



### TƏZYİQ ALTINDA OLAN DÖVLƏT QULLUĞU

Ölkənin mədəniyyətindən asılı olaraq administrasiya ənənələri müxtəlifdir. Ancaq çoxsaylı insanlar bu fikirdədir ki, dövlət qulluqçusu öz vəzifəsini vicdan və ədalətlə yerinə yetirməlidir. Bu dəyərlər başqa mülahizələrlə toqquşa da bilər. Məsələn, ailə üzvləri və başqa adamlar düşünür ki, onlar hökumət işində müqavilə, yaxud adi qayda üzrə çalışa bilərlər. Hətta verilən əmək haqqı dövlət xidmətçisinin şəxsi tələblərini ödəməyə güclə kifayət etdiyi məqamlarda da, öz qohumlarını ətrafına toplamaq mülahizəsinə görə, hökumətdə çalışanın ailə üzvünə böyük təzyiqlər göstərilə bilər.

Bu cür təzyiqlərin göstərilməsi başqa situasiyalar da yaradır. Bu zaman düzgün qərar qəbul etmək elə də asan olmur, yaxud etik dilemmanın nədən ibarət olmasını müəyyənləşdirmək çətinləşir. Bu bir daha təsdiqləyir ki, dövlət qulluqçusu başa düşdüyü və bildiyi, əsasında etik qərarlar qəbul etdiyi standartlara əməl etsin. Konfidensial məsləhətə ehtiyac hiss olunan zaman belə məsləhət verilməlidir.

İnsanların çoxu dürüst olmağa çalışır, bu dürüslüyə görə hörmətə layiq görülməsini, ətrafın da onun haqqında bu cür düşünməsini istəyir. Belə düşüncə doğrudur və etikali idarəçilik sistemi baxımından düzgün çıxış nöqtəsini özündə ifadə etməklə yanaşı, səfeh etik davranışlara ciddi basqılar həyata keçirmək potensialına malikdir. Belə qanunazidd davranışlar tez-tez anlaşılmazlıqlar, yanlış təsəvvürlər və yolverilməz qanunsuzluqlarla nəticələnə bilər.

Belə mühitdə, adətən, kimin düz, kimin yanlış olduğu asan müəyyənləşir. “Şəxsi müdafiəmə layiq hesab etdiyim xeyriyyə təşkilatına iş ota-

ğım üçün alınan mebeli dövlət qulluqçusu kimi mən hədiyyəmi verməliyəm?” sualının cavabını qabaqcadan bilmək çətin deyil.

Amma etikaya gəldikdə, real problem məsələnin heç də sadə olmamasındadır. Ağ və qara arasında seçim etmək əvəzində bir sıra boz rəngləri fərqləndirmək tələb olunur.

Məsələn, bu tipli sualları götürün:

- ▶ *Bu halda mən, qanuna əməl edilməsinə nail olmalıyəmmi? Bunun yerli icma üçün böyük pula başa gəlməsinə baxmayaraq, belə hərəkət etmək olarmı?*
- ▶ *Bu kontraktla bağlı danışıqlardan kənara çəkilməliyəmmi? Əgər, hətta kontraktçı uzaq bir qohumdursa?*
- ▶ *Mən, nazirin xahiş etdiyi kimi davranmalıyəm? Özü də tam aydın deyil ki, qanun mənə edilən xahişi yerinə yetirməyə imkan verirmi?*
- ▶ *Mənim işlədiyim sahədə, hansısa xırda korrupsiya halına münasibətdə bir tədbir görməliyəmmi? Hətta bilsəm ki, bir iş görsəm, məni qeyri-loyal hesab edərlər?*
- ▶ *Mənim proqramımın müştərilərinin, haqlı olaraq bütün zəruri maliyyə yardımları aldıklarına əmin ola bilərəmmi?*

Hətta cavabların aydın olduğu zaman, əgər onların əsasında fəaliyyət göstərilə və bu cür davranmaq istəyi olmasa, yenə şəxsi risk elementlərinə yer qalır.

İndi həm inkişaf etmiş, həm də keçid dövrünü yaşayan ölkələrdə dövlət xidmətindəki gərginliklər müxtəlif mənbələrdən yaranır. Bunların

içərisində: özəlləşdirmənin genişlənməsi və hökumət funksiyalarının ənənəvi çərçivəsindən kənara çıxan müqavilələrin bağlanması; dövlət təşkilatı xidməti daxilində maliyyə məsuliyyəti də daxil olmaqla, məsuliyyətin başqasına verilməsi; şəffaflığın xeyrinə təzyiqlərin çoxalması və dövlət sektorunda çalışan qulluqçuların fəaliyyətinə kütləvi informasiya vasitələri tərəfindən marağın artması; hökumət biznesinə can atanların lobbiçiliyə maraqlarının intensiv genişlənməsi; dövlət xidmətinin yarıtmaz olduğu təqdirdə, ictimaiyyətdə şikayətə meylin güclənməsi. Dövlət xidmətinin istinad etdiyi etik əsasların möhkəmlənməsi istiqamətində addımların atılması zəruriliyini dərk edən hər kəs, bu sahəyə öz töhvəsini verdi. Bütün bunlardan əlavə, keçid dövrünü yaşayan dövlətlərin əksəriyyəti dövlət sektorunda əskidən miras qalan demoralizə olunmuş və iş qabiliyyətini itirmiş kadr problemini həll etməlidir. Onlara hərdən az əmək haqqı, hərdən isə, ümumiyyətlə, heç nə ödənilmir. Yaşamaq məcburiyyətində qalan belə kadrlar çox vaxt göstərdikləri xidmətlərə görə təmsil etdikləri cəmiyyətdən nə isə qoparmağa arxalanırlar.

Dövlət qulluqçuları üçün böyük ölçüdə məsuliyyətin və qərarvermə funksiyasının başqasına ötürülməsini, büdcə sahəsində təzyiqləri və dövlət xidməti tədarükünün yeni formaları dövlət qulluğundakı ənənəvi dəyərləri sual altına aldı. Etik baxışlar, ola bilsin, dəyişməyib, ancaq müasir mülki xidmət idarəsindəki bir sıra sahələrdə qərarvermə sferası genişləndi. [1] Üstəlik, bir sıra ölkələrdə hazırlanan araşdırmalar göstərdi ki, hökumət strukturlarına münasibətdə ictimai düşmənçilik kəskin şəkildə təzahür edə bilər. Belə təzahürlərdən narahatlıq beynəlxalq səviyyədə də özünü büruzə verdi. İqtisadi Əməkdaşlıq və İnkişaf Təşkilatına (İƏİT) üzv dövlətlər, təcrübə mübadiləsi apar-

maq və bununla da öz xüsusi etik proqramlarını möhkəmləndirmək üçün müqayisəli araşdırmaların aparılmasında iştirak etdilər.

Öz ölkələrinin standartlarının hazırlanmasında və bu standartların dövlət qulluqçuları üçün etik çərçivələrə daxil edilməsində (hazırlıq onların özləri tərəfindən həyata keçirilir) dövlət idarəçilik məktəbləri mühüm rol oynaya bilər.

## BEYNƏLXALQ STANDARTLAR

1996-cı ildə BMT Dövlət Qulluqçularının Beynəlxalq Davranış Kodeksini qəbul etdi (Qətnamə 51/59: 12 dekabr 1996-cı ildə, Baş Assambleya tərəfindən qəbul edilmiş Korrupsiyaya Qarşı Fəaliyyət). Burada BMT üzvü olan dövlətlərə korrupsiyaya qarşı mübarizəni gücləndirmək tövsiyyə olunurdu. [2]

Dövlət xidmətçiləri üçün BMT-nin Kodeksinə oxşayan bir davranış Model Kodeksi də Avropa Şurası tərəfindən hazırlandı (2000). Kodeks bir sıra məcburi mövqeni ifadə edir. Ancaq sənəd tövsiyə xarakterlidir və onun məqsədi öz xüsusi məcburi davranış kodeksini hazırlayan ölkələr üçün presedent yaratmaqdır. Qəbul edilən standartlardan çoxu BMT-nin mətnlərinə bənzəyən mövzulara aiddir. Lakin Avropa Şurasının mətni dövlət xidmətində çalışan şəxslərin korrupsiyaya qarşı tədbirlər və siyasətlə bağlı olan davranış aspektləri çərçivəsindən bir qədər kənara çıxır. Məsələn, özbaşına fəaliyyətə həsr olunan 6-cı Maddə, ümumi diskriminasiya, korrupsiya təzyiqi üzündən hansısa konkret münasibətdə qərəzli davranış kimi problemləri əhatə etmək üçün kifayət qədər genişdir.

İƏİT-in (OECD) araşdırma qrupu dövlət administrasiyası daxilində etik davranış üçün növbəti geniş prinsipləri təklif etdi. İƏİT-in fikrincə, ölkələr bu prinsiplərdən milli şəraitə adaptasiya olunmaq və özlərinin yerli şərtlərə uyğun effektiv çərçivələrini yaratmaq istiqamətində axtarışlar aparmaq üçün bir alət kimi istifadə edə bilərlər. Əlbəttə, prinsiplər özü-özlüyündə yetərli deyil, ancaq daha geniş əhatədə dövlət idarəçiliyi üçün etik idarəetmənin inteqrasiyası vasitələrinə malikdir. [3]

## 1. DÖVLƏT QULLUĞUNDA ETİK STANDARTLAR AYDIN OLMALIDIR

Dövlət qulluqçuları öz işlərində tətbiq etməli olduqları və məqbul sayılan davranış sərhədlərinin müəyyənləşdiyi əsas standart və prinsipləri hökmən bilməlidir.

Buna, məsələn, davranış kodeksi forması kimi-bütün hökumətdə və daha geniş ictimaiyyət daxilində ümumi anlaşmanın yaranması yolu ilə, əsasında dövlət qulluğu dayanan başlıca etik standartlar və prinsiplərin şərh edildiyi davranış kodeksi kimi geniş reklamlaşdırma və dəqiq bəyanatlara nail olmaq mümkündür.

