin keyfiyyətli olması üçün bu xidməti göstərən məmurların davranışları da çox vacibdir. Bu baxımdan dövlət qulluğunu həyata keçirən məmurlar bu xidməti göstərmək üçün kifayət qədər bilik və avadanlıqlara sahib olmalıdır. Eyni zamanda vətəndaşa kömək etmək istəyi də dövlət xidmətinin yüksək keyfiyyətdə olmasına birbaşa təsir göstərən amillər arasındadır. Bu məqsədlə dövlət kadrlarının səriştəsini yüksək səviyyəyə çatdırmaq üçün dövlət qurumlarında və təşkilatlarda səmərəli insan resursları planlaşdırması aparılmalıdır. Belə ki, dövlət işçilərinin adekvat peşə hazırlığı keçməməsi dövlət işçilərinin işlərini səmərəli şəkildə təşkilinə təsir edəcək bilik və bacarığı əldə etməsinə mane olur.

Dövlət qulluğunda göstərilən xidmətlərdə vətəndaş yönümlü bir yanaşmanın formalaşması üçün istifadə olunacaq əsas göstəriciləri aşağıdakı kimi sıralamaq olar (Saygılıoğlu N. və Arı S., 2014):

- ❖ Xidmət almaq üçün zəruri inzibati vahidlərin sayı və dövlət qurumlarına asanlıqla daxilolma səviyyəsi,
- ❖ Xidmət əldə etmək üçün gözlənilən vaxt,
- ❖ Dövlət xidmətləri və bölmələrinin bir-birini əvəzetmə elastikliyi, başqa sözlə, xidmətlərin səviyyəsindən və ya əldə etmə keyfiyyətindən narazı olan

vətəndaşların və ya işgüzar dairələrin xidməti konkret bir dövlət qurumundan almaq əvəzinə, başqa bir dövlət qurumuna gedəbilmə dərəcəsi,

❖ Vətəndaşların dövlət qurumlarına getmədən, xidmətin dizaynından təqdim edilməsinə qədər olan prosesdə informasiya texnologiyalarından istifadə edərək əməliyyatları əldə etmə və emal edəbilmə dərəcəsi.

Kanadada dövlət xidmətlərinin vətəndaşların istəklərinə uyğunluğunu və bu xidmətləri əldə etmə səviyyəsini qiymətləndirə bilmək üçün araşdırma aparan Menecmentin İnkişafı üçün Kanada Mərkəzi (Canadian Centre for Management Development) vətəndaşların dövlət xidmətləri haqqında düşüncələrini ölçən və vətəndaş yönümlü xidmət göstərmə xüsusiyyətlərini izah edən, dövlət xidmətlərində vətəndaş yönümlü bir yanaşmaya keçmək üçün nə edilməsi lazım olduğunu izah edən Citizens First adlı bir hesabat hazırlamışdı. Bu mövzuda dünyanın aparıcı qurumlarından biri olan Kanada İdarəetmə İnkişaf Mərkəzinin hazırladığı hesabatda vətəndaş yönümlü xidmət modelinin elementləri aşağıdakı kimi sıralanır (Erin Research Inc, 2003):

1. Dövlət xidmətlərinin qurulmasında və həyata keçirilməsində vətəndaşın istəklərinin nəzərə alınması;
2. Vətəndaşların xidməti haradan olacağını bilməsi, xidməti əldə etməkdə heç bir çətinliklə qarşılaşmaması;
3. Xidmət göstərilməsində - vaxtında icra etmək, məlumat vermək, rahatlıq, ədalət və operativlik kimi keyfiyyəti nümayiş etdirən hədəflərə nail olmaq;
4. Xidmətlərin yaxşılaşdırılması üçün vətəndaşların təcrübələrinin nəzərə alınması;
5. Xidmətlərin yaxşılaşdırılması baxımından vətəndaşların prioritetlərinin nəzərə alınması.

Dövlət xidmətlərinin müəyyənləşdirilməsi və vətəndaşlara çatdırılması prosesində vətəndaşların qərar qəbuletmə mexanizmində iştirak etməsinə şərait yaradılması vacibdir. Bu cür addım dövlətin cəmiyyətdə tək qərar qəbuletmə orqanı olmağını vətəndaşların da cəmiyyətdə söz sahibi olduğunu göstərəcəkdir. Bu, idarəetmə sistemində iyerarxik strukturun zəifləməsi, qarşılıqlı fəaliyyətə və

əməkdaşlıqda olan vətəndaş yönümlü dövlət qulluğunun həyata keçirilməsində vacib elementlərdir. Əvvəlcədən də qeyd edildiyi kimi səmərəli idarəetmə xüsusilə vətəndaşların iştirakı üçün bir model kimi çox vacibdir. İdarəetmə strukturunda pillələrin sayını azaltmaqla qərar qəbul edənlər və qərarı icra edənlər arasındakı məsafəni azaldan, bununla da vətəndaşların tələblərini daha sağlam bir şəkildə qəbul edən və qarşılayan bir quruluş yaradılmalıdır.

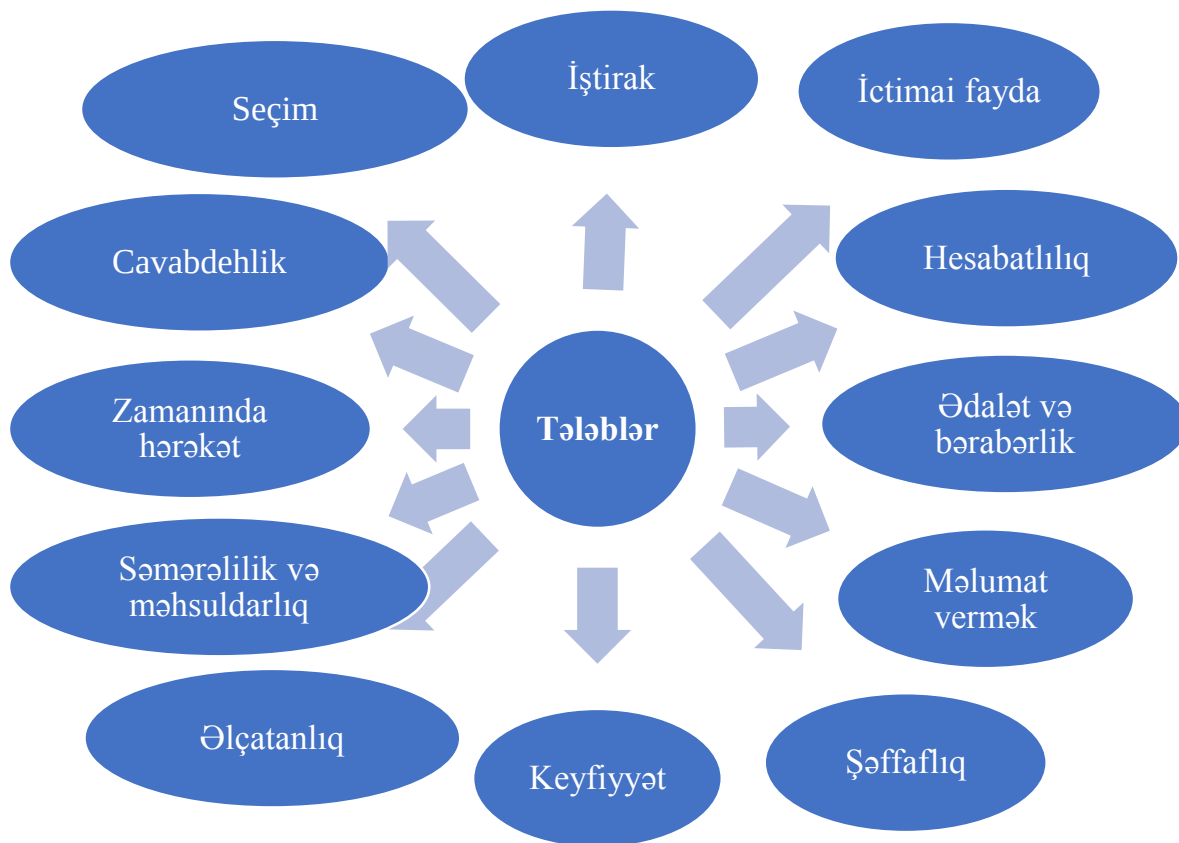
AB tərəfindən aparılan araşdırmalarda dövlət xidmətlərinin vətəndaş yönümlük əsas alınaraq göstərilməsinin zəruriliyi, bunun üçün nələrdən istifadə ediləcəyi və hansı prinsiplərin əsas götürüldüyü qeyd edilir. Bu amilləri aşağıdakı kimi göstərmək olar (McDonald N., 2006):

- Seçim/Rəqabət: Xidmət göstərənlərin, habelə xidmətlərin göstərilməsi kanallarının seçilməsində seçim azadlığı,
- Cavabdehlik: Problemləri aradan qaldırmaq üçün vaxtın qısaldılması,
- Məhsul və xidmətlərin tədarükü: Mal və xidmətlər ilə əlaqədar tələb və təkliflərin nəzərə alınması, şikayətlərə baxılması kimi məsələlərin həlli,
- Yenilik və çeviklik: Davamlı yenilənmənin və elastikliyin təmin edilməsi,
- Vaxt məhdudiyyəti: Müqavilə və ya müraciətlərlə əlaqədar qanuni müddətlər və
- sanksiyaların müəyyən edilməsi.

Yuxarıda qeyd edilən bu amillər Sxem 2-də göstərilən və vətəndaşların müasir dövrdə dövlət qulluqçularından gözlədikləri prinsiplər nəzərə alınaraq icra edilməlidir. Vətəndaşların ödədiyi vergilər və digər məcburi ödənişlərin qarşılığında dövlət xidmətləri səmərəli və məhsuldar şəkildə göstərilməlidir. Başqa sözlə, xidmətlər həm dövlət, həm də vətəndaş üçün ən aşağı qiymətə və ən yüksək şəkildə bəhrəsini verməlidir. Xidmətlər dəyişən bütün vəziyyətlərə və hər bir ehtiyaca cavab verməlidir. Dövlət tez-tez tədqiqatlar aparmalı və vətəndaşların ehtiyac və tələblərini öyrənməli, şikayət mexanizmləri quraraq yaranmış problemlərinin səbəblərini bilməlidir. Eyni zamanda mövcud vəziyyətdə və istəklərdə dəyişikliklərin olub olmadığını müəyyən etməli, yoxlamalar aparmalı və lazımı

tədbirlər görməlidir. Beləliklə, vətəndaşların ehtiyac və tələbləri üçün ən uyğun xidmət göstərilməyə çalışılmalıdır.

Sxem 2: Müasir dövrdə vətəndaşların dövlət qulluqçularına olan tələbləri



Mənbə: Lewis, C.W., Gilman, S.C. (2012), The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide, John Wiley & Sons.

Beləliklə, dövlət qulluqçuları tərəfindən göstərilən xidmətlərin irqi, cins, maddiyyat kimi məsələlərdə ayrışdırıcılıq qoymadan, bütün vətəndaşları vaxtında, keyfiyyətli, ədalətli şəkildə təqdim edilməsi, həmçinin şəffaflığın, davranışlara görə cavabdehliyin, qərar qəbul etmədə iştirakın və əlçatanlığın təmin edilməsi, səmərəlilik və məhsuldarlığın əldə edilməsi günümüzdə ən mühüm tələblərdəndir.

II FƏSİL. DÖVLƏT QULLUĞUNDA ETİK DAVRANIŞ QAYDALARININ TƏTBİQİNİN MÜASİR VƏZİYYƏTİ

2.1. Azərbaycan Respublikası Maliyyə Nazirliyi sistemində dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları

Azərbaycan Respublikası Maliyyə Nazirliyində dövlət qulluqçularının əməl etməli olduğu etik davranış qaydaları ilə bağlı məlumatlar Nazirliyin <http://maliyye.gov.az> saytında Etik məsələlər başlığı ilə verilmişdir. Bu başlıqda dörd alt maddə yerləşdirilmişdir. Bunlar aşağıdakılardır:

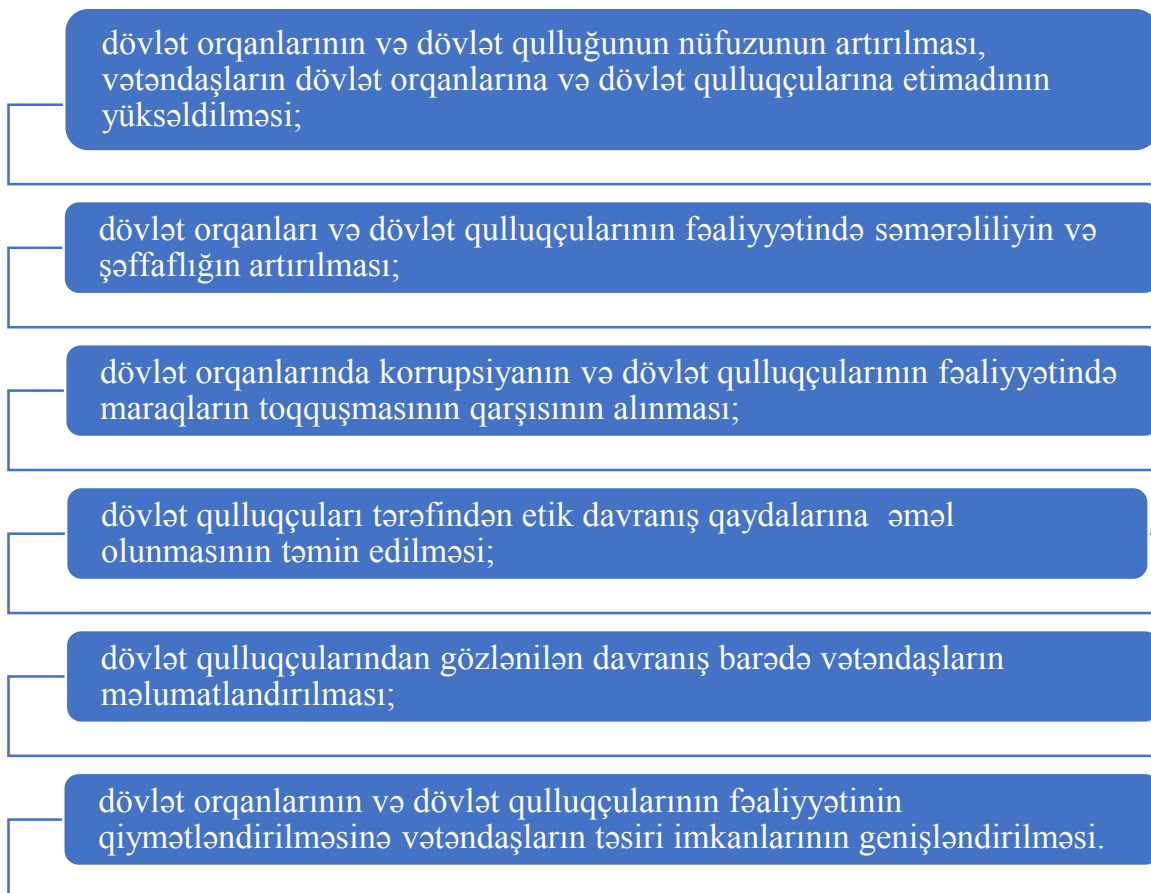
- “Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu, 31 may 2007-ci il;
- Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 16 avqust 2007-ci il tarixli 614 nömrəli Fərmanı;
- Azərbaycan Respublikası Maliyyə Nazirinin 05 fevral 2008-ci il tarixli İ-15 nömrəli əmri;
- Qeyri-etik davranış barədə elektron şikayət.

Sadəcə bu dörd maddədən ilki ölkədə bütün dövlət qulluqçularının etik davranışları üzrə istiqamət verən, onların nələri etməli olduğunu qeyd edən hüquqi qanunvericilik sənədidir. Digər iki sənəd, yəni Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 16 avqust 2007-ci il tarixli 614 nömrəli Fərmanı və Azərbaycan Respublikası Maliyyə Nazirinin 05 fevral 2008-ci il tarixli İ-15 nömrəli əmri isə Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanununun tətbiq edilməsi barədə müvafiq göstərişləri əks etdirir. Sonuncu maddə isə dövlət qulluqçularının atmış olduğu qeyri-etik davranışlarla bağlı şikayətlərin edilməsi üçün elektron müraciət bazasını göstərir.

Beləliklə, Azərbaycan Respublikası Maliyyə Nazirliyi sistemində işləyən dövlət qulluqçularının təbə olduqları ilk hüquqi sənəd Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunudur. Bu Qanunla Maliyyə Nazirliyində əmək fəaliyyətində olan qulluqçuların etik davranış qaydaları, habelə etik prinsiplər əks olunur. Daha sonra bu qaydalara əməl edilməsi üzrə həyata

keçiriləcək hüquqi mexanizmlər göstərilir. Əvvəlcə qeyd edilməlidir ki, sözügedən Qanunun tətbiqində əsas bir neçə məqsəd qarşıya qoyulmuşdur. Bunlara aiddir:

Sxem 3: Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunun məqsədləri



Mənbə: Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu, Maddə 2. <http://maliyye.gov.az/static/21/etik-meseleler> əsasən müəllif tərəfindən.

Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanununun II Fəslində dövlət qulluqçularının etik davranış qaydalarına həsr olunmuşdur. Burada dövlət qulluqçularının əməl etməli olduğu etik davranış qaydaları 18 maddə ilə əks olunmuşdur:

-  Vicdanlı davranış;
-  Peşəkarlıq və fərdi məsuliyyətin artırılması;
-  Loyallıq;
-  İctimai etimad;

 İnsanların hüquq, azadlıq və qanuni maraqlarına, şərəf və ləyaqətinə və işgüzar

nüfuzuna hörmət. Hüquqi şəxslərin işgüzar nüfuzuna hörmət;

 Mədəni davranış;

 Əmr, sərəncam və ya tapşırıqların yerinə yetirilməsi;

 Qərəzsizlik;

 Maddi və qeyri-maddi nemətlərin, imtiyazların və ya güzəştlərin əldə edilməsinə yol verilməməsi;

 Korrupsiyanın qarşısının alınması;

 Hədiyyə alma ilə əlaqədar məhdudiyyətlər;

 Maraqlar toqquşmasının qarşısının alınması;

 Əmlakdan istifadə;

 Məlumatlardan istifadə;

 İctimai və ya siyasi fəaliyyət.