**[Qeyd: Burada prinsipial xarakterli geniş bəyanata istinad edilir. Bəyanat təfərrüatları əhatə etməməli, qanunvericiliyi xatırlatmamalı, yaxud qadağa və məhdudiyətlərin siyahısı olmamalıdır. İstinad əsas dəyərlərə edilməlidir. Bu, cinayət hüququnda olan minimal hüduddan daha yüksək dəyərlərdir. Burada uzunmüddətli məqsədlər üçün geniş meydan var.]**

## 2. ETİK STANDARTLAR HÜQUQ ÇƏRÇİVƏSİNDƏ ƏKS ETDİRİLMƏLİDİR

Hüquq çərçivələri dövlət qulluqçularının davranışı üçün minimal zəruri standartları və prinsipləri müəyyən edir. Qanun və normativlər dövlət qulluğunun əsas dəyərlərini təsdiqləyə və rəhbərlik, araşdırma, intizamlı fəaliyyət və məhkəmə təhqiqatı üçün çərçivəni təmin edə bilər.

**[Qeyd: Bu, yuxarıda təsvir edilmiş prinsipə əksdir. Qanunvericilik aktlarının hazırlanması zamanı qanun və normativlərlə müdafiə olunan dəyərləri möhkəmləndirmək üçün kodeksin uzuqmüddətli məqsədini qeyd etmək olar.]**

## 3. DÖVLƏT QULLUQÇULARI ÜÇÜN ETİK RƏHBƏRLİK BAŞA DÜŞÜLƏN OLMALIDIR

Peşəkar sosiallaşma zəruri mühakimə və ustalıq qabiliyyətinin inkişafına təkan verməlidir ki, konkret şəraitdə dövlət qulluqçularına etik prinsiplərin tətbiqi ilə bağlı kömək göstərsin. Təlim, etik prinsiplərin başa düşülməsinə və etik analiz üçün zəruri biliklərin, əxlaqi mühakimələrin inkişafına yardım göstərir. Problemin qərəzsiz izahı, dövlət qulluqçuları üçün etik gərginliyin və problemlərin həllinə daha hazır olmağa kömək edən mühit yarada bilər. Dövlət qulluqçularına iş yerində əsas etik standartları tətbiq etməyə yardım göstərmək üçün, daxili məsləhətlər və rəhbərlik mexanizmi olmalıdır.

**[Qeyd: Nazirsiz və məsləhətçisiz kodeks-sükansız gəmi kimidir. Dövlət qulluqçuları bilməlidir ki, çətinlik yaranan zaman hara və kimə müraciət etmək olar. Bu, dövlət qulluqçusunun etibar edə biləcəyi və konfidensial planda danışıqlar apara biləcəyi şəxs olmalıdır.]**

#### 4. DÖVLƏT QULLUQÇULARI SUI-İSTİFADƏNİN ÜSTÜNÜ AÇDIQLARI VAXT ÖZ HAQLARINI VƏ VƏZİFƏLƏRİNİ BİLMƏLİDİR

Dövlət qulluqçuları, dövlət xidməti daxilində real, yaxud şübhə doğuran sui-istifadə hallarının üstünün açılması üçün öz haqlarını və vəzifələrini bilməlidir. Bunlara rəsmi şəxslərin eməl etdikləri dəqiq qayda və prosedurlar, eləcə də rəsmi məsuliyyət ierarxiyası daxil olmalıdır. Dövlət qulluqçusu həm də bilməlidir ki, sui-istifadənin üstünü açdıqda onlar üçün hansı müdafiə yolları var.

**[Qeyd: Dövlət qulluğunda başlıca dəyər, qanuna sadiqlik və hüququn aliliyidir. Bu, yuxarıda dayanan hansısa məmur, həmkar, yaxud tabe olan qarşısındakı borca nisbətən daha yüksək dəyərdir. Bu həm də, hakimiyətdə olan siyasi partiya tərəfindən loyallığa istənilən iddiadan üstündür.]**

“Aşkar etmə” mövzusunda ayrı fəsilə baxılır. Ən müstəsna hallardan başqa dövlət qulluqçuları hakimiyətin diqqətini hansısa sui-istifadəyə cəlb etmək üçün sistem çərçivəsindən çıxmağa zərurət hiss etməməlidir. Bu da özəl sektoru çox maraqlandıran bir sahədir. Doğrudur, əvvəllər təcrübəli idarəçilər belə problemləri öyrənməyə üstünlük vermirdilər. Daha mütərəqqi idarəçilər isə bu gün çalışırlar ki, işçi heyəti onlara aid məsələləri qaldırsın və özlərini rahat hiss etsinlər. Bu yüksək rütbəli idarəçilərə imkan verir ki, məsələyə hüquq nöqteyi-nəzərindən yanaşsınlar, yaxud yanlış düşüncəni düzəlsinlər. Buna görə də, şikayətlər haqqında veriliş aparən rəsmi kanallara etibar olmalıdır ki, heyət onlardan istifadə edə bilsin və hesabat verdikləri yüksək rütbəli məmurlar tərəfindən repressiya təhlükəsi ilə üzleşməsinlər. Həm də heyətdə inam olmalıdır

ki, onların şikayətləri ciddi qəbul ediləcək və diqqətdən kənar qalmayacaq.

#### 5. ETİKAYA SİYASİ SƏDAQƏT DÖVLƏT QULLUQÇULARINDA ETİK DAVRANIŞI MÖHKƏMLƏNDİRMƏLİDİR

Siyasi liderlər rəsmi vəzifələrini yerinə yetirən zaman yüksək əxlaqi standartların dəstəklənməsinə məsuldurlar. Onların öz işlərinə bağlılığı nümunə və yalnız siyasi səviyyədə olan tədbirlərlə nümayiş olunur. Məsələn: etik davranışı möhkəmləndirən və sui-istifadələrə qarşı sanksiya doğuran qanunverici və institusional müqavilələrin bağlanması yolu ilə; hökumətin bütün bölmələrində etikaya aid fəaliyyət üçün adekvat dəstəyin və resursların təminatı yolu ilə; etik qayda və qanunların siyasi məqsədlərlə istismarından qaçmaq yolu ilə.

**[Qeyd: Siyasi liderlər yüksək standartlar nümayiş etdirə bilmirsə, deməli onlar heç bir əxlaqi nüfuza da malik deyillər. Belə nüfuzdan onlar istədikləri vaxt ümumi davranış normalarından kənara çıxan başqa birisinin davranışını mühakimə etmək üçün istifadə edə bilərlər. Təcrübə göstərir ki, yüksək rütbəli məmurların davranışı qeyri-münasib olanda, tabe olanlar da eyni hərəkətlərə yol verir. Eyni zamanda, yüksək etik standartların tam müdafiəsində və onun aydın təzahüründə də siyasi liderlərin rolu vacibdir.]**

#### 6. QƏRARLARIN QƏBUL EDİLMƏSİ PROSESİ ŞƏFFAF VƏ YOXLAMA ÜÇÜN AÇIQ OLMALIDIR

Cəmiyyət, dövlət institutlarının öz səlahiyyətlərindən və resurslardan necə istifadə etdiyini bilməlidir. İctimai nəzarət şəffaflığın və demokratik proseslərin köməyi ilə qanunverici haki-

miyyət tərəfindən həyata keçirilməli və dövlət informasiyasına çıxış olmalıdır. Şəffaflıq, informasiyanın açılması sistemi və aktiv, müstəqil kütləvi informasiya vasitələrinin rolunun nəzərə alınması kimi sonradan atılan addımlarla möhkəmləndirilməlidir.

*[Qeyd: Korrupsiyalaşmış və/yaxud effektiv olmayan informasiya ötürmə sistemləri öz nöqsanlarını ört-basdır etməyə çalışır, informasiyaya çıxışı bağlayır. İnformasiya kanalının və ona çıxış haqqının təmin edilməsi, bu xəstəliyə qarşı vacib antidotdur. Şəffaflıq nə qədər çoxdursa, kölgə o qədər az olur.]*

## 7. DÖVLƏT VƏ ÖZƏL SEKTOR ARASINDA QARŞILIQLI MÜNASİBƏTLƏR ÜÇÜN DƏQİQ RƏHBƏRLİK PRİNSİPİ OLMALIDIR

Etik standartları müəyyənləşdirən dəqiq qaydalar, özəl sektorla münasibətdə dövlət qulluqçularının davranışını müəyyən etməlidir; məsələn, dövlət tədarükünə, xaricdə iş yerlərinin açılmasına, ya da dövlət sektorunda məşğulluq şərtlərinə münasibətdə. Dövlət sektoru və özəl sektor arasında artan qarşılıqlı münasibətlər, dövlət xidmətindəki dəyərlərə böyük diqqət yetirmək tələb edir ki, xarici tərəfdaşlar da bu dəyərlərə sayğı ilə yanaşsınlar.

*[Qeyd: Bütün dünyada administrasiyalara ciddi zərbə vuran geniş miqyaslı korrupsiyanın böyük hissəsi, ilk növbədə, dövlət podratı kontekstində dövlət və özəl sektorların qovşağında baş verir. Ümumi dəyərlərə hörmət haqqında məsələ, müstəsna olaraq dövlət qulluğuna aid deyil. Şəxsi sektorun aparıcı oyunçuları çox cəhd edirlər ki, onların müdafiə etdikləri əsas işgüzar prinsiplərə özəl sektordakı tərəfdaşları hörmətlə yanaşsınlar, onu bölüşsünlər.]*

## 8. İDARƏÇİ ETİK DAVRANIŞI NÜMAYİŞ VƏ İNKİŞAF ETDİRMƏLİDİR

Etik davranış üçün gərəkli stimula malik olan iş mühiti, dövlət qulluğunun və etik standartların dəyərlər praktikasına gündəlik təsir göstərir. Belə stimula adekvat iş şəraiti və nəticələrin effektiv qiymətləndirilməsini təmin edə bilər. Rəhbərliyin təmin olunması yolu ilə və «rol-model» keyfiyyətində çıxış etməklə mənecərlər siyasi liderlərə peşəkar münasibətləri ilə, vətəndaşlara və başqa dövlət qulluqçularına münasibətdə etika və davranışları ilə vacib rol oynaya bilərlər.

*[Qeyd: Bu prinsip də yuxarıda xatırlanan 5-ci prinsip kimi idarə edənlərdə narahatlığın olduğunu ifadə edir. Adekvat iş şəraiti ödəmənin uyğun səviyyəsini, peşəkarlığın artması perspektivini və iş mühitinin rahatlığını nəzərdə tutur.]*

## 9. İDARƏÇİLİK SİYASƏTİ, PROSEDURLARI VƏ PRAKTİKASI ETİK DAVRANIŞA UYGUN GƏLMƏLİDİR

İdarəçilik siyasəti və praktikası etik standartlara təşkilatın sədaqətini nümayiş etdirməlidir. Hökumət üçün tək cə əsasnaməyə əməl edən və qaydalara arxalanan strukturların mövcudluğu yetərli deyil. Öhdəliklərə əməl etmə sistemi öz-özlüyündə, bir sıra dövlət qulluqçularını düşünmədən yol verilən davranış həddində, sadəcə fəaliyyətə təhrik edə bilər. Bununla da onlar iddia edə bilərlər ki, qanunu pozurlarsa, deməli etik qaydada davranırlar. Hökumət siyasəti çərçivəsində tək cə minimal standartları (hökumət məmurlarının bu həddən aşağı fəaliyyəti qəbul edilməzdir) ayırmaq kifayət etmir, həm də qulluqçuların əməl etməyə çalışmalı olduqları dövlət xidmətinin dəyərlər külliyyatı şərh edilməlidir.

**[Qeyd:** *Bu prinsipdə standart etik davranışda uzunmüddətli məqsədlərin vacibliyi qeyd olunur. Eyni zamanda, minimum da olsa, nə qadağan deyilsə, ona icazə var yanaşma qaydasına sadiqlik təzahüründən qaçmaq zəruridir.]*

## **10. DÖVLƏT QULLUĞUNUN ŞƏRTLƏRİ VƏ İNSAN RESURSLARININ İDARƏ EDİLMƏSİ ETİK DAVRANIŞIN İNKİŞAFINA YARDIM GÖSTƏRMƏLİDİR**

Karyeranın perspektivləri, şəxsiyyətin inkişafı, lazımi mükafatlandırma kimi dövlət qulluqçuları üçün məşğulluq şərtləri, eyni zamanda insan resurslarının idarəsi siyasəti, etik davranışa səbəb olan mühitin yaranmasına kömək etməlidir. Şəxsi ləyaqət kimi təməl prinsiplərdən istifadə, işçilərin seçilməsinin daima və gündəlik gedişi, onların qabağa çəkilməsi dövlət qulluğunda dürüstlük anlayışından istifadə etməyə kömək göstərir.

**[Qeyd:** *Qeyri-etik davranış başqalarına da si-rayət edə bilər, etik davranışı isə sıfırdan formalaşdırmaq mümkündür. Əgər ailə tərəfkeşliyi, favoritizm, selektiv tətbiq, qaydalara əməl etməkdən imtina özünə yer tapırsa, etik davranış standartları təzyiq altına düşə bilər.]*

## **11. HESABAT İŞLƏRİNİN GƏRƏKLİ MEXANİZMLƏRİ DÖVLƏT XİDMƏTİ DAXİLİNDƏ FƏALİYYƏT GÖSTƏRMƏLİDİR**

Dövlət qulluqçuları, fəaliyyətləri ilə bağlı öz rəisləri qarşısında, geniş mənada isə cəmiyyət qarşısında hesabat verməlidir. Hesabatvermə qaydalara, etik prinsiplərə əməl etməyə aid olduğu kimi, nəticələrin əldə edilməsinə də aid

olmalıdır. Müəssisələrə və yaxud geniş çərçivədə hökumətə münasibətdə hesabatvermə mexanizmi tətbiq olunmalıdır, ya da ki, bu və-təndaş cəmiyyəti tərəfindən təmin edilməlidir. Hesabatvermənin inkişafına yardım mexanizmi elə qurulmalıdır ki, adekvat nəzarət təmin edilə bilsin və eyni vaxtda münasib çevik idarəetməyə imkan yaransın.

**[Qeyd:** *Korrupsiya və səmərəsizlik hesabatın olmadığı mühitdə çiçəklənir. Bu məsələdə ombudsman təsiredici rol oynaya bilər.]*

## **12. ZİYANLI DAVRANIŞLA MÜBARİZƏ APARMAQ ÜÇÜN GƏRƏKLİ PROSEDURLAR MÖVCUD OLMALIDIR**

Korrupsiya kimi ziyanlı davranışın müstəqil təhqiqatı və onun aşkarlanması mexanizmi, etik infrastrukturun tərkib hissəsidir. Ziyanlı davranışların genişlənməməsi naminə monitorinq üçün zəruri prosedurlar və resursların, dövlət qulluğunda qaydaların pozulmasının hesabat və təhqiqatının, eyni zamanda müvafiq administrativ və intizam sanksiyalarının olması zəruridir. Ölçü götürməyə tələbat yarananda, bu mexanizmlərin işlənməsi zamanı rəis gərəklə mülahizələr ortaya qoymalıdır.

**[Qeyd:** *Mexanizm ədalətli və etibara layiq olmalıdır. Onlar günahsızları və sadələvhləri müdafiə etməli, günahkarları isə aşkarlayıb cəzalandırmalıdır. Cəza məqsəduyğundursa o, proporsional olmalı və məntiqi əsasla tətbiq edilməlidir. İdiosinkraziya doğuran və personal tərəfindən etibarsız qarşılanan sanksiya rejimləri, müdafiə və etik standartların təkmilləşdirilməsi cəhdlərini ciddi zədələyə bilər.]*

## ETİK DÖVLƏT QULLUĞU ÜÇÜN ƏHƏMİYYƏTLİ İLKİN ŞƏRTLƏR

Etik dövlət qulluğunun yaranması və dəstəklənməsinə münasibətdə mövcud tələblər aşağıdakılardır:

- ▶ *Hörmət qazanmış vəzifəli şəxslər tərəfindən liderlik*
- ▶ *“Yuxarıdan aşağıya” deyil, “aşağıdan yuxarıya” prinsipinə əsaslanan dəyərlərə istinad etmək*
- ▶ *Ümumi anlaşılmaya əsaslanan dəyərləri, prinsipləri bölüşən aydın qaydalar və rəhbərlik prinsipləri. Bu dəyərlər siyasi baxımdan bitərəf və hökumətdə istənilən dəyişmə çərçivəsindən kənar qəbul edilən olmalıdır*
- ▶ *Hökumətin etik kodeksi və narahatlıqlar barədə aparılan diskussiyalarda maraqlı şəxslərin aktiv iştirakı*
- ▶ *Hesabatvermənin effektiv mexanizmi.*
- ▶ *Hökumət müəssisələri və hökumət agentlikləri daxilində çalışan təşkilatlar və şəxslər arasında etika və gözlənilən standartlara aid davranış kodeksinin və başqa sənədlərin geniş yayılması.*
- ▶ *Etik qərarların qəbul olunması üçün davranış kodeksindən istifadə edən dövlət sektoru işçilərinin təlimi.*
- ▶ *Normalara əməl edilməsi üçün müsbət stimullar.*
- ▶ *Rəhbərliyin və etik davranışın təmin olunması üçün məsləhətçilər. Davranış kodeksi*

*sinin gerçəkləşməsi üçün partiyasızlıq çərçivəsi. Siyasi əqidəsindən asılı olmayaraq, qulluqçuların dəstəklədikləri standart kodeks.*

## DAVRANIŞ KODEKSLƏRİ

Tabe olanlar öz davranışlarını yüksək vəzifəli şəxslərin davranışına uyğun qururlar. Buna görə də korrupsiya ilə mübarizə aparan istənilən kampaniyaya ən yüksək rütbəli dövlət qulluqçusu rəhbərlik etməlidir ki, onlar kampaniyanı dəstəklədiklərini açıq bəyan etsinlər.

Buna nail olmağın yollarından biri, bütün hökumət departamentlərinə və konkret müəssisələrə aid kodeksin işlənilib hazırlanmasından və davranış haqqında bəyanatlardan keçir.

Bundan sonra departamentdəki yüksək vəzifəli şəxs, təkcə kodeksdə tələb olunan davranış nümunəsi göstərməməli, eyni zamanda kodeksin ifadə etdiyi dəyərlərin anlaşılmasını nümayiş etdirməlidir.

Şəxsi sektorda olduğu kimi, dövlət qulluğunda da davranış kodeksi, dürüst davranış milli sisteminin inkişafında get-gedə daha əhəmiyyətli rol oynayır.[4] Onlar, korrupsiya ilə bağlı qalmaqalların və başqa hüquqa zidd əməllərin qarşısını almaq strategiyasının hazırlanması üçün yol açır. Aydın görünür ki, rəsmi şəxs başlanğıcdan gərəkli qaydada fəaliyyət göstərir və prinsipə anlaşıqlı yanaşır öz mövqeyini müdafiə edərsə, bir çox problemlərin kəskinliyi azalır.

Bir qayda olaraq dövlət sektorunda kodeksi, yüksək rütbəli rəsmi şəxslər, yaxud rəislər tərəfindən “yuxarıda” işlənilib hazırlanır, sonra işə nisbətən aşağı səviyyəyə ötürülür. Nadir hal-



larda heyət bütün səviyyələrdə kodeksin işlənməsində iştirak edir. Bunun nəticəsində belə kodekslər şəraiti və bütövlükdə dövlət sektorunun arzularını tam əks etdirmir. Dövlət qulluqçuları tez-tez kodekslə az maraqlandıqlarını etiraf edirlər. Çünki kodeksin hazırlanmasında onlardan iştirak etmək xahiş olunmur.

Bir sıra hallarda kodeksin hazırlanması qaydaları, kodeksin özündən əhəmiyyətli olur. O da vacibdir ki, kodeks, qəbul olunmuş uzunmüddətli məqsədləri özündə əks etdirsin, təkcə uzun-uzadı sadalanan qadağalara xidmət göstərməsin. Bu, “zahirən” qorxuducu cinayət nizamnaməsindən fərqli olaraq, kodeksə pozitiv ton verərdi. Həm də bu səbəbdən, “özü-özünü hərəkətə gətirən” davranış kodeksi daha rəğbət doğuran görünür, nəinki, bütün işçilərin iştirakı olmadan qanunverici orqana sırımış “ölçüsüz” qanunvericilik parçası.