Qeyd edilən Qanuna əsasən, Maliyyə Nazirliyində çalışan dövlət qulluqçuları daima vicdanlı davranmalı, hər bir şəxsin və bütünlükdə cəmiyyətin mənafeyini düşünməlidir. Bundan başqa atdıqları hər bir addımda dövlətin maraqlarını düşünməli və öz üzərlərinə düşən vəzifə borcunu effektiv şəkildə yerinə yetirməlidir. Burada əlavə olaraq qeyd edilir ki, dövlət qulluqçusu vicdanlı davranışı ilə digər insanlara nümunə olmalıdır və bu onun borcudur.

Maliyyə Nazirliyində fəaliyyət göstərən dövlət qulluqçularının əməl etməli olduqları etik davranışlardan digəri peşəkarlıq və fərdi məsuliyyətin artırılması ilə bağlıdır. Dövlət qulluğunda işləyən şəxslər fəaliyyətlərini icra edərkən Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyinə uyğun şəkildə və ona təyin edilmiş səlahiyyətlərə uyğun olaraq peşəkarcasına icra etməlidir. Bu vəzifəni tutan şəxslər sahib olduğu və göstərdiyi peşəkarlıq səviyyəsi ilə bütün iqtisadi subyektlərin (fiziki və hüquqi şəxslərin) dövlət qurumlarına inamını yüksəltməlidir.

Loyallıq dövlət qulluğunda xüsusi əhəmiyyətə sahib olan amillərdən biridir.

Sxem 4: Dövlət qulluqçularının loyallıq davranışı

Dövlət qulluqçusu onun xidməti vəzifəsinə aid olmadığı hallarda, dövlət orqanlarının, onların rəhbərlərinin fəaliyyəti ilə əlaqədar (qanunsuz fəaliyyət istisna olmaqla) tənqidi ictimai mülahizələrdən, çıxışlardan və onların fəaliyyətinə ictimai qiymət verilməsindən çəkinməlidir. Bu qayda dövlət qulluqçusunun elmi-pedaqoji fəaliyyəti ilə bağlı çıxışlarına və ya elmi yazılarına şamil olunmur.

Dövlət qulluqçusu dövlət qulluğu ilə bağlı vəzifələrin icrası ilə bir araya sığmayan və onun adına xələl gətirə biləcək, habelə dövlət orqanının nüfuzunu aşağı sala biləcək hərəkətlərə yol verməməlidir.

Dövlət qulluqçusu dövlət orqanı tərəfindən açıq çıxışlarla bağlı müəyyən olunmuş qaydalara əməl etməlidir.

Dövlət qulluqçusu qanunvericilikdə dövlət qulluğu ilə bağlı nəzərdə tutulmuş məhdudiyyətlərə əməl etməlidir.

Mənbə: Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu, Maddə 6. <http://maliyye.gov.az/static/21/etik-meseleler> əsasən müəllif tərəfindən.

Sxem 4-dən də görüldüyü kimi dövlət qulluqçularının loyallıqla bağlı etik davranışları dörd maddə üzrə açıq şəkildə ifadə edilmişdir.

Əvvəli paraqraflarda da qeyd edildiyi kimi günümüzdə cəmiyyət üzvlərinin dövlət qulluqçularından gözlədiyi bir çox davranış vardır. Bu davranışların düzgün, yerində və keyfiyyətli şəkildə icrası ölkədə ictimai etimadın yüksəldilməsinə və sosial barışın təmin edilməsinə səbəb olur. Beləliklə, ölkəmizdə Maliyyə Nazirliyində çalışan dövlət qulluqçuları bu təşkilatın, habelə həmkarlarının nüfuzunu sağlamlaşdırmaq, möhkəmləndirmək üçün düzgün addımlar atmalıdır. Eyni zamanda öz adını, şərəfini və ləyaqətini alçaldacaq davranışlar etməməli, onları daima uca tutmalıdır. Bu məqsədlə o, etik davranış kodeksinə zidd olan addımlardan uzaq durmalı, əgər müəyyən qaydalar pozulsa belə öz tərəfindən pozulmuş qaydaların mənfi nəticələrini yox etmək üçün addımlar atmalıdır. Bu addımlar

əsasən ictimai etimadın yüksəlməsini hədəfləməlidir. Dövlət qulluğuna sahib olan Maliyyə Nazirliyi əməkdaşları bu orqanın, həmçinin vəzifəli şəxslərin apardıqları fəaliyyət üzrə ictimaiyyətə məlumatlar verməli və kütləvi informasiya vasitələri vasitəsilə qanuna uyğun şəkildə informasiyanı doğru və aydın olaraq cəmiyyətə çatdırmalıdır.

Maliyyə Nazirliyində fəaliyyət göstərən dövlət qulluqçuları bütün vətəndaşların, həmçinin vətəndaşlığı olmayan şəxslərin hüquqlarına, qanuni maraqlarına uyğun davranılar göstərməlidir. İnsanların azadlıqlarına, şərəf və ləyaqətinə zərər verəcək addımlar atmamalıdırlar. Bundan başqa iqtisadiyyatın davamlılığının təmini üçün işgüzar nüfuza hörmət etməlidirlər. Bu məqsədlə dövlət qulluqçuları vəzifələrini icra edərkən vətəndaşların qanunla müdafiə edilən maraqlarını pozmamalıdır. Onların şərəfinə, ləyaqətinə, hüquq və azadlığına, həmçinin işgüzar nüfuzunu zərər verəcək qərarlar qəbul etməməlidirlər. Ya da bu neqativ şərait yaradacaq hərəkətsizliyə səbəb olmamalıdırlar. Qeyd edilən şərtlərə əməl etmək üçün qanunla müəyyən edilmiş hallar istisna edilməklə, dövlət məmurları öz xidməti vəzifələrində həm fiziki şəxslərin, həm də digər dövlət məmurlarının şəxsi həyatını əks etdirən məlumatları paylaşmamalıdır. Yəni onların konfidensiallığına və başqalarının nəzərinə çatdırılmasına mane olmalıdır. Dövlət məmurları ölkədə və ölkədən kənarda fəaliyyət göstərən hüquqi şəxslərin imicini qorumaq üçün onların işgüzar nüfuzuna hörmət etməli, bu təşkilatların işgüzar nüfuzuna zərbə vuracaq addımlar atmamalıdır.

Mədəni davranış – Maliyyə Nazirliyi sistemində dövlət qulluqçularından gözlənilən digər etik davranışdır. Belə ki, dövlət qulluğunda olan əməkdaşlar bütün insanlarla, həmçinin də tabe olduğu şəxslərlə və ona tabe olan işçilərlə həmişə münasibətdə səbirli davranmalıdır. Xeyirxah olub, hadisələri diqqətlə izləməli və nəzakətli davranmalıdır.

Ölkədə iqtisadi və sosial inkişafın təmin edilməsi üçün hər bir dövlət qulluqçusu, habelə Maliyyə Nazirliyi əməkdaşları onlara verilən əmrləri, sərəncamları və bütün tapşırıqları zamanında və tam həcmdə reallaşdırmalıdır.

Ümumiyyətlə, Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğu sistemində olan hər

bir işçi öz xidməti vəzifəsini icra edərkən qərəzsiz olmalıdır. Verdiyi qərarlarda insanların sahib olduğu irqə, milliyyətə, dini etiqadına, dilinə, cinsinə, həmçinin sosial mənşəyinə görə fərq qoymamalıdır. Eyni zamanda onların əmlakına, vəzifəsinə, əqidəsinə, ictimai/siyasi birliklərə üzvlüyünə məhəl qoymamalıdır. Dövlət qulluqçuları qərar qəbul edərkən siyasi bitərəfliyini qorumalıdır.

Dövlət qulluğunda olan şəxslərin qanunsuz qaydada sərvət əldə etməsi, özünə və ya qohumlarına maddi qazanclar əldə edəcək işlər görməsi, qeyri-maddi nemətlərə sahib olması qadağan edilmişdir. Bu qadağalara eyni zamanda məmurların özlərinə imtiyazlar və ya güzəştlər yaratması, ya da bu istiqamətdə qərarlar qəbul etməsi aiddir. Ən mühümi isə qanunvericiliklə müəyyən olunan şərtlər daxilində insanlara əvəzsiz olaraq xidmət göstərən hər bir dövlət qulluqçusu öz vəzifəsini icra etdiyi üçün vətəndaşlardan haqq, ödəniş istəyə bilməz. Əgər qanunda hər hansı bir ödəniş varsa, onda müəyyən olunmuş məbləğdən daha yüksək haqq ala bilməz.

Günümüzdə korrupsiyanın yayılması dünya miqyasında yayılmış problemlərdən biridir. Bu səbəbdən korrupsiyanın qarşısının alınması üçün aparılan siyasəti və davranışları etik davranışların ən önəmlisi hesab edə bilərik. Azərbaycanda qanunvericiliyə əsasən dövlət qulluqçusuna qanuna zidd olaraq maddi və ya hər hansı qeyri-maddi nemətlər təklif edilərsə, ya da müəyyən imtiyazlar, güzəştlər veriləcəyi deyilərsə, onlar bütün bu təkliflərdən imtina etməyə borcludur. Əgər sıralanan nemətlər və ya güzəştlər (imtiyazlar) dövlət məmurlarına özləri istəmədən və ya hər hansı bir yolla verilibsə, onda mütləq şəkildə bu məlumatlar birbaşa olaraq rəhbərliyə çatdırılmalıdır. Daha sonra əldə edilən qanunsuz qazanc Maliyyə Nazirliyinə akt hazırlanaraq təhvil verilməlidir.

Bu qeyd edilənlərdən başqa dövlət qulluqçusu xidmətində qərəzsizliyi pozacaq mükafatları, hədiyyələri nə tələb edə bilər, nə də ki, onları qəbul edə bilər. İstisna olaraq, qonaqpərvərliklə bağlı olan, habelə dəyərinin Korrupsiyaya qarşı mübarizə haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunda qeyd edilmiş məbləğdən daha yüksək olmayan hədiyyələri aid etmək olar.

Vəzifəsini icra edərkən dövlət qulluğu sistemində maraqlar toqquşması baş verə bilər. Dövlət məmurları işlədikləri müddətdə maraqların toqquşmasına şərait yaratmamalıdır. Xidməti vəzifə ilə şəxsi maraqlar arasında müəyyən toqquşma yarandıqda, qanunvericilikdə göstərildiyi kimi dövlət qulluğu sisteminə qəbul olunduqda, eyni zamanda da sonrakı zamanlarda bu maraqların xüsusiyyəti haqqında işlədiyi təşkilata məlumat verməlidir.

Əmlakdan istifadə etik davranış qaydalarında əməl edilməli olan ən vacib növdür. Belə ki, bu davranış növü birbaşa olaraq vətəndaşların dövlət qulluqçusuna olan münasibətinə təsir edir. Maliyyə Nazirliyində çalışan hər bir dövlət qulluqçusu istifadə vəzifəsini icra edərkən ona verilmiş maliyyə resurslarından, dövlət əmlakından, rabitə vasitələrindən, kompyuterdən və başqa sistemlərdən, nəqliyyat avadanlıqlarından effektiv şəkildə, qənaətcil formada istifadə etməlidir. Onlardan şəxsi maraqları üçün faydalanmamalıdır.

Dövlət qulluqçusu Maliyyə Nazirliyinin məlumat bazasında olan məlumatlardan səmərəli istifadə etməlidir. Başqa sözlə, Nazirliyin sərəncamında olan informasiyaları qanuna uyğun formada əldə edilməyini və yayılmağını təmin etməlidir. Ən vacibi isə bu cür məlumatları heç bir zaman şəxsi fayda və marağını qorumaq və yüksəltmək üçün istifadə etməməlidir.

Qanuna əsasən dövlət qulluqçularının etik davranışlarında əməl etməli son davranış növü ictimai və ya siyasi fəaliyyətlə bağlıdır. Bu maddəyə əsasən onlar ictimai və ya siyasi birliklərə üzv ola bilərlər (hüquqi sənədlərdə başqa hallar nəzərdə tutulmadığı hallarda). Onların bu növ fəaliyyəti, ictimai/siyasi birliklərdə olan mənsubiyyəti məmurların vəzifələrini obyektiv və düzgün icra etdikləri haqqında şübhə yaratmamalıdır. Bundan başqa, dövlət qulluqçuları dövlət təşkilatlarında ictimai/siyasi birliklərin, həmçinin dini təşkilatların yaradılmasına dəstək olması qadağan edilir. Bu qayda yalnız həmkarlar ittifaqlarının yaradılmasına şamil edilmir. Etik davranışlarda digər mühüm maddə dövlət qulluqçularının ölkədə aparılan seçkilərdə vəzifəsinin verdiyi gücdən istifadə etməsi ilə bağlıdır. Burada onların ya özünə, ya başqa namizədlərə, siyasi partiyalara və onların bloklarına kömək edəcək davranışları etməsi qəti qadağan edilir.

Əlavə olaraq qeyd edilməlidir ki, ölkəmizdə dövlət qulluqçularının etik dəyərlərə uyğun davranmasını yüksəltmək məqsədilə müxtəlif təlimlər keçirilir. Buna nümunə olaraq, Maliyyə Nazirliyinin 19 sentyabr 2019-cu ildə, 10 oktyabr 2019-cu ildə, Naxçıvan Muxtar Respublikasında öz dövlət qulluqçularına keçirdiyi təlimi göstərmək olar. Bu təlimdə əsas məqsəd dövlət qulluğu sistemində etikanın əhəmiyyətini vurğulamaq, bir dövlət qulluqçusu kimi onların hər birinin icra etməli olduğu mühüm etik standartları və davranış prinsiplərini gənc dövlət qulluqçularına çatdırmaq olmuşdur (<http://www.serqqapisi.az/index.php/iqtisadiyyat/17989-maliyyae-taedis-maerkaezi-faealiyyaetini-muasir-taelaebler-saeviyyaesindae-gurub.html>, 02.10.2019).

Bu məqsədlə Dövlət qulluğunda etika, Peşə etikasası və etiket qaydaları başlıqları ilə keçirilən təlimlərdə etikanın müxtəlif istiqamətlərinə toxunulmuşdur. Etik qaydalarla əlaqədar qanunvericilik və hüquqi baza qeyd edilmiş, dövlət qulluqçularının fəaliyyəti zamanı qarşılarına çıxan biləcək etik dilemmalardan bəhs edilmişdir. Etik davranış qaydalarını möhkəmləndirmək məqsədilə iştirakçılarla iş aparılmışdır. Bundan başqa, keçirilən təlimin keyfiyyətini qiymətləndirilmək və bundan nəticələr çıxartmaq üçün anonim qaydada sorğu keçirilmişdir.

İşgüzar etiketin ümumbəşəri qaydaları, həmçinin peşəkar davranış etiketinin müxtəlif müddəaları vurğulanmışdır. Dövlət qulluqçularının kommunikasiya bacarıqlarının daha da təkmilləşdirilməsi üçün onlara bir-birindən fərqli tapşırıqlar verilmişdir və bu sahədə mövzuların müzakirəsi təşkil edilmişdir.

Eyni zamanda bu sahədə fəaliyyətdə olan müxtəlif ekspertlər də təlimdə iştirak etmiş və dövlət qulluqçularının apardıqları fəaliyyətlərin hüquqi sərhəddi qeyd edilmişdir. Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyinə əsasən, onların müəyyən olunmuş vəzifə və səlahiyyətləri daxilində, peşəkarcasına yerinə yetirməli olduğu fəaliyyətləri əks edilmişdir. Dövlət qulluqçusunun vətəndaşlarla münasibətdə göstərdiyi etik davranışlar, habelə onların peşəkar fəaliyyətləri nəticəsində vətəndaşların dövlət orqanlarına olan inamının artırması və möhkəmləndirməsi yolları vurğulanmışdır.

Bənzər təlimlər Bakı, Gəncə və Tovuz şəhərlərində Gəncə, Goranboy, Daşkəsən, Samux, Göygöl, Kəlbəcər, Xocalı, Tovuz, Şəmkir, Gədəbəy, Qazax və

Ağstafa kimi rayon və şəhərlərdə də geniş təşkil edilmişdir (<http://tedris-maliyye.gov.az/index.php?q=node/118>, 10.04.2020).

Bu təlimlərdə maliyyə sahəsi üzrə idarələrin və şöbələrin əməkdaşları üçün Dövlət qulluğu haqqında qanunvericilik sistemi və kadr işinin təşkili, Bütçə sistemi, dövlət büdcəsinin iqtisadi mahiyyəti və bütçə siyasəti, Dövlət qulluğu və kadr məsələləri, Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları, Açıq Hökumətin təşviqinə və Korrupsiyaya dair Milli Fəaliyyət Planlarının icrası üzrə Maliyyə Nazirliyində həyata keçirilən tədbirlər barədə mövzusunda müxtəlif təlimlər təşkil edilmişdir.

Keçirilən təlimlərin keyfiyyətini yüksəltmək məqsədilə hər bir dinləyici digər iştirakçılara təmsil etdiyi strukturun və ya bölmənin apardığı fəaliyyət istiqaməti barədə məlumatlar təqdim etmişdir. Bununla da çalışılmışdır ki, yara biləcək problemlər və onların həlli yolları bu istiqamətdə müəyyənləşsin və bununla bağlı müxtəlif fikir mübadiləsi aparılmışdır.

Bu təlimlər zamanı iştirakçılara dövlət qulluğu sisteminin optimal təşkili, kadr işinin təşkili, məmurların etik davranış qaydaları, yerli gəlirlərin və xərclərin proqnozlaşdırılması prosesində baş kredit sərəncamçıları və maliyyə orqanlarının birlikdə əməkdaşlığı kimi mövzular geniş diskusiya edilmişdir.

Beləliklə, bu paraqrafda Azərbaycan Respublikası Maliyyə Nazirliyi sistemində dövlət qulluqçularının əməl etməli olduqları etik davranış qaydalarına nəzər saldıq. Sadalanan bu davranış qaydalarına əməl etmək Maliyyə Nazirliyində işləyən hər bir dövlət qulluqçusunun borcudur.