Yuxarıda təsvir edildiyi kimi, Avstraliyanın şimal-şərqindəki Queensland (Kvinslənd) ştatının qanunverici məclisi, hökumətin tam iştirakı olmadan hazırlanmış kodeksin sırımışından qaçmağın vacibliyini qeyd etdi. Dövlət qulluqçuları üçün yaxşı hazırlanmış kodeksə nümunə kimi, Çex Respublikasının dövlət administrasiyasının etika kodeksini göstərmək olar. [5]

Kodeksin yaranması başa çatdı kimi, çoxları prosesi bitmiş hesab edir. Ancaq effekt üçün kodeks hansısa bir təşkilat vasitəsiylə reklam olunmalı, aidiyyətli bütün insanlar və təşkilatlar sənədin mahiyyəti ilə bağlı məlumatlandırılmalıdır. Bundan başqa, rəsmi şəxslərə iş yerlərində kodeksin tətbiqinə, gerçək həyatdan götürülmüş etik dilemmanın müzakirəsinə imkan yaranması üçün qulluqçular müntəzəm hazırlıq keçməlidir.

Kodeksin şərhə də əhəmiyyət daşıyır. Sənəd, onun standartlarına əməl edən heyəti qorumaqdır. Bu səbəbdən effektiv kodeks konkret bir məsələ ilə bağlı çətinlik çəkən heyətə rəhbərlik etmək və məsləhət vermək üçün, adətən, kimisə müəyyənləşdirir. Hətta verilən məsləhət düzgün deyilsə, uyğun faktların üzə çıxarılmasına yer qalır və məsləhətin arxasınca vəziyyətə can atan şəxs gedirsə, ona günahkar kimi baxılmamalıdır. Ancaq belə müdafiə, uyğun şəxsin informasiyanı tam açması zamanı qəbul edilə bilər.

Qeyd etmək maraqlı olardı ki, Avstraliyanın Queensland ştatı departamentlərin öz davranış kodekslərini inkişaf etdirmələri üçün qanunvericilik çərçivəsi yaratdı.

### QANUNVERİCİLİKLƏ TƏSDİQLƏNMİŞ DAVRANIŞ KODEKSİ: QUEENSLAND YANAŞMASI

Queensland Avstraliyada yeganə yurisdiksiya və dünyadakı azsaylı yurisdiksiyalardan biri kimi, dövlət idarələrində etik davranışlar üçün konkret qanunvericilik qəbul edib. [6] 1994-cü ildə qəbul olunan Dövlət Sektorunun Etikası Haqqında Qanun [7] və ona əlavələr, 1994-cü ildə qəbul olunmuş İnformatorların Müdafiəsi Qanunu [8] konkret etik qanunvericilik kimi özündə ilk Avstraliya nümunəsini əks etdirir. Onların qarşıya qoyduğu məqsəd dövlət sektorunda yüksək peşəkarlıq standartlarının təmin olunmasıdır. Bu aktlara görə departament rəhbərləri davranış kodeksi işləyib hazırlamalı, heyət isə onu cəmiyyət üçün əlçatan etməli və departamentin illik məruzəsində sənədin yerinə yetirilməsinin təsvirini verməlidir.

Hər iki qanun iş yerində qulluqçular və rəislərdən nə tələb olunduğu haqqında onlarda tam aydınlıq yaratmaq zərurətindən çıxış etmişdir. Bu tələb ədalət, bərabərlik, məsuliyyət, dürüstlük sahəsində gündəlik narahatlıqdan, eləcə də rəsmi şəxslərin qanuna zidd hərəkətlərinin qarşısının sistemin özü tərəfindən alınacağı haqqında icmanın gözdəntilərin-

### QUEENSLAND DÖVLƏT SEKTORUNUN ETİKA HAQQINDA QANUNU

dən doğmuşdur.

Qanun qəbul olunduğu formada beş prinsipi bəyan edir. Bunların əsasında Qanunda müəyyənləşdirilmiş “etik öhdəliklər” dayanır. Tələb edilir ki, bu prinsiplər agentliklərin əsas davranış kodeksi olsun. Dövlət sektorunun ayrı-ayrı agentlikləri bu prinsipləri, ştat işçiləri və cəmiyyətin münasib təmsilçilikləri ilə məsləhətləşmə əsasında hazırlamalıdır. Çərçivə dəyərləri aşağıdakılardır:

- ▶ *Qanuna və parlamenti idarəçilik sisteminə hörmət*
- ▶ *Şəxsiyyətə hörmət*
- ▶ *Dürüstlük*
- ▶ *Çalışqanlıq*

### DÖVLƏT RESURSLARININ İDARƏ EDİLMƏSİNDƏ İQTİSADİYYAT VƏ EFFEKTİLİK

Qanun bu öhdəlikləri aşağıdakı kimi şərh edir:  
[9]

**Dürüstlük** – dövlət vəzifəsi, cəmiyyətin etibarının təsdiqi kimi dövlət məmuru aşağıdakılara çalışır:

- (a) dövlət administrasiyasının dürüstlüyünə ictimai inamı qorumaq, möhkəmləndirmək; və
- (b) göstərilən rəsmi şəxsin xidmət etdiyi icmalarda ictimai rifahı inkişaf etdirmək.

**[Bu öhdəliyi] nəzərə alan dövlət məmuru:**

- (a) öz rəsmi səlahiyyətindən, mövqeyindən ziyanlı şəkildə istifadə etməməli, yaxud onları ziyanlı şəkildə həll etməməlidir; və
- (b) vəzifəli şəxsin şəxsi maraqları ilə rəsmi öhdəlik arasında yaranan istənilən münaqişə dövlət maraqlarını təmin edən qayda da həll edilməlidir; və
- (c) gördüyü fırıldaqçılığı, korrupsiyanı, məqbul olmayan idarəetməni aşkarlamalıdır.

Praktikada bu öhdəliklər tələb edir ki, rəsmi şəxs, məsələn, rəsmi informasiyanı ziyanlı şəkildə aşkarlamasın, səlahiyyətindən və resurslarından sui-istifadə etməsin, yaxud şəxsi maraqlarla rəsmi öhdəliklər arasında yaranan istənilən münaqişədən qaçsın və ya belə münaqişələri dövlət maraqları baxımından həll etsin.

**Çalışqanlıq** - öz rəsmi vəzifəsini yerinə yetirən məmur faydalı təşəbbüslər, qayğıkeşlik, diqqət nümayiş etdirməli, dövlət administrasiyasında yüksək standartlara çatmağa can atmalıdır.

Bu vəzifə tələb edir ki, rəsmi şəxslər “adi iş günnü” təmsil etsin, eyni zamanda əsaslandırıl-

mış inzibati qərar qəbulu prosesinin ədalətli prosedur tələblərinə əməl etsin, müştərilərə yüksək standartlı xidməti təmin etmək üçün bütün imkanlardan istifadə etsin, insan sağlamlığına və iş yerində çalışanların təhlükəsizliyinə münasibətdə faydalı “qabaqgörənlik” tələblərinin şərtləri əsasında davransın, ikrah doğuran davranışa yol verməsin, nazirlərə əhatəli ekspert məsləhətləri versin və yüksək dövlət administrasiyası standartlarının təminatına cəhd göstərsin.

**İqtisadiyyat və səmərəlilik – öz dövlət vəzifəsini yerinə yetirən dövlət məmuru, dövlət vəsaitlərinin israfından qaçmalı, ondan sui-istifadə etməməli, yaxud bədxərc olmamalıdır.**

Praktikada bu öhdəlik o deməkdir ki, məmurlar dövlət gəlirləri və aktivlərinin qorunması, həm də proqram və xidmətlərin səmərəli yerinə yetirilməsinin təminatı üçün dövlət resurslarının bütün formalarını idarə etməlidir (məsələn, insan, material, maliyyə resursları, intellektual mülkiyyət və informasiya).

**“ Əsas icraçı şəxslərin öhdəlikləri - Etika Haqqında Qanun tələb edir ki, dövlət sektorundakı əsas icraçı şəxs, öz müəssisəsində Qanunun, etika sahəsində hazırlıq işlərinin həyata keçməsinə təmin etsin. Çox vacibdir ki, müəssisənin “administrativ praktika və prosedurları”, müəssisənin Qanununa və davranış Kodeksinə uyğun gəlsin.”**

Bu şərtlərin yerinə yetirilməməsi, məşğulluq barədə müqaviləyə uyğun olaraq əsas icraçı şəxsin (potensial planda) sanksiyasına, yaxud dondurulmuş öhdəliyin pozulması ilə bağlı kompensasiya haqqında şəxsi hüquqi iddiaya gətirib çıxara bilər. Belə məhkəmə çekişmələri qulluqçunun, əvvəlcədən görülməsi və qarşısının alınması mümkün olan qeyri-etik davranı-

şı nəticəsində vətəndaşın, müştərinin, müəssisənin maraqları ziyan çəkən zaman meydana gələ bilər; məsələn, kontrakt üzrə danışıqlar zamanı, yaxud müəssisənin əsas icraçısının iştirakı ilə hazırlanan tender təklifləri prosesində.

## DÖVLƏT MƏMURUNUN ROLU

1995–ci ildə Queensland’in dövlət sektoru müəssisələri tərəfindən təklif edilən rəhbərlik prinsiplərinin müəllifləri, vəzifələrə təyin olunmuş şəxslərin məsuliyyət və cavabdehlikləri, onların hakimiyyətə, parlamaent təmsilçiliyinə, bütövlükdə cəmiyyətə münasibəti barədə möhkəmlənmiş ənənəvi görüşlərdən bir az da qabağa getdilər. Əsas prinsiplərdə aşağıdakı bəyanat öz əksini tapır:

*“Dövlət vəzifəsi tutmaq, özündə etibarını ehtiva edir.”*

Bütün səviyyələrdə dövlət qulluqçularından gözlənilən davranış standartları mövcud hökuməti, dövlət sektoru təşkilatlarını və icmanı legitim və davamlı şəkildə qayğılandırır.

Dövlət məmurları müxtəlif yollarla icmanın verdiyi maliyyənin istifadəsinə və başqa qiymətli resurslara nəzarət edir. Bu resursların istifadəsi və sui-istifadəsi idarəçilər üçün peşəkar etikanın vacib suallarını qaldırır.

Eyni dərəcədə, dövlət qulluqçularından icqimai maliyyə və başqa resurslardan effektiv və faydalı istifadə olunması üzərində nəzarətin təminatı ilə bağlı etik öhdəlik daşımaları gözlənilir.

Bundan əlavə, dövlət və şəxsi sektor arasındakı fərqləri zəiflətmək üçün, Queensland qanunvericiliyi dövlət sektorunda dürüst davranışın nümunəsini verir.

### LİTVADAN NÜMUNƏ

Litvanın 1995-ci il tarixli Mülki Xidmət Haqqında Qanunu, haqq və vəzifələri, dövlət qulluğunun əsas prinsiplərini, eləcə də korrupsiyanın aradan qaldırılması üçün əsasnaməni nəzərdə tutur. Qanun böyük cinayətə, yaxud dövlət xidmətinə qarşı cinayət törətmiş, həm də son on ildə dövlət qulluğunda ziyanlı fəaliyyət göstərmiş şəxslərin kənarlaşdırılmasını nəzərdə tutur.

Məmur rəislə yaxın qohumluq əlaqəsində və yaxud nığahda olduğu halda, onunla bir yerdə işləmək hüququna malik deyil. O, təbəçiliyində olanla və yaxud onun işinə nəzarət səlahiyyətinə malik olan məmurla da qohumluq əlaqəsi yarada bilməz. Məmurun dövlət qulluğunda ikinci işi olmamalıdır.

Qanunda, dövlət qulluğu ilə bir-birinə uyğun gəlmədiyi elan edilmiş fəaliyyət növlərinin müfəssəl şərhə verilib. Dövlət qulluqçusu şəxsi maraq güddüyü təqdirdə özəl kompaniyanın rəisi ola bilməz, müəssisənin və yaxud agentliyin adından kontrakt bağlaya bilməz. Eyni zamanda, məmur dövlət maraqlarını, yaxud xarici müəssisələri təmsil edə bilməz.

Məmur ləngimədən özünün birbaşa rəisini qanunsuzluq halları ilə bağlı vəzifə və təlimatlar haqqında xəbərdar etməlidir. Məmurun həm də haqqı var ki, hökumətin qərarı, yaxud təlimatın məqsədi qanuna zidd olduğu təqdirdə istənilən tapşırığı, təlimatı yerinə yetirməkdən boyun qaçırınsın. Məmur birbaşa rəisinə məsə-

lənəin mahiyyətini yazılı şəkildə təqdim etməli, tapşırıq və təlimatın da yazılı qaydada təhvil alındığı təqdirdə icrasına başlamalıdır. Belə olan halda məsuliyyət tapşırılan işi icra edən məmurun deyil, ona bu cür hərəkət etmək tapşırığı verən yüksək rütbəli rəisin üzərinə düşür. İnzibati pozuntu və cinayət xarakterli heç bir tapşırıq, təlimat yerinə yetirilə bilməz. Belə tapşırıqların yerinə yetirilməsi üçün məmur da, rəis də məsuliyyət daşıyır. İnsan ləyaqətinə toxunan tapşırıq və təlimatları da icra etmək olmaz. [10]

### NƏZARƏT : OMBUDSMAN VƏ BAŞ MÜFƏTTİŞ

Hökumət ombudsmanı, baş müfəttiş və dövlət qulluğu üzrə komissiya-bunların hamısı dövlət xidmətinin yüksək etik standartlara çatmasında maraqlıdır. [11] Standart nə qədər yüksək olsa, həyat hamı üçün bir o qədər asan olar. Dövlət maliyyəsində audit həyata keçirən bir sıra hökumət orqanları, onların məhdud resursları müqabilində nəyə diqqəti cəmləşdirmək, nələrə etmək məqsədiylə "etik audit" işləyib hazırladılar.

Bu məmurlardan və institutlardan hər biri, hökumət müəssisələrinin daxilindəki idarəçilik prosesində nəzarətin həyata keçirilməsində, eyni zamanda effektiv və korrupsiyasız daxili prosesləri işləyib hazırlamaq üçün təcrübəli rəislərin işlərində faydalı rol oynaya bilər. Belə profilaktik rol böyük dividendlər gətirə bilər. Korrupsiyanın qarşısının alınması o deməkdir ki, itkilərdən qaçmaq mümkün olur və bahalı təhqiqatlara ehtiyac qalmır (Ombudsmanın roluna 7-ci bölmədə baxılır).

## HÖKUMƏT ETİKASI İDARƏSİNİN YARADILMASI

Dövlət etikasının inkişafı və öyrədilməsində ümumi məsuliyyətin effektivinə nail olmaq üçün, konkret hökumət müəssisəsinin üzərinə yük düşür.[12] Adətən belə xidmət hökumət idarəsi nazirliyində (the ministry for government administration) yerləşir. Belə təsisatlar maraqların toqquşması zamanı ciddi problemlərlə üzləşən dövlət qulluqçularına məsləhət verə bilər. Belə vəziyyətləri inanılmış, ləyaqətli peşəkarlarla müzakirə etmək zəruridir.

Amerika Birləşmiş Ştatlarındakı 1978-ci il Watergate [13] qalmaqalından sonra Hökumət Etikası Departamenti yaradıldı (OGE). OGE icra hakimiyyəti qanadının etik proqramları üçün siyasi liderliyi və istiqaməti təmin edir. Bu sistem əksmərkəzləşib və hər departament, yaxud agentlik etik proqramlarının idarə edilməsinə cavabdehdir.

OGE hakimiyyətin icra qanadının bütün vəzifəli şəxsləri və işçiləri üçün ümumiləşdirilmiş Etik Davranışın Standartlar kompleksini nəşr etdi. Bu normativlərdə federal hökumət əməkdaşlarının davranışını müəyyənləşdirən 14 prinsip şərh edilir. Bu prinsiplərin mərkəzi elementi – dövlət qulluğuna ictimai inamdır. Federal hökumətin qulluqçuları işlərində qərəzsiz olmalı, dövlət vəzifəsindən şəxsi mənafeləri üçün istifadə etməməlidir. Bu normativlər həm də bir sıra sahələrə aid təfərrüatlı təlimatlar verir: kənar mənbələrdən hədiyyələr, əməkdaşlar arasında hədiyyələr, maliyyə maraqlarının toqquşması, bitərəflik, məşğulluğun təmin edilməsi, vəzifədən sui-istifadə və xarici fəaliyyət.

yət. Qaydaların həyata keçirilməsi hökumətin adi intizam prosesi yolu ilə təmin edilir.

Bu idarə maliyyə məlumatlarının aşkarlanması üçün də eyni tipli sistem hazırladı. Bu dövlət sistemidir və konfidensialdır, bütün agentliklər tərəfindən gerçəkləşdirilir və davamlı olaraq OGE tərəfindən təftiş edilir. İdarə müntəzəm olaraq agentliklərin etik proqramlarının təftişini həyata keçirir, zəmanətlər verir və rəsmi şəxslərin etika sahəsində hazırlıqları üçün Vaşinqtonda, Kolumbiya dairəsində, ABŞ-ın başqa şəhərlərində seminarlar keçirir.

Son illər Argentina və Cənubi Afrikanın bir sıra ölkələri Birləşmiş Ştatların nümunəsi əsasında hərəkət edirlər.

## KANADA YANAŞMASI

Kanadada bir sıra əyalətlər, eyni zamanda federal hökumət [14] parlamaentlar və yüksək dövlət məmurlarını təlimatlarla təmin etmək üçün etika məsələləri üzrə vəzifə yaratdı. Belə vəzifələr müxtəlif cür adlanır: “Etika Komissarı” (Alberta); “Dürüstlük Komissarı” (Ontario); “Maraqların Toqquşması üzrə Komissar” (Britaniya Kolumbiyası, Saskatchewan, Nova Scotia, New Brunswick, Şimal-Qərb Torpaqları və Yukon), “İştirakçıların maraqlarının müdafiəsi üçün komissar» (Newfoundland), yaxud “Etika üzrə məsləhətçilər” (federal hökumət).

Bütün bu idarələr etiraf edir ki, tam leqal sistemə istinad olduğu təqdirdə etika sahəsində iki böyük risk var.

Hər şeydən öncə dövlət qulluqçuları gerçək etik davranışın nədən ibarət olduğunu asan

unudar və onun əvəzində hüquqi həssaslıq və incəliyə malik formul və konsepsiyaya istinadla özlərini müdafiə edə bilirlər.

İkincisi, ağıl və əxlaqla mühakimə etməyi bacaran istənilən şəxs üçün məsələnin xırdalanmasına hərdən bir yer qalır. Belə hadisənin baş verməsi ictimai inamı möhkəmləndirmək əvəzinə, ciddi eroziya doğura bilər. Kanadanın federal hökuməti dövlət vəzifəsi tutan şəxslərin etik qayda tətbiq etmək istəklərində səmimi olduqlarını aydınlaşdırmaq üçün yeni yanaşma müəyyənləşdirdi. Yanaşma ondan çıxış edir ki, onlar doğrudanmı vətəndaşlar tərəfindən yüksək səviyyəli hörmət görmək istəyirlər. Buna görə də, qadağan olunmuş davranış hallarının ətraflı siyahısının tərtib edilməsi yolu ilə etik davranışı kodlaşdırmamaq qərarı verildi.

Etik strukturun yaradılması və onun idarə edilməsinin Kanada yanaşması, maraqların toqquşması baş verməmişdən xeyli əvvəl, belə hallardan qaçmaq imkanlarına əsaslanır. Bu yanaşma insanlarla işə və onların etmək istədiklərinin düzgün olduğu barədə təsəvvürlərinə istinad edir.