2.2. Dövlət qulluğunda etik davranış qaydalarına nəzarətin həyata keçirilməsi prosedurası

Dövlət qulluğunda etik davranış qaydalarına nəzarətin aparılması qaydasına baxmadan əvvəl bu anlayışın qısa izahını verək. Nəzarət - müəyyən bir məqsədə çatmaq üçün hazırlanmış bir strukturun və ya hadisənin əldə edilməsi üçün reallaşdırılan fəaliyyətlərin bu məqsədlərə və funksiyalara uyğun aparılıb

aparılmadığını müəyyənləşdirilməsini əhatə edən bir prosesdir. Başqa sözlə, aparılmış fəaliyyətlərin məqsədlər istiqamətləndirmək üçün tədbir görülməsi, problemləri həll etmək üçün bir sıra subyektiv və obyektiv hərəkətlərin reallaşmasıdır. Beləliklə, nəzarət ilə təşkilatın əvvəlcədən müəyyən edilmiş prinsip və qaydalara əməl edilib-edilmədiyi, bu prinsip və qaydalardan kənarlaşmalar baş verdiyi halda isə onların yenidən bərpa edilməsi hədəflənir (Hoggett P., 1996).

Dövlət idarəetməsi baxımından nəzarət idarəetmə prosesinin ünsürlərindən biri olub, planlaşdırma, təşkilatlanma, istiqamətləndirmə və koordinasiya ilə birlikdə mühüm funksiyalarından biridir.

Dövlət qurumlarında qarşıya qoyulmuş məqsədlərin səmərəli şəkildə və vaxtında əldə edildiyini müəyyənləşdirmək üçün bir proses olan nəzarətin üç əsas elementi vardır. Bunlar aşağıdakılardır:

- ✓ Bir təşkilatda nəzarəti reallaşdırmaq üçün əvvəlcədən konkret hədəflər müəyyən edilməlidir. Bu hədəflər əsasən təşkilatın əsas məqsədləri ilə əlaqəli olub, onun strateji planında əks etdirilməlidir.
- ✓ Nəzarətdə səmərəlilik əsas meyar kimi qəbul edilməli, təşkilatın hədəflərinə ən qısa və effektiv yollarla nail olunmalıdır. Ancaq bunların əldə edilməsi üçün əlavə pul, əmək, material və vaxt kimi resurslardan istifadə edilməməli, zərurət olmadıqda yalnız planlaşdırılan resurslar istifadə edilməlidir.
- ✓ Qarşıya qoyulmuş məqsəd və nəticələrə müəyyən edilmiş vaxtda nail olmaq lazımdır.

Bu baxımdan nəzarətin aparılması zamanı yuxarıda sıralanan elementlər nəzərə alınaraq, təşkilatın əvvəlcədən təyin edilmiş məqsəd və prinsiplərinə əməl olunub-olunmadığı müəyyənləşir, təşkilati məqsədlərindən uzaqlaşmış hallar aşkarlandıqda onu yenidən təmin etmək və işçilərin təşkilat daxilində əməkdaşlıq göstərərək işləməsi təmin edilir. Başqa sözlə nəzarətin həyata keçirilməsi, cəmiyyətdə sosial nizamın təmin edilməsində böyük əhəmiyyətə sahibdir.

Bu səbəbdən də dövlət qulluğunda olan işçilərin etik davranış qaydalarına hansı dərəcədə əməl etdiyini müəyyənləşdirmək üçün nəzarət həyata keçirilməli və kənarlaşmalar aşkarlandığı təqdirdə qarşısı alınmalıdır. Əvvəlki paraqrafda

Azərbaycan Respublikası Maliyyə Nazirliyində dövlət qulluqçularının əməl etməli olduqları etik davranış qaydaları tək-tək qeyd edildi və qısa izahı verildi. Yəni dövlət qulluqçuları Maliyyə Nazirliyində işlədikləri müddətdə Nazirliyin məqsəd və hədəflərinə çatmaq üçün atdıqları hər bir addımda sıralanan bu etik davranışlara əməl etməlidir.

Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanununun 20-ci Maddəsində etik davranış qaydalarına əməl edilməsinə nəzarətlə bağlı müddəalar verilmişdir. Bu müddəalara əsasən ölkədə müəyyən edilmiş etik davranış qaydalarının icra edilməsinə nəzarət – həmin dövlət təşkilatının rəhbəri tərəfindən xidməti qaydada həyata keçirir. Bu prosesi yuxarı orqan mövcud təbəçilik prinsipi əsasında reallaşdırır. Bundan başqa, müvafiq icra hakimiyyəti orqanı tərəfindən yaradılan qurumda etik davranış qaydalarına uyğun fəaliyyətin olub olmamasına nəzarət prosesi isə həmin təşkilatın nizamnaməsində qeyd edildiyi kimi həyata keçirilir.

Beləliklə, qanunvericiliyə əsasən dövlət qulluğunda etik davranış qaydalarına nəzarətin həyata keçirilməsində ilk məsul şəxs dövlət orqanının rəhbəridir. Bu rəhbər Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanununun 21-ci maddəsinə əsasən icra edilir (<http://maliyye.gov.az/static/21/etik-meseleler>, 01.11.2019). Dövlət rəhbərindən sonra bu səlahiyyət, yəni dövlət qulluqçularının etik davranış qaydalarını düzgün icra etməsinə nəzarət həmin orqanın müvafiq təşkilatları tərəfindən aparılır.

Qeyd edilənlərə uyğun olaraq nəzarəti həyata keçirmək üçün Azərbaycan Respublikasında dövlət orqanlarının rəhbərinin icra etməli olduğu addımları Əlavə 1-də olduğu kimi sıralamaq mümkündür. Sıralanan bu maddələr göstərir ki, dövlət qulluqçularının vəzifələrini icra etdikləri zaman etik davranış qaydalarına nəzarət və bu istiqamətdə birbaşa addımların atılması dövlət orqanı rəhbərinin nəzarəti altında aparılır.

Əgər aparılmış nəzarət zamanı dövlət qulluqçusunun etik davranış qaydalarını pozduğu aşkar olunarsa, onda qeyri-etik davranışına görə onlar məsuliyyət

daşıyırlar. Bu zaman qanuna əsasən aşağıda göstərilən müddəalara əsas götürülür və daha sonra uyğun əməliyyat aparılır:

- Etik davranış qaydalarının pozulmağı dövlət məmurunun intizam məsuliyyətinə cəlb edilməsinə əsas yaradır;
- Dövlət məmurunun intizam məsuliyyətinə cəlb olunmağı qanunda nəzərdə tutulan qaydada və müddətdə aparılır.

Sıralanan bu əməliyyatların aparılması və dövlət məmurlarına intizam icraatının başlanması üçün müəyyən şərtlər və hallar baş verməli və əsaslandırılmalıdır. Bu şərtlər də öz növbəsində qanunvericiliklə müəyyən edilir. Beləliklə, intizam icraatı aparmaq üçün aşağıda qeyd edilən şərtlər daxilində zəruri intizam icraatının tətbiqi və icrası mümkündür:

- Etik davranış qaydaları üzrə müddələrinin vəzifəsini icra edən dövlət məmuru tərəfindən pozulmağı haqqında digər şəxslərin (hüquqi və ya fiziki) şikayətlərinin olması;
- Dövlət qulluqçusunun etik davranış qaydaları üzrə müddələrə əməl etməməsi haqqında kütləvi informasiya vasitələrində müxtəlif məlumatların, həmçinin maraqların toqquşması haqqında informasiyanın dərc edilməsi.

Qeyd edilənlərdən başqa intizam icraatının tətbiqi prosesində dövlət qulluqçusunun və ya qulluqçularının etdikləri qeyri-etik davranışlarda hüquqi cəhətdən qanun pozuntusu aşkarlanarsa, yəni cinayət tərkibli davranışlar müəyyən edilərsə, onda bu davranışları tapmış dövlət strukturlarının rəhbərləri baş vermiş hadisələrlə bağlı cinayət təqibi orqanına zamanında məlumat ötürməlidirlər.

Azərbaycan Respublikası Maliyyə Nazirliyi öz sistemində işləyən dövlət qulluqçularının əməl etməli olduqları etik davranış qaydalarını pozduqda bu haqda daha operativ məlumat almaq üçün onlayn xidmətdən faydalanır. Belə ki, əgər bu sistemdə işləyən dövlət qulluqçuları etik davranış qaydalarına əməl etməsələr və onları pozsalar, bu pozuntu haqqında Maliyyə Nazirliyinin saytında yerləşdirilən elektron müraciət formasından istifadə edə edib, şikayətlərini buradan bildirə bilirlər.

Şəkil 2: Maliyyə Nazirliyinin qeyri-etik davranış üzrə elektron şikayət

Qeyri-etik davranış barədə elektron şikayət

Adınız	Soyadınız	Atanızın adı
Qeydiyyat ünvanınız		
e-Poçt ünvanınız	Əlaqə telefonlarınız	
Müraciətin mövzusu		
Müraciət		

Mənbə: <http://www.maliyye.gov.az/forms/data/electronic-complaint-about-unethical-behavior>

Beynəlxalq təcrübəyə nəzər saldıqda dövlət qulluqçularının etik qaydalara uyğun davranışlarına nəzarəti Kanadada əsas dövlət təşkilatı olan və Kanada Parlamentinin müstəqil bir orqanı kimi qurulan Maraqların Toqquşması və Etika Müvəkkili Ofisi (Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner) həyata keçirdiyi görülür. Kanadada bu sahədə qanunvericilik Maraqların toqquşması qanunu əsasən aparılır. Maraqların toqquşması və Etika Komissiyası Kanadada vəzifəyə seçilmiş və təyin olunmuş dövlət məmurlarının öz vəzifələri ilə şəxsi maraqları arasındakı mübahisəli vəziyyətləri həll etmək üçün yaradılmışdır (<https://ciec-ccie.parl.gc.ca/en/About-APropos/Pages/default.aspx>, 05.06.2019).

Maraqların Toqquşması və Etika Müvəkkili Ofisi federal hökumətə və ya bir nazirə deyil, yalnız parlamentə hesabat verir. Bu təşkilat vəzifələrini icra edərkən, Kanada Parlamentinə bağlı olduğundan İcmalar Palatasının imtiyazları və toxunulmazlıqlarına sahibdir. Bu təşkilatın müstəqilliyi aşağıdakı kimi təmin edilir:

- Müvəkkil Kanada Parlamenti Qanununa əsasən İcmalar Palatasında hər bir siyasi
- partiya rəhbərinin rəyi alındıqdan sonra Qubernator tərəfindən təyin edilir.

- Bu təşkilatın öz iş şəraiti vardır və Federal Hökumətin orqanı kimi fəaliyyət göstərmir.
- Təşkilat hesabatlarını bir nazir vasitəsilə deyil, birbaşa özü təqdim edir.
- Təşkilatın büdcəsi hökumətdən ayrı tərtib edilir və öz ehtiyacını birbaşa İcmalar Palatasının sözçüsünə təqdim edir və bu kanal vasitəsilə xəzinədən köçürülür.

Avstriyada da dövlət qulluğu sistemində dövlət qulluqçularının etik davranışlarına nəzarət edilməkdədir. Burada dövlət qulluğu sistemi 1999-cu ildə qüvvəyə minən Dövlət qulluğu haqqında Qanun ilə tənzimlənir. Bu Qanunda Avstriyada dövlət xidmətləri göstərilən zaman əsas prinsiplər və qaydalar müəyyən edilmişdir. Burada məqsəd, dövlət məmurlarının Avstriyada dövlət xidmətlərini təqdim edərkən qarşıdurma vəziyyətinin qarşısının alınması və maraqların toqquşmalarına səbəb olacaq hərəkətlərdən uzaq durmasını təmin etmək, həmçinin vəzifələrini şəffaf və vicdanla yerinə yetirməkdir. Bu çərçivədə, Baş Nazirlik və kabinetə daxil olan mərkəzi hökumətin nəzdində Avstriya Dövlət Xidməti Komissiyası (Australian Public Service Commission) qurulmuşdu. Komissiya mərkəzi hökumət yanında Baş Nazirlik üzrə Dövlət Xidmətlərindən Məsul Nazirin nəzdində öz fəaliyyətini həyata keçirir və hər il dövlət xidmətlərində aparılan dəyişikliklər barədə parlamentə hesabat verir (<https://www.apsc.gov.au/working-aps>, 06.11.2019).

Avstriyada dövlət xidmətləri icra edilərkən dövlət məmurlarının əməl etməli əsas prinsipləri və dəyərləri aşağıdakı kimi sıralamaq olar:

- Dövlət xidmətləri siyasi təsirlər olmadan, neytral və peşəkar bir şəkildə icra edilməlidir,
- Dövlət xidmətləri ən yüksək etik standartlara cavab verməlidir,
- Dövlət məmurları öz vəzifələrini yerinə yetirərkən vicdanla və dürüst davranmalıdırlar,
- Dövlət məmurları vəzifələrini icra edərkən şəffaf davranmalı və məntiqli olmalı,

- Dövlət məmurları haqsız qazanc və ya fayda əldə etmək üçün vəzifələrindən, statuslarından, güclərindən və səlahiyyətlərindən və biliklərindən sui-istifadə etməməlidirlər.

Etik davranış qaydalarına nəzarətin aparıldığı ölkələrdən biri də İngiltərədir. 25 oktyabr 1994-cü ildə qurulan İctimai Həyatda Standartlar Komitəsi (Committee on Standards in Public Life) bu vəzifəni icra edir. Bu komitə İngiltərənin ictimai həyatında etik mövzular haqqında hökumətə məsləhət verən və yüksək etik standartları inkişaf etdirən müstəqil dövlət orqanıdır. Komissiya ilk dəfə 1995-ci ildə Lord Nolan tərəfindən qəbul edilmiş İctimai həyatın yeddi prinsipini (bu prinsiplər dissertasiyanın 1.2 paragrafında qeyd edilmişdir) tətbiq etmək üçün geniş araşdırma aparmışdır. İctimai Həyatda Standartlar Komitəsi ölkədə müxtəlif hesabatlar, görüşlər və rəylər yayımlamaq üçün məsuliyyət daşıyır (<https://www.gov.uk/government/organisations/the-committee-on-standards-in-public-life>, 11.11.2019).

Türkiyədə isə dövlət qulluqçularının etik davranışlarını tənzimləyən əsas təşkilat Dövlət Qulluqçularının Etika Komitəsidir. Dövlət Qulluqçularının Etika Komitəsi: Nazirlər Kabineti yanında fəaliyyət göstərən bu komitə dövlət məmurlarının riayət etməli olduğu etik davranış prinsiplərini müəyyənləşdirir və bu prinsiplərin tətbiqinə nəzarət edir. Dövlət Qulluqçularının Etika Komitəsi 11 üzvdən ibarətdir və aşağıdakı funksiyaları icra edir:

- Dövlət qulluqçularının vəzifələrini icra edərkən riayət etməli olduqları etik davranış prinsiplərini müəyyən etmək,
- Etik davranış prinsiplərinin pozulduğunu iddia edildikdə zəruri tədqiqat və araşdırma aparmaq;
- Dövlət sektorunda etik mədəniyyətin bərqərar olması üçün işlər görmək və bu istiqamətdə aparılacaq tədqiqatları dəstəkləmək;
- Hədiyyə almaq qadağasının əhatə dairəsini müəyyən etmək və onun icrasına nəzarət etmək,
- Etik davranış prinsipləri ilə əlaqədar praktikada müəssisə və təşkilatların qarşılaşdıqları problemlər barədə rəylər vermək.

Qeyd edilənləri ümumiləşdirərək deyə bilərik ki, dövlət xidmətlərinin göstərilməsində etik davranış qaydalarına əməl edilməsi və yaranan problemlər nəzarət prosesində ortaya çıxır. Günümüzdə dövlət xidmətləri insanların istək və tələblərinə uyğun olaraq genişləndiyindən dövlət xidmətlərinin icrasında nəzarətin aparılmasına da ehtiyac artmışdır. Bu baxımdan nəzarət təşkilatın səmərəli və effektiv fəaliyyətinin təmin edilməsində və etik dəyərlərin qorunmasında mühüm rol oynayır.

2.3. Dövlət qulluğunda etik dilemmalar

Etik dilemma müəyyən bir vəziyyət yarandıqda iki və ya daha çox alternativ və seçimin yaranması kimi izah edilə bilər. Ancaq qeyd edilməlidir ki, hər hansı bir dilemma yarandıqda müəyyən bir alternativin seçilməsi digər alternativlərin səhv olduğunu göstərmir. Əvvəlcədən müəyyən edilmiş etik prinsiplər və dəyərlər veriləcək qərar üçün əsas qəbul edilir. Burada qərar qəbul etmə prosesində vacib olan şey, etik prinsiplərə ən uyğun olan davranışların müəyyən edilməsidir. Etik dilemmanın mövcudluğunu bəzən iki və ya daha çox təklifin insan daxilində səsləndirilməsi kimi də göstərmək olar (Puiu S., 2016).

Qərarın etik olub-olmadığını düzgün müəyyənləşdirmək, davranış və hərəkətləri etik səhvlərdən ayırmaq üçün üç əsas amil vardır. Bu amillər və onların müəyyənləşməsi üçün veriləcək suallar aşağıdakılardır (Rossy G.R., 2011):

-  Niyyyət,
-  Vəcdan,
-  Məsuliyyət.

Niyyyət əsas amil kimi götürüldükdə veriləcək sual belədir: Etdiyiniz hərəkətin və əməlin səhv olduğunu bilirdinizmi? Niyyyətinizi gizlətməyə çalışdınızmi?. İkinci amil vəcdandır. Bu zaman veriləcək sual Etik olmayan davranışınızdan peşmansınızmi? Yoxsa tutulduğunuz üçün peşmansınız? formasındadır. Sonuncu amil məsuliyyətdir. Dövlət qulluqçusunun məsuliyyətini başa düşməsi üçün verilməli olan sual belədir Etdiyiniz səhvlərə görə yaranmış məsuliyyəti üzərinizə

götürməyə və hər hansı bir qeyri-etik davranışa görə məsuliyyət daşımağa hazırsınızmı?.