Federal etika üzrə Kanada məsləhətçisinin idarəsi, maraqların toqquşması və başqa etik məsələlərlə məşğul olur. Yəni, "kor-koranə inam" idarəçiliyinə hansı rəsmi şəxsin məsuliyyət daşdığını da daxil etməklə, kimin federal hökumətin əsas qərarlarına daha böyük ehtimalla təsir göstərəcəyi müəyyənləşir. Kor-koranə inam ona görə yaradılır ki, maraqların hər hansı toqquşmasından qaçmaq üçün qərar qəbul edənlərin investisiyaları müstəqil himayəçilər tərəfindən ayrıca qorunsun (həm də gizli). Qərar qəbul edən şəxsin, investisiyaların harada olması barədə qətiyyətlə məlumatı olmur. Buna görə də o kiminsə təsiri altına düşə bilməz.

Etika üzrə məsləhət idarəsi, baş nazir də daxil olmaqla bütün federal kabinet üzvlərini əhatə edir. Bu idarə kabinet üzvlərinin xanımlarını və uşaqlarını, hökumət nazirlərinin siyasi işlər üzrə köməkçilərini və yüksək rütbəli federal dövlət məmurlarını diqqətdə saxlayır. Bu idarə nəzarət etdiyi adamların əmlak və gəlirlərinin, eyni zamanda onların nəyə meylli olmalarının monitorinqi ilə məşğul olur.

Cinayət qanunvericiliyinin pozulmasına şübhə yaranan vaxt etika üzrə məsləhətçi polis, prokuror və hakim roluna girmir. O, vətəndaşlar üçün qeyri-etik görünən situasiyalarla məşğul olur. Bununla yanaşı, onlar heç bir vəchlə, azacıq da olsa qanunsuz hərəkət etməzlər. Məsləhətçi əslində Maraqların Toqquşması Kodeksinin əhatə etdiyi məsələlərlə yaxından məşğul olur.[15] Konkret əmlaka, ya marağa necə yanaşmalı sualı ilə müraciət edirlər, idarə isə məsləhətini verir. Baş nazir də ondan xahiş edir ki, təhqiqat aparsın və meydana gəlmiş konkret məsələnin həlli imkanlarını şərh etsin.

Bu idarə Lobbicilərin Qeydiyyatı Haqqında Qanuna və Lobbicilərin Davranış Kodeksinə görə də məsuliyyət daşıyır. Qanunlar lobbicilik fəaliyyətinin şəffaflığını və bu işlə məşğul olan insanların yüksək peşəkarlıq standartları ilə təmin olunmasını nəzərdə tutur. Hər iki Qanuna 4-cü bölmədə baxılır.

Etika üzrə indiki Kanada məsləhətçisi hesab edir ki, idarə öz məqsədlərinə çatmaq üçün nailiyyətlər qazanmaqdadır: "Mənim görüşdüyüm insanlar etiraf edir ki, qəbul edilən düzgün qərarlar, onların uzunmüddətli siyasi sağlamlıqlarını təmin edir. Onlar etiraf edirlər ki, kanadalılar davranış və hüquq üzrə yüksək standartlar gözləyir. Bu standartların onları qane etmələri üçün hər şey etdilər".

Qeyd etməyə dəyər ki, Kanadadakı son qalmaqal baş naziri “Etika paketi” adlanan sənəd qəbul etməyə həvəsləndirdi. Onun qəbulu etika üzrə idarənin mövqeyini əhəmiyyətli dərəcədə möhkəmləndirəcək.[16]

## RİSKİN İDARƏSİ VƏ İŞÇİ HEYƏTİ

Riskin idarəsi, problem meydana gələnə qədər onun aşkarlanması və yaranmasının qarşısının alınmasıdır.

Burada bir neçə xəbərdarlıqedicici əlamət var:

- ▶ *İstirahət günü götürməyən heyət (personal). Bu insanlar işlə tam yüklənə bilər, ancaq böyük ehtimalla cəhd etməyə çalışarlar ki, onları əvəzləməyə gələnlər onların qeydlərini görməsinlər.*
- ▶ *İstirahət günü götürən işçilər yalnız əmək haqqlarını nəzərə almaqla bunu özlərinə rəva görmürlər.*
- ▶ *“Həssas” vəzifələrdə çalışanlar qumara qurşanmışlar.*

Bu məlumatlardan heç biri əvvəlcədən mühakimə olunan davranışa dəlalət etmir. Ancaq hər belə hal rəhbər tərəfindən ciddi diqqət tələb edir.

Aktivlərin və passivlərin aşkarlanması prosesi, daha çox formal xarakter daşıyır və bunlar, “həssas” vəzifə daşıyanlar personalın mütəmadi rotasiyasını nəzərdə tutur. [17]

İdarəçilər korrupsiya riskinin olduğu sahələri bilməlidirlər. Bu sahələr müntəzəm yoxlanılmalı və korrupsiya haqqında məsələ ilə bağlı

faydalı qərar verən müasir təşkilati strategiya riskləri həyata keçirilməlidir.

Yüksək riskin funksiyaları aşkarlanmalı və sənədləşdirilməlidir. Eyni zamanda, hansısa problemin yaranmasına qədər fəvqəladə plan hazırlanmalıdır. Bu funksiyalar aşağıdakı məsələləri əhatə edir:

- ▶ *binanın, müəssisənin, avadanlıq və məhsulun standartlarının təftişi, tənzimlənməsi və monitorinqi*
- ▶ *xüsusi sənədləri, yaxud lisenziyaları konkret bir sahəyə aid peşəkarlıq səviyyəsini yoxlamaq üçün adamlara vermək, onlara konkret fəaliyyət növü ilə məşğul olmaq imkanının yaradılması*
- ▶ *ödənişlərin nəgd alınması*
- ▶ *dövlət fondlarından qrantların verilməsi*
- ▶ *zəiflərə, əlillərə kömək və qayğı göstərilməsi*

Riskin idarə eimək üçün gərəkli alətlər aşağıdakılardır:

- ▶ *Davranış kodeksləri; onun öz təyinatına uyğunluğu hər iki ildən bir yoxlanmalıdır*
- ▶ *Davranış kodeksi sahəsində təlim; bu vaxtaşırı, iki ildə bir dəfə həyata keçirilməlidir*
- ▶ *Hədiyyə, mənəfət və bəxşişlərin qeydiyyatı*
- ▶ *İnformasiya və texnologiyanın idarə olunması*

- ▶ *İnformasiya təhlükəsizliyinə münasibətdə heyətin rolu və vəzifələri barədə onları yüksək səviyyədə məlumatlandırmaq*
- ▶ *Kadrların seçilib yığılması; tədarükün və podratın strategiyası*
- ▶ *Heyətə etika sahəsində işlərin gedişatı haqqında məlumatın verilməsi*
- ▶ *Auditin prosedurları*
- ▶ *Hesabatvermə sahəsində təşkilatın daxili siyasəti, hesabatların daxili və xarici kanalları və onların necə işləməsi barədə personalın müntəzəm məlumatlandırılması*
- ▶ *Təşkilatın daxili araşdırma potensialı ilə bağlı personalın müntəzəm məlumatlandırılması; əgər belə hallar baş verirsə, mümkündür ki, korrupsiyalaşmış davranışın təsdiq edilməsi ilə bağlı effektiv reaksiya üçün xırdalıqlarına qədər konkret plan hazırlansın.*

### LƏYAQƏT ƏSASINDA DƏYƏRLƏNDİRİLƏN DÖVLƏT XİDMƏTİNİN YARADILMASI VƏ DƏSTƏKLƏNMƏSİ

Motivasiyalı mütəxəssis personalı olmadan, heç bir müəssisə peşəkarcasına fəaliyyət göstərə bilməz. Korrupsiyanın əsas dağıdıcı əlamətlərindən biri dövlət qulluğuna işə təyinatın qabiliyyətə deyil, şəxsin hansısa əlaqələrinə əsaslanmasıdır.[18]

Dövlət qulluqçusunun seçilməsi, qabağa çəkilməsi və işdən qovulması üzrə institusional tədbirlər, dövlət sektorunun faydalı çalışması

üçün böyük əhəmiyyət kəsb edir və bunun qanunvericiliklə tənzimlənməsi daha yaxşıdır.[19] Əhəmiyyətli vəzifələrə ləyaqətli insanları cəlb etmək lazımdır. Bu, həm də o deməkdir ki, vəzifənin özü də ixtisaslı vətəndaşlar üçün cəlbedici olmalı və özəl sektora alternativlik qabiliyyətini təsdiq etməlidir.

Siyasi və şəxsi əlaqələr əsasında işə cəlb olunmaya nisbətən, ləyaqət əsasında seçilib götürülmüş və qabağa çəkilmiş dövlət qulluğunda korrupsiya daha az olacaq. "Meritokratiya"da heyət öz şəxsi xidmətləri və ləyaqətləri əsasında qabağa çəkilir və onun təmsilçiləri çalışdıqları, xidmət göstərdikləri cəmiyyətə borcludur. Vəzifələrin güclü əlaqə əsasında əldə edildiyi yerlərdə, şəxsin təyin olunduğu institutlara münasibətdə deyil, belə əlaqələrə münasibətdə loyallıq göstərilir. Adətən, belə təyinatın sahibi gözləyir ki, hər hansı bir çətinliklə üzləşdikdə, patron onun müdafiəsini təşkil edəcək. Siyasi partiyalar tərəfindən təyin edilənlər o qədər də nüfuzlu olmayan idarəçilər üçün daha mürəkkəb vəziyyət yarada bilərlər.

Ləyaqətə əsaslanan dövlət qulluğu bəzi üstünlüklərə malikdir:

- ▶ *Namizədlr haqqında yoxlama kriteriyalarına görə mülahizə yürüdürlər, əgər qaydaların pozulmasına münasibətdə döğrudan da şübhə yaranıbsa, deməli gerçəkdən yoxlama lazımdır.*
- ▶ *Vəzifə tutan şəxs yaxşı nəticə göstərmək üçün stimula malikdir. Siyasiləşmiş dövlət qulluqçuları gözə çarpmayan nəticələr göstərir. Siyasətçilər kadr seçilməsinə, onların qabağa çəkilməsinə, işdən qovulmasına, yaxud dövlət qulluqçusunun layiq olmadan bir işdən başqasına keçmiriləsinə birbaşa təsir imkanlarına malik olanda, peşə intizamını təmin etmək çətinləşir.*



Eyni zamanda şəxs qısa müddətə təyin olunursa, yaxşı nəticələr üçün stimullardan istifadə də çətinləşir.