Ümumiyyətlə, dövlət qulluqçuları qarşılaşdıqları etik dilemmalar nəticəsində qeyri-etik qərarlar qəbul edə bilərlər. Qərar qəbulu prosesində onları etik davranışlardan çəkəndirməyə istiqamətlənmiş etik prinsiplərin müəyyən edilməsi dövlət qulluqçularının qərar qəbuletmə prosesini asanlaşdırır. Bu məqsədlə, davranışların etik prinsiplərə uyğun olub olmadığını müəyyən etmək üçün Bostonda Bentley Kollecinin İş Etikası Mərkəzi tərəfindən bir araşdırma aparılmışdır. Bu tədqiqata əsasən insan müəyyən bir məsələ haqqında qərar verməzdən əvvəl aşağıda qeyd edilən altı suala cavab verməlidir (Watt D. və Doig A., 2009):

- ✓ Bu doğrudurmu?
- ✓ Bu ədalətlidirmi?
- ✓ Əgər kiməsə zərər dəyəcəksə, bu kimdir?
- ✓ Əgər verdiyimiz qərar qəzetlərin ilk səhifəsində yerləşdirilsəydi, özümüzü rahat hiss edərdikmi?
- ✓ Ailənizə, uşaqlarınıza və ya qohumlarınıza bunu deyərdinizmi?
- ✓ Hadisə necə əks olunur?

Bildiyimiz kimi, insanların etik qərar qəbuletmə proseslərinə birbaşa və ya dolaylı yolla təsir edən bir çox amil vardır. Bu amillər - mədəniyyət, fərdi xüsusiyyətlər, cins, yaş, din, peşə və təşkilati fəaliyyətlər olub, onların etik qərar qəbuletmə proseslərinə ciddi təsir göstərə bilər. Bundan başqa, qərar qəbuletmə prosesində insanların davranışına təsir edən amilləri üç qrupda, yəni şəxsdən asılı dəyişənlər, vəziyyətdən asılı dəyişənlər və qərar qəbuletmə zamanı mövcud olan dəyişənlər kimi də qruplaşdırılır (Meghian F., 2014).

Günümüzdə bir çox peşəkarlar işlədikləri sahədə etik təzyiqlərlə üzləşirlər və göstərilən bu təzyiq etik ziddiyyətlərə səbəb olur. Etik ziddiyyətlər və dilemmalarla tez-tez rastlaşan peşə qruplarından biri də dövlət qulluqçularıdır. Belə ki, dövlət qulluqçuları həyatın müxtəlif sahələrində fəaliyyət göstərir və həyati qərarlar qəbul edirlər. Buna görə də etika dövlət qulluğunun ayrılmaz bir hissəsidir və onların bütün davranışları etik mənaya sahibdir. Bir çox etik dilemma və qərarlar dövlət

qulluğu sistemində rast gəlinir və bir çox insan qəbul edilən qərarların təsirindən birbaşa və ya dolayı yolla təsirlənir (<https://www.scu.edu/government-ethics/resources>, 04.10.2019).

Digər tərəfdən cəmiyyətin formalaşmasında mühüm rol oynayan dövlət qulluqçularının davranışları onların təsir göstərdiyi şəxslərin tərəfindən qismən modelləşdirilir. Bu səbəbdən də bir dövlət qulluqçusu, vətəndaşların onları nümunə göstərmələrini gözlədikləri davranışlara bənzər davranışları nümayiş etdirməlidir (Lewis C. və Gilman S., 2012).

Ümumiyyətlə, fəaliyyət zamanı etik prinsiplər toqquşduqda və ya onlar arasında ziddiyyət yarandıqda aşağıda qeyd edilənlərə diqqət yetirilməlidir (Knaap S. və Vandecreek L., 2010):

1. Etik prinsipin diqqətə alınmaması üçün real bir səbəb olmalıdır.
2. Etik prinsipin diqqətə alınmaması üçün məcburiyyət olmalıdır.
3. Atılacaq addım (davranış) fəda ediləcək prinsipi minimum dərəcədə zədələyəcək şəkildə planlaşdırılmalıdır.
4. Etik prinsipin diqqətə alınmamasının mənfi təsirləri minimuma endirilməlidir.

Yuxarıda qeyd edilənlərlə yanaşı, etik dilemmalarda seçimin nəyə əsasən verilməsi ilə bağlı etika üzrə hakim olan nəzəriyyələrə nəzər salmaq lazımdır. Bu nəzəriyyələr arasında ən mühüm olan iki nəzəriyyə vardır. Bunlar Rəasionalist nəzəriyyə və Utilitarist nəzəriyyədir.

Rasionalist etika, etika tarixinin ən əhəmiyyətli təlimlərindən biridir. Bu nəzəriyyə bəzən ədəbiyyatda onun ən tanınmış nümayəndəsi Kantın adlandırdığı kimi, yəni deontoloji etika olaraq da adlanır.

Aydınlanma dövrünün filosofu Kantın deontoloji nəzəriyyəsinə görə bir davranışın əxlaqi olub olmadığına onun nəticələrinə əsaslanaraq qərar vermək düz deyil. Ona görə etik davranış nəticələrin yaxşı və ya pis olmasına görə deyil, davranış sahibinin niyyəti, daşdığı məsuliyyət və xarakteri baxımından qiymətləndirilməlidir. Bir davranış, əxlaqi öhdəliyə əsaslanırsa yaxşı, əksinə əsaslanmırsa əldə etdiyi nəticəyə nə olurs olsun pisdır. Daxili niyyətə əsaslanan bu

nəzəriyyə, Alman filosofu İmanuel Kant tərəfindən irəli sürülmüşdür. Kanta görə zehni varlığı olan bir insanın şüurlu və azad seçimi və iradəsi ilə bütün insanların nümunə götürə biləcəyi bir şəkildə davranırsa bu əxlaqi davranış olacaqdır.

Kanta görə ağıla sahib bir varlıq olan insan özünə mənəvi qaydalar tətbiq etmək qabiliyyətinə malik olduğu üçün mütləq olaraq hörmətə layiqdir. Eyni zamanda mütləq dəyərə sahib olan insanın qiyməti ola bilməz, bütün insanlar bərabərdir. İnsanların hansı dinə, irqə, sosial təbəqəyə mənsub olmasından asılı olmayaraq onlara hörmət göstərilməlidir. Kantın etika anlayışı ümumi etika və etik davranışlar baxımından əhəmiyyətlidir. İnsanın öz müqəddəratını təyinetmə hüququ Kant tərəfindən səsləndirilən muxtariyyət ideyası işığında formalaşmışdır. Kantın insanın ayrıseçkilik qoymadan hörmətə layiq olduğu fikri, bütün dövlət qulluqçuları üçün vacib bir prinsipdir.

Etika sahəsində xüsusi əhəmiyyətə sahib olan digər nəzəriyyə Utilitarist (teleoloji) nəzəriyyədir. Bu nəzəriyyə müasir dövrün ən uzunömürlü etik ənənəsinə sahibdir. İngilis filosofları Jeremy Bentham 1789-cu ildə nəşr olunan *An Introduction forthe Principles of Morals and Legislation* adlı kitabı ilə bu nəzəriyyənin qabaqcıllarından oldu. Bu nəzəriyyəyə əsasən, yeganə mütləq dəyər 'fayda'dır. Davranışın əxlaqi doğruluğu onun niyyətindən və ya prinsiplərdən asılı deyil, əldə edilən nəticələrdən asılıdır.

Bu səbəblə, Utilitarist nəzəriyyə tərəfindən bir davranışı 'yaxşı' və ya 'pis' adlandıra bilmək üçün nəticə əsasdır. Burada fərdin xoşbəxtliyini artırmaq deyil, daha çox insanın xoşbəxtliyini artırmaq əsas məqsəddir (CAPAM, 2010). Yəni Utilitarist nəzəriyyə, hadisədə rol oynayan hər bir insanın xoşbəxtliyini nəzərə alır. Bu baxımdan deyə bilərik ki, qeyd edilən nəzəriyyənin ictimai/sosial bir xarakteri vardır.

Utilitarizmin fərqli növləri vardır. Utilitarist nəzəriyyəsində fərqli bir cərəyan yaradan Avstraliyalı filosof olan Peter Singer, özünün utilitarist qiymətləndirməsindəki addımları aşağıdakı kimi göstərir (Lewis C., və Gilman S., 2012):

- İlk addım → Maraqlarımız, istəklərimiz və dəyərlərimizin nə olduğunu müəyyənləşdirmək.

- İkinci addım → Qərarımızdan hansı insanların təsirlənəcəyini, onların maraqları, istəkləri və dəyərləri müəyyənləşdirmək.
- Üçüncü addım → Qərarımızdan təsirlənəcək hər kəsin (özümüz də daxil olmaqla) maraqlarını, istəklərini, dəyərlərini bir-biri ilə müqayisə etmək (öz maraqlarımızı birinci yerə qoya bilmərik).
- Dördüncü addım → Qərar. Hər kəs üçün ən yaxşını təmin edəcək qərar verilir.

Beləliklə, etika ilə bağlı nəzəriyyələrdə yarana biləcək dilemmalar zamanı veriləcək qərar da nəyin əsas götürüləcəyi bir-birindən fərqlənir.

Praktikada dövlət qulluqçuları səmərəli olmayan resurs bölgüsü, vətəndaşlarla uyğun olmayan müzakirələr aparmaq və məsuliyyətsiz həmkarlar kimi bir çox etik problemlərlə üzləşirlər. Dövlət qulluqçuları bu problemləri həll edərkən yerinə yetirməli olduqları peşə vəzifələri ilə ümumi etik qaydaların kəsişdiyi nöqtədə peşə etikasına uyğun davranmalıdır (Lewis C. və Gilman S., 2012).

Dövlət sektorunda fəaliyyətdə olan bu məmurların vəzifələrini icra etdiyi müddətdə yarana biləcək dilemmalar zamanı peşəkarlıq, xidmətdə məsuliyyət, ədalətlik, bərabərlik, sağlam və təhlükəsiz mühitin hazırlanması, korrupsiyaya yol verməmək, dürüstlük, doğruluq və etibar, qərəzsizlik, davamlı inkişaf, hörmət və resurslardan səmərəli istifadə edilməlidir.

Beləliklə, dövlət qulluqçularının gündəlik həyatlarında tez-tez rastlaşdıqları və ya qarşılaşa biləcəkləri bir çox etik dilemma vardır. Onları 4 qrupda nəzərdən keçirmək mümkündür (Lewis C. və Gilman S., 2012):

İlk Dilemma - qarşılarındakı variantların heç birinin qənaətbəxş olmadığı, onların arasında ən az pis olanı və ya digərlərinə nisbətən daha yaxşı olanın müəyyən edildiyi bir vəziyyətdir.

Nümunə. Dağılan körpünün inşası üçün açılan tenderdə iştirak etmək məqsədilə müraciət edən şirkətlərin heç biri lazımi şərtlərə tam cavab vermir. Ancaq yeni bir tender açmaq üçün əlavə vaxt tələb olunur və infrastrukturunu təcili bərpa etmək üçün əlavə vaxt yoxdur. Yəni, tenderdə iştirak edən şəxslər arasından biri seçilməli və bu qərar ən qısa müddətdə verilməlidir. Bu vəziyyətdə dövlət

qulluqçusu lazımı şərtlərə cavab verməyən və ya pislər arasında ən yaxşısını seçməlidir.

İkinci Dilemma - birdən çox alternativin və ya bütün alternativlərin yaxşı olduğu və birinin seçildiyi təqdirdə digərindən imtina edilməli olduğu bir vəziyyətdir. Burada dövlət məmuru ən yaxşılar arasından birini seçməlidir.

Nümunə. Hər hansı dövlət qulluğu vəzifəsinə seçimlərdə eyni universiteti bitirmiş, eyni dərəcəli diplom almış və imtahanda da eyni performans göstərmiş iki namizəddən birinin seçilməsi bu dilemmaya nümunədir.

Üçüncü Dilemma - Ən çox insanı məmnun edəcək seçimin verilməsi vəziyyətidir. Müxtəlif insanlara və qruplara fərqli təsir göstərəcək bir qərarın verilməsidir.

Nümunə. Özəl sektora sərmayə qoyuluşunu təşviq etmək üçün dövlətə məxsus torpaq sahəsinin pulsuz verilməsi nəticəsində həmin ərazidə zavod tikiləcək və istehsalla məşğul olacaqdır. Yeni zavodun tikintisi isə ətraf mühiti çirkləndirdiyi üçün həmin ərazidə yaşayan bir qrup insanı narahat edəcəkdir. Digər tərəfdən yeni iş yerləri açılacağı üçün başqa bir kəsim bu layihəni dəstəkləyəcəkdir. Nəticədə bəziləri verilən bu qərara iqtisadi inkişafı dəstəklədiyi üçün müsbət baxacaq, digərləri isə korrupsiya kimi qəbul edəcəkdir.

Dördüncü Dilemma - Dövlət qulluqçularının qarşılaşa biləcəyi son dilemma, verilən qərarlar nəticəsində baş verəcək hadisələrin ya özlərinə ya da qohumlarına müsbət və ya mənfi təsir göstərməsidir. Bu təsir birbaşa ola biləcəyi kimi, dolayı yolla da baş verə bilər. Belə bir vəziyyətdə maraqların toqquşması baş verəcəkdir. Başqa sözlə, qərar qəbul edən şəxsin fərdi maraqları ilə ümumi mənada ictimai maraqlar arasında ziddiyyət yaranacaqdır. Hər kəsin öz maraqlarına zidd olan bir qərar qəbul etməsi çox müşkül məsələdir. Bu cür hallarda, prinsipcə, qərardan müsbət və ya mənfi, ya da dolayı və birbaşa yolla təsirlənəcək dövlət qulluqçularının qərar qəbul etmə prosesində iştirak etməməsi lazımdır.

Nümunə. Dövlət qulluqçusunun atasının evinin də olduğu bir bölgədə dövlətləşdirmə qərarının, hər kvadrat metrə görə məbləğin müəyyənləşməsi, ya da onların yeni yaşayış yerlərinə köçürülməsi hadisəsi.

Əvvəlcədən də qeyd edildiyi kimi, dövlət qulluqçuları bu etik dilemmaların öhdəsindən gələbiləcək bacarığa sahib olmalıdırlar.

Baş verən vəziyyətlərin etik bir dilemma olub olmadığını müəyyənləşdirmək üçün dövlət qulluqçusunun məlumatlılıq səviyyəsi yüksək olmalıdır. Çünki etik dilemma ilə qarşılaşdıqda, məmurlar bilərəkdən və ya bilmədən etik qaydaları poza bilirlər. Etik qaydaların pozulması vətəndaşa, işin prosesinə və ya üçüncü bir tərəfə zərər verə biləcəyi üçün dövlət qulluqçuları bu məsələdə çox diqqətli olmağa borcludurlar.

Etik dilemma qarşısında özünü çarəsiz və qeyri-qənaətbəxş hiss edən və bu proses haqqında mənfi düşüncələrə sahib olan dövlət qulluqçularının etik dilemmalar zamanı düzgün qərar qəbul etməsi və məsələni həll etməsi çətin ola bilər.

Etik dilemmaların həllində məsuliyyət daşıyan dövlət qulluqçularının etik dilemmalar baş verdikdə nə hiss etdiyi, nə düşündüyü və necə hərəkət etdiyini bilməsi və bunun fərqləndirilməsi vacibdir.

III FƏSİL. İDARƏÇİLİK MƏDƏNİYYƏTİNİN TƏKMİLLƏŞDİRİLMƏSİ İSTİQAMƏTLƏRİ

3.1. Dövlət qulluğunda etikanın təkmilləşdirilməsi istiqamətləri

Dövlət idarəciliyində etik prinsiplərə xüsusi əhəmiyyət verilməsinin başlıca səbəblərindən biri dövlətə və onun institutlarına etimadın yaradılması və onun qorunmasının vacibliyi ilə bağlıdır. Cəmiyyətin maraqlarının qorunduğu, ictimaiyyətin onları idarə edənlərə və dövlət qulluqçularına qarşı inamın təmin edildiyi və hörmətin göstərilməsi, habelə cəmiyyətdə bütün etik prinsiplərin əməl edildiyi hallarda həmin ölkə hər cəhətdən inkişaf edəcək və irəliləyəcəkdir.

Dövlət idarəetməsində tətbiq olunan sistemin yaxşı işləməsi üçün ən vacib göstəricilərindən biri etik şüurun təşkilat daxilində yuxarıdan aşağıya doğru, yəni rəhbərdən başlayaraq aşağı vəzifəli işçilərə qədər hakim olmasıdır. Müasir ölkələrin əksəriyyətində bu şüurun uzun illərdir yaranmasına və etik normaların qəbul edilməsinə baxmayaraq inkişaf etməkdə olan ölkələrdə etik yanaşmasının əhəmiyyəti son dövrlərdə aktuallıq qazanmışdır. Bu sahədə müxtəlif tənzimləmələr aparılmışdır. Dövlətin imtiyazlı mövqeyini bir qədər sadələşdirən şəffaflıq, hesabatlılıq və peşə etikasına kimi anlayışlar dövlət idarəciliyi terminologiyasında öz yerini tutmuş və ictimaiyyət tərəfindən hörmətlə qarşılanmışdır (TÜSIAD, 2005: s.35).

Etika əsaslı bir idarəetmə sistemini qurarkən dövlət qulluqçularının bənzər hadisələrə qarşı bənzər münasibət və davranışlarının olmasını təmin etmək lazımdır. Başqa sözlə, etik kodların tətbiq olunduğu yerlərdə dövlət qulluqçularının davranışların standartlaşdırılması lazımdır. Müəyyən hadisələrə qarşı tətbiq ediləcək və əxlaqi aspektdən yaxşı və düzgün hərəkət formalarının müəyyənləşdirilməsi və onların bir toplu kimi qeyd edilməsi etik idarəetmə sisteminin qurulmasında vacibdir.

Bu səbəbdən dövlət qurumlarının təşkilatdaxili etik mədəniyyət formalaşdırmasını təmin etmək zəruridir. Qeyd etmək lazımdır ki, bu məqsədlə atılacaq addımların başında ilk əvvəl rəhbər vəzifəni tutan şəxslərin etik davranış qaydalarına uyğun davranmalıdır.

Beləliklə, dövlət orqanlarında rəhbərlərin mövcud olan idarəetmə etikasından gözlənilən bir çox fayda vardır. Bu faydalardan ən mühümlərini aşağıdakı kimidir sadalamaq olar (Eryılmaz B., 2008: s.9):

- dövlət məmurlarını yaxşı davranmağa və pis əməllərdən çəkəndirməyə istiqamətləndirmək;
- dövlətə və dövlət qulluqçularına olan etimadı artırmaq;
- idarəetmədə qanuniliyini artırmaq və dövlət-vətəndaş inteqrasiyasını təmin etmək;
- dövlət qurumlarında idarəetmə üzrə davranış standartlarını yüksəltmək;
- dəyərlərin toqquşduğu hallarda qərar qəbul edənlərə və onları həyata keçirənlərə istiqamət vermək;
- sosial quruluşu, iqtisadi inkişafı, demokratiyanı və qanunun aliliyini gücləndirmək;
- dövlət xidmətlərinin xərcini azaldılmaq və keyfiyyətini artırmaq.

Başqa sözlə, hər bir dövlət qurumunun qəbul etməli olduğu ilk əsas prinsip etik davranış qaydalarına riayət etməkdə qətiyyətli olmaqdır. Bu baxımdan təşkilatda qətiyyətlilik göstərildikdə, dövlət təşkilatlarında etik mədəniyyətini bir modelə çevrilməsi mümkündür. Buna baxmayaraq, başda rəhbərin davranış prinsiplərinə əməl etməsi təşkilatda digərlərinə nümunə olmalı və prinsiplərin tətbiqində bütün vəzifə və məsuliyyəti öz üzərinə götürməlidir.

Dövlət qulluğunun etik faydaları gücləndirmək məqsədilə bu qaydaları bürokratik etika və demokratik etika olaraq iki hissəyə ayıraraq tədbir görmək olar. Bürokratik etika effektivlik, səmərəlilik və təcrübə kimi dəyərlərlə əlaqəlidir. Demokratik etika isə vətəndaşlıq, ictimai maraq, sosial ədalət, etimad, həssaslıq, şəffaflıq və hesabatlılıq kimi dəyərləri özündə cəmləşdirir. Bu bölgüyə uyğun olaraq dövlət qulluqçularının etik davranışlarını sağlamlaşdırmaq və bu istiqamətdə onlara təlim keçmək mümkündür.

Dövlət xidmətlərinin yaxşılaşdırılması üçün hərtərəfli islahatlar həyata keçirilərkən dövlət xidmətlərində etika məsələsi və keyfiyyət diqqətdən kənarda qalmamalıdır. Bu istiqamətdə xüsusi hüquqi baza yaradılan zaman nəzərə

alınmalıdır ki, bu hüquqi sənədlərdə sosial mədəniyyət və cəmiyyətin həssas olduğu dəyərlərlə bağlı ətraflı tənzimləmələr olmalıdır. Ancaq onu da qeyd etmək lazımdır ki, təkcə qanun və digər standartlarla istənilən və ya planlaşdırılan səmərəliliyi və keyfiyyəti təmin etmək olmaz. Etikaya əsaslanan idarəetmə modelində sahib olmaq üçün etik bəyannamələrin və etik qanunların hazırlandığı kimi, dövlət qulluqçularının mülkiyyət haqqında bəyannamələrin hazırlanması və hər kəsə açıq elan edilməsi zəruridir. Bu mexanizmlər hər bir təşkilatda olması mütləq olan etik qaydalar olmalıdır. Eyni zamanda qeyri-etik davranışların xəbərlənməsi üzrə məsul bir təşkilatın yaranması da cəmiyyətdə xarici nəzarət alətləri kimi effektiv şəkildə istifadə edilə bilər. Bu zaman etik davranış qaydalarının həyata keçirilməsini təmin edən mexanizmlər daha aktiv və effektiv işləyəcəkdir.

Dövlət idarəetməsində etika ilə bağlı üç əsas yanaşma mövcuddur. Bunlardan ilki dövlət idarəçiliyində etik davranışları təfərrüatlı qaydalarla tənzimləyən qaydalar rejimidir. Dürüstlüyə əsaslanan etik rejim və qarışıq rejim isə digər yanaşmalardır. Bu yanaşmalar arasında ilk iki metoddan birinin müəssisədə tətbiqi etik qaydalarda əməletməni yüksəltməyə bilər. Bu məqsədlə üçüncü, yəni qaydalar rejimi ilə dürüstlüyə əsaslanan etik rejim birlikdə tətbiq edilməlidir. Başqa sözlə etik davranış prinsiplərini tənzimləyən hüquqi tənzimləməyə ciddi nəzarət edilməli, pozuntular cəzalanmalı, digər tərəfdən isə təlim və məsləhət xidmətləri göstərərək dürüstlük qaydaları təbliğ edilməlidir (TÜSIAD, 2005: s.35).

Dövlət idarəçiliyində dövlət qulluqçuları ictimai malların və xidmətlərin istehsalından cavabdeh şəxslərdir. Bu baxımdan dövlət qulluqçuları da dövlət idarəetməsi daxilində bir təşkilatın nəzdində fəaliyyət göstərən şəxsdir. Dövlət idarəçiliyinin insan elementi ilə fəaliyyət göstərməsi, onların həyata keçirdikləri hər bir işdə təyin edilmiş prinsiplərə uyğun davranmağı əhəmiyyətli edir. Dövlət qulluqçularının vəzifələrini icra etdiyi zaman əməl etməli olduğu əsas prinsiplərdən biri ictimai maraqları hər cür şəxsi maraqlardan üstün tutmasıdır. Bu prinsipdən aydın şəkildə göründüyü kimi, dövlət qulluqçularının ən vacib vəzifəsi şəxsi mənafeələrini arxa plana ataraq cəmiyyətə fayda vermək üçün çalışmaqdır. Bu məqsədə çatmaq üçün və təşkilatda etik dəyərlərin genişlənməsi və bu dəyərlərin

möhkəmlənməsi üçün kompleks tədbirlər görülməlidir. Yəni müxtəlif elementlər birlikdə tətbiq edilməlidir. Bu elementlər əsasən aşağıdakılardır (Eryilmaz, 2008:8):

- siyasi və bürokratik iradə,
- yaxşı tənzimlənmiş hüquqi baza və etik davranış qaydalarının tətbiqi,
- etika komitəsinin mövcudluğu və effektiv fəaliyyəti,
- ictimai və vətəndaş cəmiyyətinin iştirakı,
- nəzarət və cavabdehlik mexanizmlərinin mövcudluğu və effektiv fəaliyyəti,
- idarəetmədə şəffaflıq,
- ixtisasartırma təlimlərinin və maarifləndirmə işlərinin aparılması.

Dövlət idarəetməsində etik davranış prinsipləri ilə nail olmaq istənilən əsas məqsəd dövlətdə və cəmiyyətdə rüşvətxorluğun və ya ümumi olaraq korrupsiyanın qarşısını almaq və dürüstlüyü təmin edib şəffaf, ədalətli, hesab verə biləcək bir cəmiyyət yaratmaqdır.

Həm dövlət idarəetməsi strukturu daxilində, həm də digər təşkilatlarda qeyri-etik davranış qaydalarının intensivləşməsi bu təşkilatlarda etik dəyərlərin xaric edilməsinə səbəb olur.

Qeyri-etik davranış, etik prinsiplər və etik dəyərlərə uyğun olmayan və ya ziddiyyət təşkil edən davranışlardır. Başqa sözlə, ümumbəşəri etik qaydaların və bu qaydaların tətbiq olunmasının təmin edilə bilmədiyi zaman idarəetmə sistemində ciddi problemlər yaranır. Bu problemlər öz növbəsində digər qeyri-etik davranış qaydalarının yaranmasına və tez-tez baş verməsinə səbəb olur (Dunleavy P., 2018).

Beləliklə, dövlət təşkilatlarının daxilində fəzilət yerinə kələkbazlıq artacaq və vicdanlı dövlət qulluqçularını dürüst olmayan şəxslər əvəz edəcəkdir. Dövlət qurumlarında ixtisaslı, məsuliyyətli, təcrübəli, yetkin və işinə sadıq insanlar öz yerlərini müvəffəqiyyətsiz, bacarıqsız və qeyri-qənaətbəxş işləyən işçilərə verəcəkdir. Nəticədə qeyri-etik davranışların gücləndiyi cəmiyyətlərdə dövlət idarəciliyinə inamsızlıq vətəndaşların idarəetməyə olan baxışlarına da mənfi təsir göstərəcəkdir. Bu baxımdan ən böyük vəzifə dövlət qulluqçularının üzərinə düşür.

Dövlət qulluqçuları hər cür qeyri-etik davranışlardan uzaq durmalı və keyfiyyətli xidmətləri bütün vətəndaşlara göstərməlidir.

Qeyd edilən bu halların baş verməməsi və dövlət idarəçiliyi sahəsində vətəndaşlarda inamsızlığın qarşısını almaq üçün bir sıra addımlar atılmalıdır. Bu məqsədlə qeyri-etik davranışlardan azad, beynəlxalq sistemə uyğun, effektiv və səmərəli bir dövlət idarəçiliyi qurulmalıdır. Buna baxmayaraq, hər şeydən əvvəl qeyri-etik davranış qaydalarını dəyişdirmək üçün təşkilatda, həmçinin bütünlükdə cəmiyyətdə köklü dəyişikliklərə nail olmaq üçün dövlət qulluqçularının düşüncə və davranışlarında zehniyyət dəyişikliyinə nail olmaqdır. Buna nail olmaq nisbətən çətin bir hal olub sistemli islahatlar tələb edir.

Bu vəziyyətlə bağlı olaraq təhsil sistemi, idarəetmə tərzı və fəlsəfəsi, sosial struktur, işçilərin münasibətləri bu dəyişikliyə məruz qalmalıdır. Təşkilatda müəyyən bir mədəniyyət yaratmaq və onu sağlamlaşdırmaq üçün rəhbərlər tərəfindən yeni şüarlar da tapmaq olar. Bu isə ancaq təşkilatda liderlərin olması ilə mümkündür. Burada ən mühüm olan isə yaradılan yeni strukturda qeyri-etik davranışların qarşısının alınmasıdır. Günümüzdə tez-tez qarşımıza çıxan qeyri-etik davranışlara - korrupsiya, rüşvətxorluq, ayrıseçkilik və patronaj aiddir (Dunleavy P., 2018; TÜSIAD, 2005).

Korrupsiya – dövlət qurumlarında vəzifə tutan şəxslərin sahib olduqları statusundan və ya təmsil etdikləri orqanların statusundan istifadə edərək qanunsuz yollarla maddi və digər nemətləri əldə etməsidir. Bura eyni zamanda müxtəlif imtiyazlar ya da güzəştləri də aid etmək olar. Dövlət qulluqçuları vəzifə səlahiyyətlərindən, habelə konkret status və səlahiyyətlərdən yaranan fürsət və imkanları başqalarının xeyrinə istifadə etdikdə də korrupsiya halı yaranır. Fiziki şəxslərlə hüquqi şəxslərin dövlət qulluqçularına maddi və digər nemətləri verməsi, imtiyazlarla güzəştlərin qanunsuz yollarla müəyyən vəzifələri tutan şəxslərə təklifi, vəd olunmağı və çatdırılması bu şəxslərin vəzifəsini düzgün yerinə yetirməməsinə səbəb olur. Buna görə də qeyri-etik davranış sayılır və qarşısı alınmağa çalışılır. Beləliklə, bürokratik mexanizmdəki pozuntular mövcud sistemi məhv edərək,

səmərəlilik və effektivlik kimi mühüm dəyərlərin dövlət qurumlarında itirilməsinə və bu təşkilatların məqsədlərinə çatmamasına səbəb olur (OECD, 2018).

Korrupsiya zamanı dövlətin verdiyi səlahiyyətlərdən şəxsi maraqlar üçün sui-istifadə edildiyi, qeyri-qanuni, ağır cinayətlərdən tutmuş kiçik qanun pozuntularına, qısaca dövlət məmurlarının etməməli olduqları şeyi etmələri və ya etməli olduqları işləri icra etməməsi kimi hallara qədər müxtəlif formalarda baş verdiyi üçün bu davranışın zamanında müəyyən edilməsi və qarşısının alınması lazımdır.

Yuxarıda qeyd edilən səbəblərdən korrupsiyanın qarşısını almaq üçün onun yaranma səbəblərini sistemləşdirmək olar. Bu səbəbləri əsas olaraq aşağıdakı kimi qruplaşdırmaq olar (OECD, 2018):

1. inzibati səbəblər;
2. iqtisadi səbəblər;
3. sosial səbəblər;

İnzibati səbəblər - dövlət idarəciliyində baş verən korrupsiya, təşkilati, tənzimləyici qaydalar və prosedurlar və fərdi problemlərdən ibarətdir. İkincisi qrup iqtisadi səbəblərə isə dövlətin iqtisadiyyatdakı çəkisi, qeyri-rəsmi (kölgə) iqtisadiyyatı, gəlir uçurumu və ticarət əlaqələri aiddir. Üçüncü qrupda sosial səbəblər olaraq - ənənəvi strukturların güclü olması, təhsil sisteminin zəifliyi, vətəndaşlıq və haqqını müdafiə etmək şüurunun formalaşmaması, qeyri-hökumət təşkilatlarının zəifliyi və mənfi sosial anlayışlar göstərilə bilər (TEPAV, 2006). Buradan da göründüyü kimi, korrupsiya problemini vahid bir bazaya qoymaq mümkün deyil. Bütün dünyanın qarşılaşdığı bir problem olan korrupsiyanı sosial struktur, təhsil amili, maraq qrupları və iqtisadi struktur kimi bir çox cəhətdən qiymətləndirmək lazımdır. Bu problemi həll etmək üçün isə bütün cəmiyyət, dövlət və bu istiqamətdə fəaliyyət göstərən təşkilatlar birlikdə işləməlidir.

Bu gün korrupsiya ümummilli problem olmayıb, qlobal problemə çevrilmişdir. Buna görə də təkcə ölkələr tərəfindən milli səviyyədə aparılan korrupsiyaya qarşı mübarizənin kifayət etmədiyi və beynəlxalq əməkdaşlıqla inteqrasiyanın çox dəyərli və vacib olduğu qeyd edilir. Başqa sözlə qloballaşan dünyada korrupsiya ilə mübarizə yolları arasında beynəlxalq əməkdaşlıq mühüm rol oynayır. Birləşmiş

Millətlər Təşkilatı, Dünya Bankı, OECD, Birləşmiş Millətlər Təşkilatının İnkişaf Proqramı, Beynəlxalq Valyuta Fondu, Avropa Birliyi, Avropa Şurası kimi beynəlxalq təşkilatlar bu istiqamətdə mühüm tədqiqatlar aparır, antikorrupsiya strategiyalarını müəyyənləşdirir və bu barədə hesabatlar yayımlayır və bu problemin həllinə çalışırlar (OECD, 2016).

Həm bütünlükdə dünya ölkələri ilə, həm də ayrılıqda ölkə daxilində qeyri-etik davranış hesab olunan korrupsiya problemini həll etmək və beynəlxalq təşkilatlarla əməkdaşlıq etmək yüksək nəticələr əldə etməyə imkan verəcəkdir. Çünki belə ciddi problemlər yalnız ölkələrin həddləri daxilində yaranmır.

Rüşvət yalnız bu günün problemi olmayıb, tarix boyu cəmiyyətinin mövcud olduğu hər bir dövrdə var olan, keçmişdən günümüzdə qədər davam edən sosial bir problemdir. Dövlət idarəciliyində də ən çox yayılmış qeyri-etik davranış növləri arasındadır. Rüşvətin yaranma səbəblərinə baxarkən inzibati səbəblər bu problemin yaranmasında səbəb olan ilk amil kimi qəbul edilə bilər.

Vəzifədə statusun daima qorunması rüşvətin səbəbləri arasında mühüm yer tutur. Mərkəzdən idarəetmənin dominant olduğu və yerli özünüidarəetmənin zəif fəaliyyət göstərdiyi hallarda da, yəni məsuliyyət bölgüsü olmadığı hallarda ölkələrdə qeyri-etik davranışlar yüksək olur. Digər bir səbəb kimi də, dövlətin davamlı olaraq böyüməsi nəticəsində məsuliyyətin artması və artan yük ilə əlaqədar bu işlərin vaxtında yerinə yetirilmədiyini göstərmək olar. Xüsusilə inkişaf etməkdə olan ölkələrdə rəhbərlərin rəhbərlik etdiyi təşkilatda aparılan işlərdən bixəbər olması, ya da rəhbərlərin apardıqları fəaliyyətlər ilə əlaqədar idarə etdiyi işçilərə məlumat çatdırmaması bu problemi yaradır. Eyni zamanda xalqa mühakimə etmə səlahiyyətinin verilmədiyini hallarda da bu kimi qeyri-etik davranışlar qaçınılmaz olur (OECD, 2016).

Həm rüşvət, həm də digər etik olmayan davranışların bir çox spesifik və ümumi səbəbləri ola bilər. Rüşvətxorluğun dövlət qurumlarında bu qədər geniş yayılmasının bir çox səbəbi olsa da, effektiv idarəetmə mexanizminin qurulmaması və etik mühitin olmaması ən vacib amildir.

Vətəndaşlar və bürokratlar arasında sıx əlaqələrin qurulması və bunun nəzarət mexanizminin elementi kimi qəbul edilməsi rüşvətxorluğa qarşı mübarizənin effektiv işləməsinə kömək edəcəkdir. Şəffaflığa, hesabatlılığa, qərəzsizliyə və iştiraka verilən əhəmiyyət dövlət idarəçiliyinə səmərəliliyi artıracaq və rüşvət kimi mənfi davranışların qarşısını alacaqdır.

Qeyri-etik davranışlar arasında dövlət qulluğu sistemində görülən səhv addımlardan biri də ayrı-seçkilikdir. Ayrı-seçkilik müəyyən bir insanı, qrupu və ya fəaliyyəti başqaları ilə müqayisə edib, onların arasında seçim etmək və bu seçim nəticəsində obyektivliyə deyil, şəxsi maraqlarına uyğun hərəkət edərək tərəf tutmaq kimi müəyyən edilir. Qeyri-etik olan bu davranış əslində hər hansı bir maddi və ya mənəvi istəklərin və ya təzyiqin nəticəsidir (Jilke S., Rys S. və Dooren V., 2018).

Günümüzdə həm mərkəzi idarəetmə, həm də yerli özünüidarəetmə orqanlarında öz tərəfdarlarına imtiyazların verilməsi, onlarla digər qruplar arasında fərqlərin qoyulması tez-tez qarşılaşılan bir vəziyyətdir. Bununla mübarizə aparmaq üçün ən təsirli və düzgün yol mərkəzi hökumətdə və yerli özünüidarəetmə orqanlarında etik qaydaların üstünlük təşkil etməsidir.