- ▶ *Siyasi mülahizələrə görə təyin olunan dövlət qulluqçusu, xidmətdə olacağına ümid bəslədiyi qısa müddət ərzində şəxsi mənfəətini maksimum artırmaq məqsədilə qaydaları pozmağa meylli ola bilər.*
- ▶ *Öz qabiliyyətinə və dəqiq yoxlama kriteriyalarına görə vəzifə alan dövlət qulluqçusu özünü bu gün hakimiyyətdə olan hökumət qarşısında deyil, dövlət qarşısında hesabat verməli olan şəxs kimi hiss edəcək.*
- ▶ *Ləyaqətə əsaslanan dövlət xidməti, qısamüddətli siyasi təyinatlardan və hökumət dəyişmələri zamanı mütəxəssis itkilərdən qaçmağa çalışır.*

Lakin sırf ləyaqətə əsaslanan dövlət xidməti, demokratik praktikaya uyğun gələn praktik fəaliyyəti nəzərə alanda dəyişmələrə məruz qalacaq. Məsələn, belə proqramlar azlıqların dövlət qulluğunda ədalətlə təmsil olunmasını təmin edər, eyni zamanda gender və coğrafi tarazlıq yarada bilər. Bundan başqa, ləyaqətə əsaslanan dövlət xidməti korrupsiyaya qarşı qarantıya vermir.

Kadrların dövlət sektorundakı vəzifələrə korrupsiyasız seçilib yığılması şərtləri aşağıdakılardır:

- ▶ *Kadrlar, ləyaqət və rəqabət kriteriyaları ilə qabağa çəkilmə proqramı, dəqiq xarakterizə edilmiş karyera əsasında seçilib yığılmalıdır*

- ▶ *Kadrın seçilməsində siyasi müdaxilənin iş-tər fəaliyyətdə, istərsə də dövlət sektorunda minimuma endirilməsi*
- ▶ *Yüksək səviyyəli bəzi vəzifələrə siyasi təyinatların ciddi şəkildə məhdudlaşdırılması*
- ▶ *Uyğun stimulu təmin edən münasib əmək haqqı və başqa üstünlüklər*
- ▶ *Hüquq mexanizmlərinin daxili tətbiqi yolu ilə dövlət qulluqçularının müdafiəsi.*

Çoxları intuitiv olaraq belə düşünməyə meyllidir ki, əmək haqqının yüksəldilməsi azmaşlı mülki xidmətdə korrupsiyanı ləğv edər. Praktika isə vəziyyət daha mürəkkəbdir. Əhəmiyyətinə baxmayaraq, əmək haqqının ödənilməsi sahəsində islahatlar, həlli vacib problemlərin çoxsaylı stimullarından yalnız biridir. [20]

Bununla yanaşı, əmək haqqının ödənilməsi strukturundakı islahatlar, korrupsiyanın qarşısının alınmasında əhəmiyyətli vasitə ola bilər. Belə islahatlar, dövlət qulluqçuları üçün stimulların strukturunu dəyişdirir, əmək müqabilində mükafatlandırmanı daha da şəffaflaşdırır, əvvəlki kiçik əmək haqqını artırır və dövlət sektoruna daha təcrübəli heyətin cəlb olunmasını təmin edir:

- ▶ *Əgər mükafatlandırma sistemi meritokratiya prinsipinə əsaslanırsa, stimullar dövlət qulluqçularını korrupsiya praktikasından imtina etməyə, daha effektiv işləməyə, inamlı fəaliyyət göstərməyə həvəsləndirir. Nə zaman ki, əmək haqqı və xidməti işdə qabağa çəkilmə dövlət qulluqçusunun davranış qaydalarına hörmətindən və yaxşı nəticələrdən asılı olur, onda stimula böyük ehtimalla gerçəkləşəcək. İşin özünə*

*isə daha dəyərli bir şey kimi baxılır. Buna görə də işdən qovulma və vəzifənin kiçildilməsi çox ciddi məsələyə çevrilir. Öz növbəsində bu o deməkdir ki, faydalı və effektiv intizam mexanizmi mövcud olmalıdır.*

- ▶ *Əgər dövlət qulluqçusuna yaşayış minimumu ödənilirsə, rüşvət tələb etmə stimulu nəzərəcarpacaq dərəcədə artır. Buna görə də, dövlət qulluqçuları üçün yaşayış minimumunun təmin olunması məqsədilə əmək haqqı sahəsində islahat aparmaqla, xırda miqyaslı korrupsiyanı cilovlamaq olar. Belə yanaşma Dünya Bankının yardım göstərdiyi ölkələrdə müdafiə olunur.*
- ▶ *Əmək haqqı sahəsində islahatlar, dövlət sektorunda əmək haqqının ödənilməsi, özəl sektorda verilən əmək haqqına münasibətdə rəqabət qabiliyyətlidir və bu yüksək ixtisaslı mütəxəssisləri cəlb edə bilər. Yüksək keyfiyyətli insan potensialı dövlət sektorunun effektivini qaldırır və davranış kodeksinə dəqiq əməl edilməsi üçün həvəs yaradır. Sinqapur və Honkonq buna nümunədir.*
- ▶ *Korrupsiyasız davranış üçün stimulların yaradılması tədbirləri içərisində, "sosial rifah" adlandırılan məsələyə də diqqət yetirmək lazımdır. Məsələn, təqaüdə çıxan dövlət qulluqçusu aylıq vəsait almalıdır. Həmin qaydada "cinayət yerinə düşən" dövlət qulluqçusu rüşvət, başqa korrupsiya nemətləri alanda avtomatik olaraq öz sosial üstünlüklərini itirməlidir.*

## SİYASƏTÇİLƏR VƏ YÜKSƏK RÜTBƏLİ DÖVLƏT QULLUQÇULARI ARASINDA FƏRQLƏNDİRMƏLƏRİN APARILMASI

Peşəkar dövlət qulluğu hökumət administrasiyasının rahat işi üçün böyük əhəmiyyət kəsb edir. Hökumət dəyişmələri baş verəndə dövlət qulluqçularının əksəriyyəti öz işində qalır. Dünyəni siyasətçilər və onların təyin etdikləri gədir, ancaq yeni hökumətdə iş prosesi davam edir.

Bütün vətəndaşlar kimi dövlət qulluqçusunun borcu qanunlara tabe olmaqdır. Ancaq dövlət qulluqçularının da, siyasətçilərin və nazirlərin də görmək istədikləri tədbirlər kimi, qanunun tələblərinə uyğun tədbirlərin görməsini təmin etmək üçün peşə öhdəlikləri var.

Bu o deməkdir ki, dövlət qulluqçusu həyata keçirilməsi lazım gələn bəzi qanunsuzluqlar haqqında öz siyasi rəhbərini informasiya ilə təmin etməyə borcludur. Onlardan, belə göstərişlərin yerinə yetirilməsindən imtina etməsi tələb olunmalıdır. Ancaq belə məsələləri söyləmək asandır, praktikada tətbiq etmək isə çətin. Belə situasiyalarda hər hansı bir dəqiq qərar da yoxdur.

Yüksək rütbəli dövlət qulluqçusunun mübahisəli məsələləri hökumətin hüquq məsləhətçisinə vermək imkanının olması da zəruridir. Qulluqçulardan korrupsiyalaşmış qaydada davranmaq barədə nazirlərin xahiş etdikləri məsələlərdə onlar başa düşməlidir ki, cinayət işi çərçivəsində özlərinin müdafiəsini təmin edə bilməzlər, əgər deyilsə belə et, onlar nazirin əmr etdiyi kimi də davranacaqlar. Hökumət hüququn subyektidir. Bəzən dövlət qulluqçuları öz nazirlərinə deyirlər ki, onların istəklərini yerinə yetirmək istərdilər, amma

bunu etsələr hər ikisinə qarşı cinayət işi açıla bilər.

Problem, nazirlərin öz rolundan çıxıb siyasətlə məşğul olduqları zaman daha kəskin xarakter alır. Nazirin rolu siyasəti işləyib hazırlamaqdır. Ancaq bu siyasətin praktikada gerçəkləşməsi dövlət qulluqçularının işidir. Bu rollar arasında fərqi itdiyi, yüksək rütbəli dövlət məmurlarının nazirlərdən qorxmağa başladığı, qanunun başqaları kimi onlar üçün də eyni olduğunu qəbul etmək istəmədikləri vaxt korrupsiya çiçəklənir.

### NƏ VAXT HƏDİYYƏ RÜŞVƏT SAYILIR? BƏXŞİSLƏR VƏ ONLARIN REYESTRİ

Yüksək rütbəli məmurların hazırlığı zamanı xatırlatmaq zəruridir ki, nazirin xahişi ilə yerinə yetirilmiş hər hansı bir qanuna zidd hərəkət, onları cinayət xarakterli təqibdən müdafiə etmir.

Qulluqçuların iş zamanı hədiyyə qəbul etmə hüquqları və onların qeydiyyatına alınması barədə dəqiq qayda və normativlər olmalıdır.

Şəxsi kontekstdə hədiyyələr xahişlə alınmır. Adətən, bəxşiş verənlərə xeyirxahlıq hissi nümayiş etdirilir. Bunun üçün heç kəs ödəniş gözləmir. Mövcud nəşr çərçivəsində biz, sırf özəl kontekstdə verilən hədiyyələrə toxunuruq. Ancaq hədiyyələr işgüzar münasibətlərdə də şəxslərə verilir. Belə hədiyyələr, adətən, onu alanda hansısa borc hissini yaranmasına xidmət edir.

Dövlət qulluqçusunun korrupsiya proseduru çərçivəsində bəxşiş alması, yaxud fayda əldə etməsi bütün ölkələrdə cinayət sayılır.

Bəs nə zaman məmur hədiyyə ilə rüşvəti fərqləndirməlidir?

Hədiyyə niyyət güdmədən, xeyirxahlıqla təqdim oluna, yaxud onun verilməsi ilə məmura təsir etmək məqsədi güdülə bilər. Hədiyyə verən dostluq münasibətlərinə, qonaqpərvərliyə, xeyirxahlığa, ələ alma və zorla qoparmaya qəddər çoxsaylı motivlərə malik ola bilər.