Dövlət qulluğu sistemində qarşımıza çıxan qeyri-etik problemlərdən digəri patronajdır. Patronaj əslən fransız dilindən gələn bir söz olub, yüksək səviyyədə olan birinə arxalanmaq və dəstəklənmək deməkdir. Patronaj, siyasi prosesdə iqtidara, hakimiyyətə gələn siyasi partiyaların dövlət qurumlarında və təşkilatlarda yüksək rəhbərləri işdən azad edərək özlərinə yandaş olmaları məqsədilə yeni işçilər təyin etməsidir. Eyni zamanda patronaj, siyasi partiyaların hakimiyyətə gəldikdən sonra onları dəstəkləyən qruplara və ya lobbilərə müxtəlif yollarla imtiyazlı güzəştlər təqdim etməsidir (TEPAV, 2006).

Patronaj günümüzdə bir çox ölkədə geniş yayılmışdır. Bu vəziyyət bəzən təşkilatlarda işləyən ən aşağı heyətə qədər genişləyə bilər. Patronaj, eyni zamanda mərkəzi hökumətin regionlar üzrə təşkilatlarında da yayılmış bir haldır. Patronaj dövlət idarəçiliyində etik prinsiplərdən olan bərabərlik və qərəzsizlik prinsiplərini pozan bir davranış növüdür. Qeyd etmək lazımdır ki, burada etik kodeksdə neytrallıq

prinsipinə uyğun olaraq insanların siyasi baxışlarından və dünyagörüşlərindən asılı olmayaraq insanlara hörmət etmək və tərəf tutmağa məcbur etmək olmaz.

Ümumiyyətlə, bir təşkilatda qəbul edilən qərarların və həyata keçirilən tədbirlərin etibarlılığı müəyyən standartlara riayət edilərək həyata keçirilmiş müstəqil bir nəzarət fəaliyyəti nəticəsində təmin edilə bilər. Bütünlüyü, dürüstlüyü, dəqiqliyi və qərəzsizliyi müstəqil bir qurum tərəfindən yoxlanılmış və təsdiqlənmiş məlumatlar hamı tərəfindən etibarlı məlumat hesab olunacaqdır.

Beləliklə, cəmiyyətdə etika sahəsində yaranan problemlərin həlli üçün dövlət qulluqçularının fəaliyyətini tənzimləyən etika komitəsinin qurulması faydalı olardı. Bu komitə ölkə üzrə qeyri-etik davranışlarla bağlı şikayətləri və ya hər hansı bir şübhəli hadisəni araşdırmaqla yanaşı, etik mədəniyyətin təşkilatda formalaşmasına da tövhə verə bilər. Eyni zamanda vətəndaşların bu sahədə idarəetmə sistemi ilə əlaqəli məsələlər haqqında daha çox məlumata sahib olmasını və idarəetmə proseslərində onların iştirakını təmin etməyə çalışmalıdır. İndiki dövrdə məlumatların gizli saxlanılmasına və bağlı qapılar arxasında saxlanılmasına müsbət yanaşılmadığından dövlətlər buna diqqət yerirməlidir.

Vətəndaşların dövlət idarəetmə sistemindən gözləndiyi şəffaflıq, hesabatlılıq, dürüstlük və qərəzsizlik etik qaydalar çərçivəsində əməl edilməlidir. Yaradılacaq etik komitə bu mövzularda diqqətli olmalı və vətəndaşların istəklərini etik prinsiplərə uyğun reallaşdırmağa çalışmalıdır. Belə bir komitənin mövcudluğu cəmiyyətdə etika ilə mübarizədə faydalı olacaqdır. Bu komitə müstəqil olub, həm dövlət qurumlarından, həm ictimai təşkilatlardan, mediadan, həm də müxtəlif sahədə çalışan vətəndaşlardan ibarət olmalıdır.

Dövlət qulluqçularının etika komitəsi səmərəli idarəetmə modelinin qurulmasında zəruri bir struktur olub, dövlət strukturunun daha funksional olmasında və vəzifələrini qərəzsiz şəkildə davam etdirməsinə imkan yaradacaqdır.

Kənarda aparılan nəzarətdən başqa, müəssisə daxilində də ciddi nəzarət aparılmalıdır. Bu, yarana biləcək risklərin idarə edilməsi və səmərəli idarə edilməsi ilə bağlı obyektiv təminatın olmasına və etibarın formalaşmasına da kömək

edəcəkdir. Buna görə də etik qaydalar daxili nəzarətin düzgün aparılması və təşkili üçün zəruri və faydalıdır.

Daxili nəzarət fəaliyyətinin idarə edilməsi işin xarakteri, tapşırıqların planlaşdırılması, tapşırığın icrası, nəticələr haqqında hesabatın hazırlanması, inkişaf tendensiyasının izlənməsi və yarana biləcək risklərin rəhbərlik tərəfindən qarşısının alınması bu müəssisənin performans standartlarında əks olunacaqdır (Chowdhury A. və Shil N., 2016).

Bundan başqa atılmalı olan zəruri addımlardan biri, daxili nəzarətin həyata keçirilməsi zamanı bunu icra edənlərin həmin vəzifədə uzun müddət deyil, zamanla dəyişməsidir. Belə ki, nəzarətin eyni sahədə və ya mövzuda uzunmüddətli yoxlama aparılmasının neytrallığı pozacağı nəzərə alınaraq nəzarəti həyata keçirənlər və bu sahədə işləyənlər arasında zamanla dəyişiklik edilməlidir.

3.2. Liderlik mədəniyyətinin təkmilləşdirilməsi

Liderlik bir qrup insanı müəyyən hədəflər ətrafında toplanmaq və bu hədəflərə çatmaq üçün onlara təsir etmək və onları aktivləşdirmək üçün istifadə edilən bilik və bacarığının məcmusudur. Başqa sözlə, lider müəyyən bir vəziyyətdə, zaman dilimində və şərtlər daxilində təşkilati məqsədlərə çatmaq üçün könüllü olaraq səy göstərməyə yönəlmiş və ortaq məqsədlərə çatmaqda köməkçi rola sahib olan və ya bu rolu üzərinə götürən, öz təcrübələrini digərlərinə çatdıran bir şəxsdir. Bu təriflərdən də göründüyü kimi, lider bəzi üstün xüsusiyyətlərə sahib olub, insanları və qrupları müəyyən bir məqsəd üçün bir yerə toplamaq və fəaliyyətə istiqamətləndirmək gücünə malikdir (Bass B. və Bass R., 2008).

Liderliyə verilən təriflərə nəzər saldıqda, liderlik prosesinin əsasən bir insanın başqalarına təsiretmə qabiliyyəti ilə əlaqəli olduğu görülür. Bu kontekstdə, liderin onları izləyənlərə necə təsir etdiyi, bu əlaqə və təsir prosesində hansı amillərin rol oynadığı, həmçinin liderin istifadə etdiyi güc mənbələri öyrənilməyə çalışılır. Liderliyin mövcudluğu və davamlı olması üçün təşkilatda aşağıda qeyd edilən xüsusiyyətlər reallaşmalıdır (Zacharatos A., 2000: s.27):

- lider, qrup məqsədlərinin həyata keçirilməsinə daima öz töhfəsini verməlidir,

- liderin rolu hər kəs tərəfindən açıq şəkildə müəyyən edilməli və qəbul olunmalıdır,
- təşkilatda qrupların verəcəyi qərarları və fəaliyyət istiqamətlərini düzgün seçməlidir,
- qrupun ehtiyaclarının liderlər tərəfindən təmin edildiyi görülməlidir,
- qrupun uğurlu fəaliyyəti təmin edilməlidir.

Təşkilatda liderliyə olan ehtiyacı müxtəlif səbəblərlə izah etmək mümkündür. Bu səbəblərdən bəziləri - planlaşdırmanın əksikliyi, dəyişən ətraf mühit şəraiti, təşkilat daxilində mühit dəyişikliyi, rabitə sistemi, qərarlarda iştirak etmə, sosial nəzarət, status və rol kimi təşkilatdaxili amillərdir. Bu amillərlə yanaşı, təşkilat üzvlərinin digər təşkilatlarla və xarici mühit ilə əlaqələri, vətəndaşların, istehlakçıların davamlı olaraq dəyişən tələbləri, təşkilat üzvlərinin istəkləri ilə reallıq arasındakı uyğunsuzluq təşkilatda liderə olan ehtiyacı doğurur.

Maks Veber liderləri sahib olduğu xüsusiyyətə əsasən bir neçə növə ayırmışdır. Bunlar (Bass B. və Bass R., 2008):

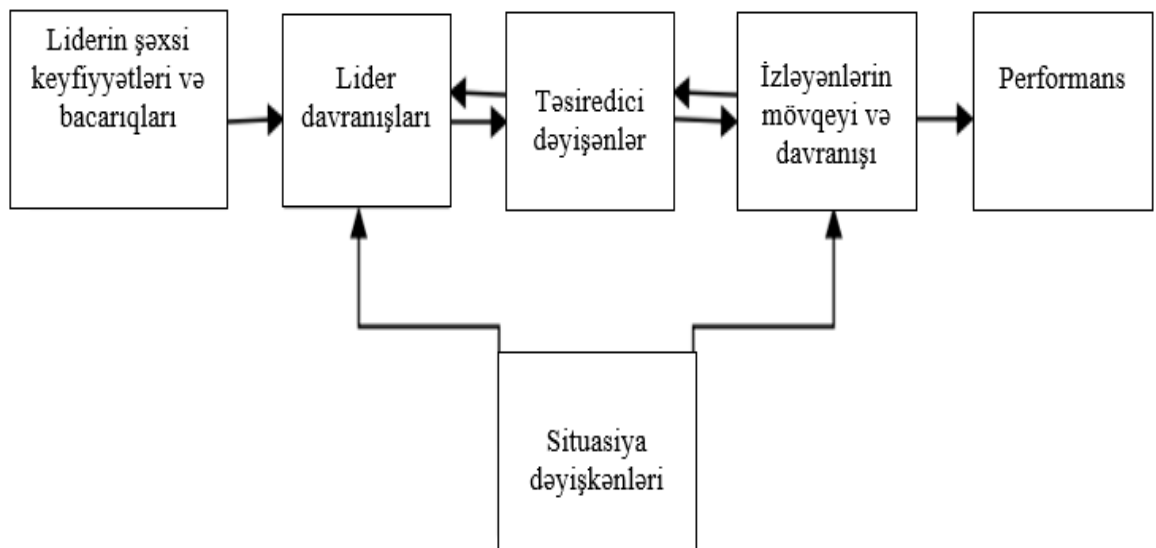
- ❖ Ənənəvi lider - Ənənəyə bağlı bir lider növüdür.
- ❖ Xarizmatik lider - Müəyyən bir cəmiyyətdə tarixi, iqtisadi, sosial və mədəni şərtlərin hazırladığı şəxsdir. O, inqilabi xarakterə sahibdir. Ona doğuşdan ya da təbii bir lider də deyilir.
- ❖ Qanuni lider - İdarəetmə və əmretmə gücünü hüquqi bazadan, qanunlardan alan şəxsdir.
- ❖ Texnoloji lider - Müəyyən bir mövzuda sahib olduğu təcrübə ilə özünü qəbul etdirən şəxsdir.

Liderlik üslubunun formalaşmasında və prosesin səmərəliliyində gücün mənbəyi və onun istifadəsi xüsusilə əhəmiyyətə sahibdir. Güc bir şəxsin digərinə təsiretmə potensialını özündə ehtiva edir. Eyni zamanda güc təsir edəcəyi hədəf kütləyə, təsirin məqsədinə və müddətinə görə dəyişə bilər. Liderin sahib olduğu güc amili də daxil olmaqla, təsirli lideri müəyyən edən üç əsas üç əsas amil vardır. Bu amillərə liderin xüsusiyyətləri, onu izləyənlərin xüsusiyyətləri və situasiya

xüsusiyyətləri aiddir. Şəkil 3-də göstərilən münasibətlər şəbəkəsinə əsasən bu amillər liderlik yanaşmalarını dəyişə bilir (Yukl G., 2010).

Şəkil 3-dən göründüyü kimi liderlik davranışlarına əvvəlcə liderlərin xüsusiyyətləri və qabiliyyətləri təsir edir, hansı ki, bu da öz növbəsində liderlik yanaşmalarını müəyyənləşdirir. Liderləri izləyənlərin münasibət və davranışlarına isə təşkilatdaxili amillərlə yanaşı liderlik davranışları təsir edir və onların performansı ortaya çıxır. Digər tərəfdən liderin davranışı və onları izləyənlərin münasibət və davranışlarına isə ciddi təsir göstərən amillərdən biri situasiya dəyişkənləridir. Ümumilikdə bu sistem liderin mövcud vəziyyətdə tətbiq edəcəyi strategiyanı və istifadə edəcəyi metodları müəyyənləşdirir.

Şəkil 3: Liderlik yanaşmalarına təsir edən proseslər arasındakı əlaqə



Mənbə: Yukl, G. (2010). Leadership in Organizations, Pearson Prentice Hall Inc: USA.

Şəkil 3-dən göründüyü kimi liderlik davranışlarına əvvəlcə liderlərin xüsusiyyətləri və qabiliyyətləri təsir edir, hansı ki, bu da öz növbəsində liderlik yanaşmalarını müəyyənləşdirir. Liderləri izləyənlərin münasibət və davranışlarına isə təşkilatdaxili amillərlə yanaşı liderlik davranışları təsir edir və onların performansı ortaya çıxır. Digər tərəfdən liderin davranışı və onları izləyənlərin münasibət və davranışlarına isə ciddi təsir göstərən amillərdən biri situasiya dəyişkənləridir.

Ümumilikdə bu sistem liderin mövcud vəziyyətdə tətbiq edəcəyi strategiyayı və istifadə edəcəyi metodları müəyyənləşdirir.

Günümüzdə liderlər və ya lider rəhbərlər klassik rəhbərlərlə müqayisədə fərqli keyfiyyət və xüsusiyyətlərə malikdirlər. Çünki çağımız təşkilatı və idari baxımından mürəkkəb və integrasiya olunmuş bir quruluşa sahibdir. Burada əvvəlcə liderlik və rəhbər anlayışlarını bir-birindən fərqləndirmək lazımdır. Çünki bu iki anlayış bir-birindən fərqlidir. Daha dəqiq desək, lider olmaq üçün rəhbər vəzifə tutmağa ehtiyac yoxdur. Başqa sözlə, rəhbər olmayan bir şəxs lider ola bilər. Bu iki anlayış arasında dəqiq bir fərq qoymaq üçün deyə bilərik ki, rəhbər ona verilən vəzifəni icra edən, əvvəlcədən təyin edilmiş hədəflərə çatmağa çalışan, işləri planlaşdıran və nəticələrini yoxlayan şəxsdir. Digər tərəfdən isə lider, bağlı olduğu qrupun məqsədlərini müəyyənləşdirən, bu məqsədlərə əsasən qrup üzvlərinə təsir göstərən və istiqamətləndirən şəxsdir.

Təşkilatın qarşısına qoyduğu məqsədə çatması üçün lider rəhbərlikdə fərdi ağıl yerinə ortaq ağıl, fərd əvəzinə komanda, əmr yerinə məsləhət, klassik rəhbərlikdən daha çox liderlik, nəticə yönümlülük əvəzinə proses yönümlük, çox işləmək yerinə ağıllı işləmək vacibdir. Beləliklə, lider rəhbər təşkilatda vizyon yarada bilən, bu vizyonu yaşada bilən, arzulanan həqiqəti və hədəfi hər kəsə təsvir edə bilən, bu məqsəd və hədəfləri canlandırmağı bacaran bir şəxs olub, bu görüntünü əlçatan edib reallaşdırmalıdır.

Lider rəhbərlərin ümumi keyfiyyətləri və xüsusiyyətləri aşağıdakı kimi sıralana bilər (Yukl G., 2010: s.21):

-  Xarizmatik olmaq,
-  Missiya sahibi olmaq,
-  Vizyon sahibi olmaq,
-  Güclü olmaq,
-  Təşəbbüskar, yenilikçi və yaradıcı olmaq,
-  İddialı və həyəcanlı olmaq,
-  Effektiv ünsiyyət qurmaq,
-  Üstün bir şəxsiyyətə sahib olmaq, yetkin və dürüst olmaq,

-  Pozitiv olmaq,
-  İnamlı olmaq,
-  Qətiyyətli və çalışqan olmaq,
-  Müvəffəqiyyət sahibi bir imicə sahib olmaq,
-  Effektiv ünsiyyət qurmaq,
-  Etibar etmək və etibarlı olmaq,
-  Ümumi biliklərə sahib olmaq,
-  Cəsarətli, dayanıqlı, sağlam, səbirli və soyuqqanlı olmaq,
-  Qətiyyətli və nizamlı olmaq,
-  Təvazökar və tolerant olmaq,
-  Ciddi, səmimi, açıq sözlü və gülərüz olmaq,
-  Səhvləri təkrarlamamaq və təcrübələrdən dərs çıxartmaq,
-  Vaxtdan səmərəli istifadə etmək,
-  Şəxsi həyatında nizamlı olmaq.

Liderlik əslində hər bir şəxsdə ya vardır, ya da yoxdur. Bununla belə, liderlik bacarıqlarının sonradan inkişaf etdiriləcəyi də məlum bir həqiqətdir. Liderlik keyfiyyətləri rəhbərlərin özünüinkişaf proqramlarında iştirak etməsi ilə təkmilləşdirilə və inkişaf etdirilə bilər. Bu isə təbii ki, onların iradəsi və qətiyyət göstərməsi nəticəsində mümkündür.

Dövlət məmurlarının qeyd edilənlər çərçivəsində işlədikləri təşkilatda liderlik mədəniyyətini yüksəltməsi zəruridir. Onların fərdi etik dəyərləri qəbul etməsi və onu icra etməsi həm də liderlik mədəniyyətinin güclənməsinə şərait yaradacaqdır. Çünki əvvəlcədən də vurğulandığı kimi, onların etik davranışı bütün cəmiyyətə təsir edir. Əgər təşkilatda onları istiqamətləndirən və ya motivasiya edən lider olmazsa, qeyri-etik davranışlar arta bilər. Dövlət məmurlarının fərdi maraqlarını deyil, cəmiyyətin maraqlarını nəzərə alaraq hərəkət etməsi onlar üçün bir məcburiyyət yox, əxlaqi baxımdan qəbul edilmiş bir norma olmalıdır. Dövlət məmurları həm vəzifələrini yerinə yetirərkən, həm də gündəlik həyatlarında nümunəvi və etik davranış nümayiş etdirməlidirlər. Bu qeyd edilənlərin reallaşması üçün isə təşkilat liderlərinin üzərinə böyük vəzifələr düşür.

Bu məqsədlə təşkilat rəhbərlərinin açıq təhsil modelini qəbul etmələri və işçilərlə açıq ünsiyyətdə olması vacibdir. Bu, həm də liderlik mədəniyyətinin inkişafına və etik prinsiplərin tətbiqi üçün bir vasitəyə çevriləcəkdir. Bu zaman diqqətli olmaq və etik prinsiplərlə ziddiyyət təşkil edən ünsiyyətə və ya davranışa şərait yaratmaq olmaz. Bu baxımdan, etik liderlik bacarığına sahib olan rəhbərlər təşkilatda etik qaydaların qəbul edilməsi və reallaşması mövzusunda müvəffəq ola bilirlər. Təşkilatda işçi heyətinin özünü ifadə etməsinə və reallaşdırmasına icazə vermək, hər bir işçiyə bitərəf yanaşmaq etik liderlərin ən nümunəvi davranışlarından biridir. Qeyd edilənlərə nail olmaq üçün lider rəhbərlər təşkilatda insanlara, onların keyfiyyətinə, təhsilinə və inkişafına xüsusi əhəmiyyət verməlidir (Peker Ö. və Aytürk N., 2000: s.57).

Rəhbərlər işlədikləri orqanlarda lider rəhbərə çevrilmək və liderlik mədəniyyətini inkişaf etdirmək üçün xüsusi əhəmiyyətə sahib olan göstəriciləri təmin etməlidirlər. Bu göstəricilərdən bəziləri belədir:

1. Təşkilatda işçinin mövqeyi, statusu, rütbəsi, vəzifəsi və səlahiyyətindən asılı olmayaraq, ilk növbədə onun insan olması.
2. Mal və xidmət alan vətəndaşların aldıkları məhsulların keyfiyyəti və onların məmnuniyyəti.
3. İş yerində çalışanların sağlamlığı, əmin-amanlığı, xoşbəxtliyi və həyatlarının mənəli olması.

Yuxarıda qeyd edilən bu xüsusiyyətləri nəzərə alaraq, lider rəhbərlər təşkilatda xüsusi diqqət etməlidir:

- İstehsal olunan mallar və xidmətlərin keyfiyyətinin təmin edilməsinə,
- İşçilərin keyfiyyətinə və inkişafına,
- İşçilərin səhvlərini deyil, yaxşı davranışlarını və uğurlarını xüsusilə vurğulamalıdırlar.
- Səhvləri cəzalandırmaqdan çox, bu səhvləri düzəltməyə çalışmalı, yaxşı davranışı mükafatlandırılmalıdırlar,
- Qapısı hər kəsə açıqdır. İşçilərinin ofisinə getməli, işçiləri ilə iş yerində görüşməli və iclas keçirməlidirlər,

- Tabeçiliyində olan işçilərin adlarını və vəzifəlini bilməli, onlara həmişə adları ilə müraciət etməlidirlər,
- İşçilərinin şəxsi, ailəvi və sosial həyatı ilə maraqlanmalı, bu istiqamətdə də onlara dəstək olmalıdırlar,
- Mərkəzdə olan işçilərlə yanaşı regionlarda olan işçilərlə də mütəmadi olaraq, birbaşa əlaqə qurmalı, danışqlar aparmalı və onlara qayğı göstərdiyini hiss etdirməlidirlər,
- Öz sözləri və hərəkətləri ilə işçilər üçün nümunə və bələdçi olmalıdırlar. Dedikləri sözlərlə əməlləri (davranışları) üst-üstə düşməlidir,
- Hamıya qarşı ədalətli olmağa çalışmalıdırlar. Hər kəsi qərəzsiz qiymətləndirməlidirlər,
- İşçilərin daha yaxşı yetişməsi və inkişaf etməsini təmin etmək üçün təlim proqramları, kurslar, konfranslar, panellər və seminarlar təşkil etməlidirlər. Zəhmətkeş işçilərin inkişafını və yüksəlməsini təmin etməlidirlər,
- Sosial yönümlü olub, təşkilat daxilində sosial tədbirləri təşkil etməli və onlarda iştirak etməlidirlər,
- Təşkilati problemlərin həllinə kömək etməlidirlər,
- İşçilərə yol göstərməli, onlara rəhbərlik etməli və istiqamətləndirməyə çalışmalıdırlar,
- Tabeliyində olanlara şans verməli və onların məsuliyyət daşmasına imkan verməlidirlər,
- Tək adam deyil, komanda yaratmalı, komanda ilə işləməli və koordinasiyanı təmin etməlidirlər.

Qeyd edilənlər təşkilatda rəhbər tərəfindən icra edilsə, yəni rəhbər lider rəhbərə çevrilsə, dövlət təşkilatlarında baş verən müxtəlif etik qalmaqallar azalar. Etik qalmaqallar inzibati baxımdan etik standartlara olduğu qədər liderlərə də olan marağı artırmışdır. Eyni zamanda, bu cür qalmaqallar təşkilatların liderlik sahəsində etik liderlərin formalaşmasına, nələrin doğru və nələrin yanlış olduğunun müzakirə edildiyi mühüm bir sahəyə çevrilmişdir (Brown M., Trevino L. və Harrison D., 2005: s.89).

Eyni zamanda, etik liderlər təşkilatda işçilərə rəhbərlik edərkən müəyyən standartlar müəyyənləşdirərək və ya cəzalandırmada bəzi meyarları qoyaraq, müəyyən bir nöqtədə təşkilat daxilində ədalət təmin etməyə çalışır və qeyri-etik davranışların qarşısını alır.

Etik liderlər təşkilat daxilində xüsusi olaraq ədalət prinsipinə əhəmiyyət verməlidirlər. Ədalətin təmini aspektindən təşkilatda mükafatlandırma sisteminin adil olub olmamasına diqqət yetirməlidirlər. Bu sistemdə işçinin işə verdiyi töhfələr və bu töhfələr nəticəsində əldə edilən mükafatlar ədalət şəklində paylanmalıdır. Bu mükafatlar maddi olduğu kimi mənəvi mükafatlar (təltiflər və s.) da ola bilər. Bu ədalət növü bütün işçilərə adil bir münasibət göstərilib göstərilmədiyini qiymətləndirməyə imkan verir. Eyni performansla sahib olmasına baxmayaraq bir qrup işçinin əldə etdiyi mükafat başqalarından daha aşağı olarsa, qeyri-etik davranışlar baş verə bilər (Mumcu A. və Döven M., 2016).

Qeyd etmək lazımdır ki, təşkilati ədalət və qeyri-etik davranışlar arasında sıx bir əlaqə vardır. Belə ki, qeyri-etik davranışlar bəzən təşkilat daxilində olan bərabərsizlik nəticəsində baş verə bilər. Bərabər münasibət fərdlərin təşkilat daxilində sahib olduğu göstəriciləri digər şəxslərin göstəriciləri ilə müqayisə etməsidir.

Lider rəhbərin davranışları dövlət qulluqçularının qeyri-etik davranışına ciddi təsir göstərir. Əgər liderlər səhv olan və ya qəbul edilmiş normlardan uzaq davranışları zamanında müəyyənləşdirib, buna reaksiya göstərərsə, qeyri-etik davranışlarda azalma baş verəcəkdir. Əks bir halda isə, yəni müsbət davranışlarda onlar rəhbər tərəfindən qiymətləndirilməlidir. Yəni işçilər aspektindən həmkarların təşkilat daxilində qaydalara və əmrlərə əməl etmədikdə liderin göstərdiyi davranış çox əhəmiyyətlidir. Belə bir vəziyyətdə qeyri-etik davranışlara yol verən işçilərin diqqətdən kənar qalması və ya onların hərəkətlərini göz yumulması, digər işçilərdə məyusluq yaradacaqdır. Bunun nəticəsində isə onlar da təşkilatın qoyduğu digər qaydalara, etik norma və standartlara zidd çıxıb bilərlər (Tziner, Vasiliu, 2015:53-54).

Beləliklə, dövlət qurumlarında liderlik mədəniyyətinin yüksəldilməsi üçün aşağıda qeyd edilənlərə əməl etməlidir (Bass B. və Bass R., 2008: s.17-18):

- Layihələrdə daha çox iştirak təmin edilməli və məsuliyyətlər yenidən bölünməlidir,
- Fikir alış-verişi genişləndirilməli və yeni fürsətlər yaradılmalıdır,
- Yeniliklərin istifadəsində və risk şəraitində əməkdaşlara yüksək səviyyədə inam göstərilməlidir,
- Empati quraraq çətinliklər müəyyənləşməlidir,
- Digərlərinin yaradıcılığından faydalanmaq təşviq edilməlidir,
- İş yoldaşlarından öyrənmə genişləndirilməlidir.

Göründüyü kimi, lider rəhbərlər təşkilat daxilində intellektual stimullaşdırmaya önəm verməlidirlər. Bu zaman liderlər, onu izləyənlərə köhnə tərzdə işləmək əvəzinə yenidən düşünməni təşviq edərək, yeni fikirlərin inkişafına və formalaşmasına dəstək olmalıdırlar. Başqa sözlə təşkilati miqyasda hər bir dövlət qulluqçusunun fəaliyyətində özünəməxsus yaradıcılığı təşviq etməlidirlər. Bu addım işçilərin qarşılaşdıqları problemləri konseptuallaşdırılmasına, daha dərinləndirən analiz edib dərk etməsinə, onları təhlil etməsinə və həll yollarını daha optimal yollarla tapmağa kömək edəcəkdir (Barling J. və Kelloway E., 2000).

Digər tərəfdən, liderlərin onları izləyənlərə təsir edə bilməsi üçün vicdanlı və etik davranmalıdırlar. Qeyri-etik davranış göstərən liderlər digər işçilərə müsbət istiqamətdə təsir edə bilməyəcəkdir. Eyni zamanda təşkilatın vizyonunu onlara qəbul etdirə və bu istiqamətdə işləməyə təşviq edə bilməyəcəkdir. Hətta belə hallarda təşkilatda işləyənlər liderin vurğuladığı vizyonun özlərinə, təşkilata və cəmiyyətə nə gətirəcəyini bilməyəcəklər və liderin dediklərini şübhə ilə qarşılayacaqlar.

Buna görə də lider rəhbərlərin həm də transformasiya edici xüsusiyyəti olmalı və bütün davranışları etik standartlara uyğun atılmalıdır. Bu xüsusiyyəti bir çox mənbə qeyd edir və vurğulanır ki, bir liderin transformasiya edici olabilməsi üçün onun yüksək mənəvi və etik dəyərlərə sahib olması və təşkilat daxilində etibar əldə etməsi lazımdır (Mumcu A, 2016).

Təşkilatda liderlik mühitinin təkmilləşdirilməsi üçün rəhbərlər tərəfindən atılan davranışlar ümumi mənada əksəriyyətin yaxşılığını düşünən və bu istiqamətdə

xidmət göstərən sistemdən ibarət olmalıdır. Belə bir sistemdə hərəkət edən liderlər transformasiya edici lider olacaqdır və həmin mühiti sağlamlaşdıracaqdır. Bundan başqa, fərdi məqsədləri güdən və yalnız öz maraqlarına xidmət edən liderlərin transformasiya edici lider ola bilməyəcəyi məlumdur.

İşgüzar etikaya bağlı olaraq, dəyişiklik ehtiyacının müəyyən edildiyi və bu istiqamətdə işlərin görüldüyü bir prosesində rəhbərlər klassik idarəetmə yanaşmalarından uzaqlaşmalıdır. Onlar transformasiyaedici lider kimi davranmalıdır. Bu məqsədlə təşkilatlarda transformasiyaedici lider kimi işçilərə onların iş etikasında aparmalı olduqları dəyişikliyi izah etməlidir. Bu kontekstdə, təşkilat işçilərinin işgüzar etikanın qurum daxilində gətirəcəyi dəyişiklikləri qəbul etməyə razı salmalı və qətiyyətli olmalıdır.

Transformasiyaedici liderlər əsasən yüksək planlaşdırma qabiliyyətinə sahib olduğundan və prosesi idarə edə bildiyindən dəyişiklik nümayəndəsi kimi baş verəcək daxili, həm də xarici mühitdəki dəyişikliklərə və tendensiyalar açıq olmalıdır. Lider rəhbərlər güclü tədqiqatçı, analitik və şərhətmə bacarığına sahib olmalıdırlar (Zacharatos A., Kelloway E., 2000).

İşgüzar etika ilə bağlı ortaq, əməkdaşların fəaliyyətini təşkilatın vizyonuna yönəltmək üçün transformasiyaedici liderlər təşkilatlarda köklü bir dəyişiklik edildikdə bu dəyişikliyə niyə ehtiyac hiss edildiyi, bu dəyişiklikdən hansı nəticələr gözlənildiyini, dəyişikliyin təşkilat üzvlərinə nə töhfə verəcəyini bildirməlidirlər. Bundan başqa, təşkilatın gələcəkdə nə etmək istədiyini və harada olmaq istədiyini də ən konkret şəkildə izah edən bir vizyon inkişaf etdirilməlidirlər. İşgüzar etikanın formalaşması da təşkilatlarda köklü bir dəyişiklik edilməsini tələb etdiyindən, bu prosesə uyğun bir vizyon yaradılmalıdır. İnkişaf etdirilmiş bu vizyon nəticəsində təşkilat iş etikasının məqsədlərinə uyğun bir bələdçi normalar toplusu qəbul etməlidir (Yukl G., 2010; Stoll L. və Temperley J., 2009).

Təşkilatda hər kəsin qəbul etdiyi bir vizyonun olması mütləqdir. Əks halda təşkilat rəhbərini və onun əməkdaşlarını bir məqsəd ətrafında toplamaq çətin olacaqdır. Etik dəyərləri də özündə əks etdirən yeni vizyon əvvəlcə liderin zehində formalaşır. Daha sonra bu vizyon lider tərəfindən işçilərə çatdırılır və bu vizyon iş

etikasının reallaşması üçün hərəkətverici qüvvəyə çevrilir. Belə bir vizyon eyni zamanda təşkilatda liderlik mühitinin yaranmasına da müsbət təsir edir. Transformasiya edici keyfiyyətə sahib liderliyin əhəmiyyəti bu müddətdə aydın görülür. Daha əvvəl qeyd edildiyi kimi, transformasiya edici liderlik ilə sinonim olaraq istifadə olunan başqa bir anlayış uzaqgörən liderlikdir. Bu yanaşmaya görə transformasiyaedici lider, təsiretmə gücü yüksək olan, vizyonu təşkilat üzvlərinə ötürən və onların buna inanmalarını və dəstək vermələrini təmin edən rəhbərdir. Bu vizyon dövlət qurumları üçün birmənalı olaraq dövlətə və xalqa xidmət etmək, vətəndaşların rifahını artıran əməliyyatlar həyata keçirməkdir.

Transformasiyaedici liderliyin dəyişikliyə istiqamətlənmiş və xarizmatik xüsusiyyətlərə malik bir liderlik modeli olması, təşkilat etikasına bağlı olaraq inkişaf etdirilən vizyonun təşkilat üzvləri tərəfindən qəbul edilməsini asanlaşdıracaqdır. Transformasiyaedici lider bu baxımdan ilham verən, intellektual stimulyasiya aparan və fərdi qayğı kimi digər cəhətlərdən də faydalanacaqdır.

Təşkilatda əməkdaşların etik davranış miqyasının genişlənməsində transformasiyaedici liderlərin iş etikasına üzrə apardığı dəyişikliklərin formal bir strukturda olmasında digər amillər də rol oynayır. Belə ki, liderlik mədəniyyətinin güclənməsi və əməkdaşların etik qaydalara və dəyərlərə uyğun davranışlarının artması üçün bu dəyərlər mənimsənilməlidir. Bu məqsədlə, liderlik mədəniyyətinin formalaşması və etik dəyərlərin möhkəmlənməsi üçün təşkilatın üst pilləsində duran rəhbərlər aşağıdakı bəzi işləri həyata keçirməlidirlər:

- Əvvəlcə iş etikasının həyata keçirilməsi üçün təşkilati strategiyalar hazırlanmalı, tətbiq olunmalı və ortaq dəyərlərə çevrilməlidir;
- Təşkilat rəhbəri bir lider kimi təşkilati hədəflərin əldə edilməsində etik kodeksə uyğun hərəkət edərək digərlərinə bir model olmalıdır və bunu praktikada göstərməlidir;
- Etik davranışları təşviq etmək və şaxələndirmək üçün sistemli bir mükafat sistemi qurulmalı və bu sahədə bütün rabitə vasitələrindən istifadə edilməlidir;
- Performans qiymətləndirilməsi sistemi işçilərin fəaliyyətlərini qiymətləndirəcək şəkildə yenidən qurulmalıdır;

- İşçilərin fəaliyyətlərini qiymətləndirəcək uyğun meyarlar müəyyənləşməlidir,
- Təşkilat məqsədlərinin əldə edilməsi üçün təşkilatın bütün əməkdaşlarının idarəetmə prosesində iştirakının təmin edilməsi.

NƏTİCƏ VƏ TƏKLİFLƏR

Bütün sahələrdə olduğu kimi dövlət qulluğunda da etik dəyərlər çox böyük əhəmiyyətə malikdir. Bu sahədə aparılan islahatların uğur qazanması üçün etik dəyərlər çox önəmlidir. Çünki səhvlərin və qeyri-etik davranışların qarşısını almaq üçün effektiv standartların tətbiqi dövlət işçilərinin fəaliyyət gücünə, yaradıcılığına, həmçinin də dövlət xidmətlərində performansın və keyfiyyətin yüksəlməsinə təsir göstərəcəkdir.

Digər tərəfdən, vətəndaşların artan istəkləri və texnologiyanın gətirdiyi sürətli məlumatlandırma prosesi dövlət qulluqçuları üzərindəki məsuliyyətin təzyiqini artırır. Bu məsuliyyətin düzgün yerinə yetirilməsi bir tərəfdən dövlət qulluğunda əldə edilən nəticələrə diqqət yetirilməsini, digər tərəfdən isə dövlət strukturlarında vəzifəli şəxslərin səlahiyyətlərini qeyri-etik şəkildə istifadə edilməsini məhdudlaşdıracaq bir idarəetmə modeli tələb edir.

Belə bir model üçün dövlət qulluğu sistemində etik dəyərləri əks etdirən etik infrastruktur yaradılmalıdır. Etik dəyərlər sosial normalara və qanunlara uyğun hərəkət etmək üçün zəruri yanaşmaları ifadə edir. Bu baxımdan, o, sağlam bir etik infrastruktur üçün lazımi şəraitin yaradılmasına kömək edir:

- Siyasi qətiyyət və seçilmiş insanların cəmiyyətdə nümunəvi davranışlar göstərməsi,
- Güclü qeyri-hökumət təşkilatlarının mövcudluğu və aktiv fəaliyyəti,
- Effektiv hesabatlılıq proseslərinin yaradılması,
- Müstəqil etika koordinasiya şurasının yaradılması,
- Təşkilatda rəhbərlik edəcək, lakin məhdudlaşdırıcı olmayacaq iş etikası qaydalarının yaradılması,
- Dövlət qulluqçuları üçün effektiv təlim və müqayisəetmə prosesinin qurulması,
- Uyğun iş şəraitinin mövcud olması,
- Sağlam hüquqi infrastrukturun mövcudluğu,
- Nəticəyönümlü nəzarət mexanizmlərinin formalaşması,

- İnsanların qeyri-etik davranış göstərənləri gün üzünə çıxartmağa təşviq edilməsi və buna cəhd edənləri qoruyacaq bir sistemin varlığı.

Dövlət idarəciliyində etik infrastrukturun qurulması səmərəli idarəetmənin təmin edilməsinə və vətəndaşların istədiklərini iqtisadi cəhətdən səmərəli, effektiv, məhsuldar və etik dəyərlərə uyğun reallaşmasına imkan verəcəkdir.

Dövlət qulluğu sistemi təşkilat daxilində etik dəyərlər toplusunu, yəni etik kodeksi formalaşdırarsa, eyni zamanda etik kodeksin tətbiqini üçün liderlik mühiti yaradarsa, onda bu sistem proaktiv olacaqdır. Bir bütün olaraq fəaliyyət göstərəcək dövlət qurumu iqtisadiyyatda baş verəcək bütün gözlənilməz hadisələrə zamanında uyğunlaşacaqdır. Başqa sözlə, gözlənilməz hadisələrə zamanında reaksiya vermə və uyğunlaş"ma yolları lider rəhbərin və yüksək etik dəyərlərə sahib olan əməkdaşlarla mümkündür. Təşkilatın qarşısına qoyduğu məqsədə çatması üçün lider rəhbərlikdə fərdi ağıl yerinə ortaq ağıl, fərd əvəzinə komanda, əmr yerinə məsləhət, klassik rəhbərlikdən daha çox liderlik, nəticə yönümlülük əvəzinə proses yönümlük, çox işləmək yerinə ağıllı işləmək vacibdir.

Beləliklə, qeyd edə bilərik ki, dövlət qulluğunda etik davranışlar günün tələblərinə uyğun olmalıdır. Bu davranışlar isə aşağıda göstərilən xüsusiyyətləri özündə tərənnüm etdirməlidir:

- Fədakarlıq,
- Dürüstlük,
- Obyektivlik,
- Hesab vermək,
- Açıqlıq və dürüstlük,
- Şərəf,
- Liderlik.

Bu prinsiplərə əsasən dövlət qulluqçuları cəmiyyətin maraqlarını daima öz maraqlarından üstün tutmalı, özlərini maddi cəhətdən başqalarından asılı hala gətirəcək münasibətlərdə iştirak etməməli, neytral olmalı, şəffaflığı təmin etməli, davranışları üzrə, habelə öz gəlirləri üzrə həmişə hesab verə bilməlidir.

Ölkədə dövlət qulluqçularının etika komitəsi yaradılsa və bu komitədə cəmiyyətin müxtəlif təbəqələrindən insanlar iştirak edərsə, dövlət qulluğunda etika sahəsində olan əksikliklər aradan qalxar. dövlət qulluqçularının etika komitəsi səmərəli idarəetmə modelinin qurulmasında zəruri bir struktur olub, dövlət strukturunun daha funksional olmasında və vəzifələrini qərəzsiz şəkildə davam etdirməsinə imkan yaradacaqdır. Nəzarət mexanizmlərinin düzgün tətbiqi dövlət idarəçiliyi üçün xüsusi əhəmiyyət kəsb etdiyi üçün bu komitə ölkə üzrə lazımı nəzarəti təmin edəcəkdir.

İSTİFADƏ EDİLMİŞ ƏDƏBİYYAT SİYAHISI

Azərbaycan dilində

1. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, Bakı, 12 noyabr 1995.
2. “Dövlət qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu, 21 iyul 2000-ci il.
3. “Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu, 31 may 2007-ci il.
4. Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğunun inkişafına dair 2019–2025-ci illər üçün Strategiya, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2018-ci il 23 noyabr tarixli Sərəncamı.
5. Rzayev Ə.H. (2007). “Dövlət nəzarəti: nəzəriyyə və praktika”, Bakı, “Elm”, 309 səh.
6. Süleymanova E. (2014). “Dövlət quruculuğu və idarəetmənin təkmilləşdirilməsində insan hüquqları amili”, “Dövlət idarəçiliyi”, , № 3(47), s.97-116.
7. İsmayılov S.A. (2004). “Azərbaycanda dövlət qulluğu və yeni əsirin tələbləri” Bakı, “Azərbaycan” nəşriyyatı. 84 səh.
8. Əsgərov V. (2014). “Dövlət qulluğunda etika”, Bakı, 104 səh.

Türk dilində

1. Saygılıoğlu N., Arı, S. (2014). “Etkin Devlet”, İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınları, s.275.
2. Karataş H. (2007). “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Anlayış: Vatandaş Odaklı Yönetim”, Bütçe Dünyası, Sayı : 24, Cilt: 2., ss.83-91
3. Parlak B., Sobacı, Z. (2012). “Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetimi Teorik ve Pratik”, Dördüncü Baskı, Bursa, “MKM” Yayıncılık, s.284
4. Peker Ö., Aytürk N. (2000). “Etkili Yönetim Becerileri”, Ankara, Yargı Yayınevi.

5. Pieper A. (2016). “Etiğe Giriş”, Çev. V.Ataman, G.Gezer, İstanbul, Ayrıntı Yayınları, s.265.
6. TÜSİAD (2005a), “Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik” (Basın Bülteni: Özet Bulgular) Ankara: TÜSİAD Yayınları, s.70.
7. TÜSİAD (2005b). “Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik”, İstanbul: TÜSİAD Yayınları, s.98.
8. Vatt D., Doig, A. (2009). Etik yol liderlik programı uygulama kılavuzu, Ankara: Elma Yayınevi, s.145.
9. Yılmaz D. (2008). Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Kavramı ve Kriterleri, C: XII, Sayı: 1-2, s.1214-1233
10. Coşkun B. (2002). Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar, Türk İdare Dergisi, Sayı: 437, s.81-104.
11. Demir F. (2014). “Kamu Yönetiminde Etik: Tartışma ve Birkaç Örnek”, İnsan&İnsan, , Sayı 1, s.14-22
12. Doğan N. (2015). “İş etiği ve işletmelerde etik çöküş”, SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 4, s.54-61.
13. Ekinci F., (2015). “Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Uygulamasına Geçişin Çalışanların Verimliliğine Etkisi”, Maliye Dergisi, Sayı 155.
14. Eryılmaz B. (2008). “Etik Kültürü Geliştirmek”, Türk İdare Dergisi, sayı: 458, 1-12.
15. Eser H., Memişoğlu, D., Özdamar G.C. (2011). “Sosyal Siyasetin Üretilmesi Sürecinde Refah Devletinden Neo-Liberal Devlete Geçiş: Devletin Kamu Hizmeti Sunma İşlevinin Değişimi”, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,15, s.200-216.
16. Arslan N. (2010). “Klasik - Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi”, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 11, Sayı: 2, s.20-37

İngilis dilində

1. Bass B. M., & Bass R. (2008), "The bass handbook of leadership: theory, research, and managerial application", New York: Free Press, p.242.
2. Bergh S. (2012). "Introduction: Researching the effects of neoliberal reforms on local governance in the Southern Mediterranean, Mediterranean Politics", 17:3, pp.303-321
3. Bleikle I. (2018). "New Public Management or Neoliberalism", Higher Education, in Encyclopediya of International Higher Education Sistem and Institutions, J. C. Shin, P. Teixeira (eds.), https://doi.org/10.1007/978-94-017-9553-1_143-1
4. CAPAM, (2010). "Featured Report: Ethical Dilemmas in the Public Service", Commonwealth Association for Public Administration & Management, p.56
5. Chowdhury A., Shil.N. (2016). "Innovations Public Sector Management Control Systems in the Context of New Public Management: A Case of an Australian Public Sector Organization, Journal of Entrepreneurship", Management and Innovation, 12(4), pp.99-125.
6. Cooper T. L., (2014). "The Emergence of Administrative Ethics as a Field of Study in the United States". New York: CRC Press.
7. Cottone R.R., Tarvydas, Villa M. (2007). "Counseling ethics and decision making". Pearson/Merrill Prentice Hall, p.310.
8. Craig D. & Porter, D. (2006) "Development beyond Neoliberalism? Governance, Poverty Reduction and Political Economy", London: Routledge, p.353.
9. Curristine T., Lonti Z., Joumard, I. (2007). "Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities", OECD Journal on Budgeting, Volume 7 – No. 1, pp.23-35
10. Denhart R., Denhart, J. (2000). "The New Public Service: Serving Rather Than Steering", Public Administration Review, 60(6), pp.548-558
11. Dunleavy P. (2018). The civil service and public services management systems, In book: The UK's Changing Democracy, London.

12. Erin Research Inc. (2003), Citizens First 3. Toronto: Institute of Public Administration of Canada.
13. Gray M., Dean M., Agllias K., Howard A., Schubert L. (2000). "Perspectives on neoliberalism for human service professionals". Social Service Review, 2, pp.368-392.
14. Hoggett P., (1996). "New modes of control in the public service, Public administration", <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1996.tb00855.x>
15. Ives A. (2015) Neoliberalism and the concept of governance: Renewing with an older liberal tradition to legitimate the power of capital, Mémoire(s), identité(s), marginalité(s) dans le monde occidental contemporain [En ligne], <https://doi.org/10.4000/mimmoc.2263>
16. Knaap S.J., Vandecreek, L.D. (2010), "Psikologlar İçin Pratik Etik: Pozitif yaklaşım", Ankara: Mentis Yayınevi, s.210.
17. Lewis C.W., Gilman, S.C. (2012), The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide, John Wiley & Sons.
18. McDonald N., (2006), Think Paper 5: Is Citizen-centric the same as Customer Centric?, Organisational Change For Citizen-Centric e Government. Version No. 5.0, Birmingham/England. 24 October
19. Meghian F. (2014). "Ethics and Commercial Communication", Management & Marketing, vol. XII, no. 2, pp.268-279.
20. Mumcu A., Döven M.S. (2016). Ethical Climat and its Relationship with Percived Organizational Justice: A Field Study in the Banking Sector of the City of Tokat, DOI: 10.12711/tjbe.2016.9.0012
21. OECD, (2016). "Putting an end to corruption", <https://www.oecd.org/corruption/putting-an-end-to-corruption.pdf>.
22. OECD, (2018). "Strategic Approach to combating corruption and promoting integrity", OECD Pub.
23. OECD, (2018). The Innovation System of the Public Service of Canada,

24. Puiu, S., "Ethical Dilemmas in The Public Sector", 2016, https://www.mnmk.ro/documents/2015_X1/5-12-1-15.pdf
25. Richard A., (1990). The Problems of Jurisprudence, Harward University Press, Cambridge.
26. Rossy G. R. (2011). Five questions for addressing ethical dilemmas. Strategy & Leadership. 39 (6), pp.35-42.
27. Rouban L. (2018). The road to anomie: the rise and decline of public service unions in France, Labor History, 59:1, pp.54-70.
28. Shafritz J. M., Russell, E. W. (2018). Introducing Public Administration, 7th edition, New York: Pearson Education Inc.
29. Spicker P. (2009). The nature of a public service. International Journal of Public Administration, 32 (11), pp.970-991.
30. Stoll L., Temperley J. (2009). "Creative leadership teams Capacity building and succession planning". [Electronic version]. British Educational Leadership, Management & Administration Society (Belmas), 23(1), pp.12–18.
31. United Nations, (2000). "Promoting Ethics in the Public Service", Department of Economic and Social Affairs Division for Public Economics and Public Administration, New York.
32. Yukl G. (2010). "Leadership in Organizations, Pearson Prentice Hall Inc: USA".
33. Zachartos A., Barfing, J., Kelway E.K. (2000). "Development and Effects of Transformatinal Leadership in Adolesants", Leadership Quartely, Summer, Vol.11, Issue 2, Academic Search Elite, 1/12.

Rus dilində

1. Моисеенко М.В. (2011). "Проблема профессиональной нравственной деформации сотрудников правоохранительных органов" // Профессиональная этика в современном обществе: Сборник статей / под общ. ред. В.А. Цвыка. М.: Экон-информ.

İnternet resursları

1. <http://www.serqqapisi.az/index.php/ictimai-siaysi/19947-doevlaet-gullughunda-etik-davran-sh-gaydalar-adl-taelim-kechirilib.html>, (02.10.2019).
2. <http://tedris-maliyye.gov.az/index.php?q=node/123> (26.01.2020)
3. <http://tedris-maliyye.gov.az/index.php?q=node/118> (15.03.2020)
4. <https://www.scu.edu/government-ethics/resources> (04.10.2019)
5. <https://www.apsc.gov.au/working-aps> (06.11.2019)
6. <https://www.gov.uk/government/organisations/the-committee-on-standards-in-public-life>, 11.11.2019
7. <https://ciiec-ccie.parl.gc.ca/en/Pages/default.aspx> (17.02.2020)
8. <http://www.serqqapisi.az/index.php/iqtisadiyyat/17989-maliyyae-taedris-maerkaezi-faealiyyaetini-muasir-taelaebler-saeviyyaesindae-gurub.html> (02.10.2019).
9. <http://tedris-maliyye.gov.az/index.php?q=node/118> (10.04.2020)
10. <http://maliyye.gov.az/static/21/etik-meseleler> (01.11.2019)
11. <https://ciiec-ccie.parl.gc.ca/en/About-APropos/Pages/default.aspx>, (05.06.2019)
12. <http://www.e-qanun.az/framework/897> (04.07.2019)

ƏLAVƏLƏR

Əlavə 1.

Sxem 5: Dövlət orqanının rəhbəri tərəfindən nəzarət

tabeliyində olan dövlət qulluqçularının xidməti davranışlarının qanunla müəyyən olunan etik davranış qaydalarına uyğunluğuna nəzarət etməli və onun təhlilini aparmalıdır;
öz davranışı ilə etik davranış qaydalarına əməl olunması nümunəsi göstərməlidir;
tabeliyində olan dövlət qulluqçuları arasında onların tutduqları vəzifələrə uyğun olaraq vəzifə bölgüsü aparmalıdır;
tabeliyində olan şəxsləri hüquqa və hamılıqla qəbul edilmiş etik normalara zidd olan hərəkət etməyə və qərarlar qəbul etməyə sövq etməməlidir;
rəhbərlik etdiyi dövlət orqanlarına və onların struktur bölmələrinə kadrların seçilməsi və yerləşdirilməsi zamanı qanunvericiliyin tələblərinə əməl etməlidir;
etik davranış qaydalarının pozulmasının qarşısının alınması və profilaktikası üzrə tədbirlər görməlidir;
tabeliyində olan dövlət qulluqçularına etik davranış qaydalarını izah etməli və müraciət olunduğu təqdirdə etik davranış qaydalarına əməl olunmasına dair onlara tövsiyələr verməlidir;
öz səlahiyyətləri çərçivəsində qanunla müəyyən olunmuş etik davranış qaydalarını və onlara əməl olunması ilə bağlı təminatları konkretləşdirən normativ hüquqi (və ya normativ xarakterli) aktları işləyib hazırlamalı və təsdiq etməlidir;
etik davranış qaydalarını pozan dövlət qulluqçularının intizam məsuliyyətinə cəlb edilməsi üçün tədbirlər görməlidir;
etik davranış qaydaları və dövlət qulluqçuları tərəfindən həmin qaydalara əməl olunmasını tələb etmək hüquqlarına malik olmaları barədə vətəndaşları və təşkilatları məlumatlandırmaq üçün tədbirlər görməlidir;
etik davranış qaydalarının pozulması halları ilə bağlı həyata keçirilmiş tədbirlər barədə vətəndaşları, təşkilatları və dövlət orqanlarını məlumatlandırmalıdır;
etik davranış qaydalarının pozulmasının nəticələrinin aradan qaldırılması, habelə dövlət orqanına ictimai etimadın artırılması üçün tədbirlər görməlidir;
etik davranış qaydalarına əməl olunması ilə bağlı qanunvericiliklə nəzərdə tutulmuş digər vəzifələri həyata keçirməlidir

Mənbə: “Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu.

Şəkillərin siyahısı

Şəkil 1: “Açıq dövlət”də dövlət xidmətləri.....	16
Şəkil 2: Maliyyə Nazirliyinin qeyri-etik davranış üzrə elektron şikayət.....	46
Şəkil 3: Liderlik yanaşmalarına təsir edən proseslər arasındakı əlaqə.....	67

Sxemlərin siyahısı

Sxem 1: Etika iyerarxiyası.....	24
Sxem 2: Müasir dövrdə vətəndaşların dövlət qulluqçularına olan tələbləri.....	33
Sxem 3: Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunun məqsədləri.....	35
Sxem 4: Dövlət qulluqçularının loyallıq davranışı.....	37
Sxem 5: Dövlət orqanının rəhbəri tərəfindən nəzarət.....	86