İşgüzar kontekstdə hədiyyələr nadir hallarda filantropik mülahizələrlə, yaxud qonaqpərvərlik düşüncəsi ilə verilir. İş elə ola bilər ki, hədiyyə heç bir kommersiona qiymətinə malik olmaz, məsələn suvenir, yaxud bəzək-düzək əşyaları kimi. Ancaq belə hədiyyə, yaxud mənfəətin qiyməti yüksək olanda, ehtimal ki, belə hədiyyələr hansısa borc hissini doğurmaq, bunun müqabilində hansısa təmənna məqsədi güdür.

Siz pulsuz nahara razılıq verəndə, hansısa idman yarışına bilet qəbul edəndə, yaxud kommersiona alış-verişində endirimə yol verəndə də borc hissi yarana bilər. Belə bəxşişi qəbul edən dövlət məmurunun ləkələnmə təhlükəsi var. Hədiyyə verən bir az sonra məmurdan, onun üçün əlverişli rejim yaratmağı xahiş edəndə, məmurun imtina etməsi çətin olur. Hədiyyə verən, hətta açıq şəkildə alanı ittiham edə bilər ki, qarşı tərəf belə hədiyyənin verilməsini özü xahiş edib.

Dövlət qulluqçusunu korrupsiyaya cəlb etmək istəyən şəxs, adətən, xırda işarələrdən başlayır və onun perspektiv motivlərini anlamaq çətin olur.

Bunlarla yanaşı, öz əməlləri ilə korrupsiyanın obyektinə çevrilən və aldığı hədiyyələri, mənfəəti “əsaslandırmağa” çalışan məmurlar da olur. Adətən, aşağıdakı əsaslandırılmalardan istifadə edilir:

- ▶ *Həm belə edir.*
- ▶ *Bəxşiş verən, sadəcə səxavətlilik, xeyirxahlıq və dostluq hissləri ilə belə hərəkət edir.*
- ▶ *Mənfəət və hədiyyə ilə mübadilə heç kəsə ziyan gətirmir.*
- ▶ *Hədiyyə və mənfəət bürokratiyanın qarşısını alan, effektiv idarəetməyə yardım göstərən xeyirxah, işgüzar mühit “yetişdirir”.*
- ▶ *Hədiyyə və mənfəət, sadəcə mədəni ritua-lın və praktikanın bir hissəsidir. Ondan imtina inciklik yarada bilər.*
- ▶ *Dövlət xidmətçilərinə qənaətbəxş əmək haqqı ödənilmir. Onlar əlavə xırda mükafatlandırılmalara layiqdir.*

Bu arqumentlərdə ictimai borc anlayışının dərki yoxdur. Dövlətin yüksək vəzifəli şəxsi olan məmur hökumət işlərinin qərəzsiz və dürüst həyata kesirilməsini təmin etməlidir. Əgər məmur iş zamanı hədiyyə qəbul edir, mənfəət götürürsə, bu vaxt onun hədiyyə verən qarşısında hansısa öhdəçiliyi, bütövlükdə isə dövlət xidmətinə inamsızlıq yaranır.

Yeni Cənubi Uelsin (Avstraliya) dövlət sektoru müəssisələri üçün model kodeksində [21] deyilir ki, qulluqçular, onları hədiyyə verənin xeyrinə qərəzli fəaliyyətə sövq etməyi qarşılarına məqsəd qoyan adamlardan, öz vəzifələrini yerinə yetirən zaman heç bir hədiyyə götürə bilməzlər. Əgər hədiyyə və mənfəət nominal

qiymətə malikdirsə, onda qulluqçu öz rəisinə insidenti təsvir edən yazılı məlumat verməlidir (aşağıda təsvir olunduğu kimi).

Hədiyyənin qəbulu, ya rədd edilməsi ilə bağlı qərar bir adamın ixtiyarına buraxılmamalıdır. Bu hər şeydən öncə müəssisənin öz məsuliyyətidir – qulluqçuların qəbul edə biləcəkləri hədiyyənin tipi və miqdarı müəyyən edilməlidir. Buna hədiyyələrə münasibətdə meyarların və siyasətin işlənilib hazırlanması yolu ilə nail olmaq mümkündür.

## **1. ÜMUMİ QAYDALARA GÖRƏ, DÖVLƏT QULLUQÇUSU, QIYMƏTİ NOMİNAL DƏYƏRDƏN YÜKSƏK OLAN HƏDİYYƏ XAHİŞ EDƏ, GÖTÜRƏ BİLMƏZ. PUL BƏXŞİŞİNİN HƏR HANSI FORMASI QƏBUL EDİLMƏMƏLİDİR.**

Hədiyyənin qəbulundan imtina etməklə dövlət qulluqçusu abırını qoruyar və ona qarşı cəmiyyətdə mənfəət rəyin formalaşmasının qarşısını ala bilər. Hədiyyə almanı qadağan edən siyasətə önəm verən təşkilatlar, öz əməkdaşlarını ləkələnməkdən qoruyur. Doğrudan da, iş verənlər, öz işçiləri üçün təhlükəsizlik mühitinin təminatı baxımından pozitiv hüquqi öhdəlik götürürlər. Ciddi stres və narahatçılıq doğuran ləkələnmə situasiyası zamanı əməkdaşlarını necə davranmaq barədə xəbərdar etmədikdə, müəssisələr potensial olaraq bu öhdəlikləri poza bilər. Hədiyyə almamağın üstün cəhətlərindən biri odur ki, hədiyyə verənlərin, onun qəbul olunmamasından incimə ehtimalı azdır. Dövlət qulluqçuları hədiyyədən imtina edən zaman izahat verə bilərlər ki, onların bu işə razılığı müəssisənin siyasətinə ziddir və belə məsələlərə yanaşmada müstəqil səlahiyyətə malik deyillər. Bu halda qulluqçular, hədiyyənin onları ələ almaq üçün təklif olunduğunu müəyyənləşdirməklə çətin vəziyyətə düşürlər.

## 2. HƏDİYYƏ TƏKLİF EDİLƏN, YAXUD İRADƏSİNİN ZİDDİNƏ ONLARI ALAN DÖVLƏT QULLUQÇUSU ÖZÜNÜN BİRBAŞA RƏİSİNƏ BU İNSİDENT BARƏDƏ YAZILI MƏLUMAT VERMƏLİDİR.

Bütün təklif olunan hədiyyələr öz nominal dəyərindən qiymətli olur. Onların qəbulundan imtina edilməsi barədə qulluqçu dərhal rəisinə məlumat verməlidir. İlkən şifahi məlumatdan sonra məsələ ilə bağlı, hökmən yazılı şəkildə xidməti qeyd təqdim olunmalıdır. Yazılı qeydin məzmunu belə ola bilər:

- ▶ *İnsidentin yeri, tarixi və vaxtı*
- ▶ *Hədiyyə kimə təklif olunmuşdur*
- ▶ *Hədiyyəni kim təklif etmişdir və əlaqə haqqında müfəssəl məlumat (əgər onlar məlumdursa)*
- ▶ *Təklifə verilmiş cavab*
- ▶ *Edilmiş təklifin və işə aidiyyəti olanların əhatəli təsviri*
- ▶ *Qeyd, müəllifin imzası və tarixi*

Əməkdaş yazılı qeydin bir nüsxəsini özündə saxlamalı, digərini isə rəisinə verməlidir. O da öz növbəsində imza atıb, tarix qoymalı və uyğun qovluğa qoymalıdır.

“Gərəksiz” hədiyyə təklifi alan qulluqçu yazılı qeydi hazırlayan zaman situasiyanı nəzarətdə saxlamalıdır. Əksər dövlət qulluqçuları özlərini ləkələnmiş vəziyyətə salanda narahatçılıq keçirirlər. Yazılı bəyanat şəxsə imkan verir ki, öz versiyasını ifadə etsin və rahatlıq tapsın. İnsident barədə məlumat qulluqçunun təşkilatını da uyğun davranmağa həvəsləndirir.

## 3. ƏGƏR DÖVLƏT QULLUQÇUSUNUN İMTINASINA ƏHƏMİYYƏT VERİLMİRSƏ, YAXUD BAŞQA SƏBƏBDƏN NOMİNAL DƏYƏRİ QİYMƏTİNDƏN YÜKSƏK OLAN HƏDİYYƏ AĞILLI ŞƏKİLDƏ QAYTARILA BİLMİRSƏ, ONDA HƏDİYYƏYƏ MÜƏSSİSƏNİN MÜLKİYYƏTİ KİMİ BAXILMALIDIR.

Bir sıra hallarda hədiyyədən imtina çətin olur; məsələn, hədiyyə verən imtinaya məhəl qoymur və təklifində israr edir. Bundan başqa, hədiyyə insanların yanında təklif edilirsə, ondan imtinadan narahatçılıq hissi yarana bilər; məsələn, kənardan konfransa dəvət olunmuş məruzəçi. Hədiyyə müəssisənin mülkiyyəti olan kimi, hədiyyənin, mənfəətin taleyi və ondan istifadə üçün alan yox, təşkilat özü məsuliyyət daşıyır. “Reallaşma” müxtəlif formalarda, o cümlədən, hamının iştirakı ilə ola bilər.

## 4. NOMİNAL DƏYƏRLİ TƏKLİFLƏR QƏBUL EDİLƏ BİLƏR.

Adi nominal dəyəri olan hədiyyə alan adamda, adətən, öhdəlik hissi yaranmır. Belə hallar rəsmi funksiyanın yerinə yetirilməsinə təsir göstərə bilər və böyük ehtimalla təsir göstərir də. Bu səbəbdən, dövlət qulluqçularına hərdən nominal dəyərli hədiyyələrin qəbuluna icazə verilməsi korrupsiya üçün xırda təhlükə yaradır. Nominal dəyər keyfiyyətində baxılan hədiyyə nümunələri, müəssisənin fəaliyyəti ilə konkret bağlı olmayan bazarın ucuz bəzək əşyaları, yaxud korporativ suvenirlerdir. Ancaq hədiyyənin nominal dəyərli əşya olması məsələsinin həlli qulluqçunun ixtiyarına buraxılmalıdır. Bu məsələdə rəhbərlik müəssisəni təmsil etməlidir.

**5. BƏZİ HALLARDA HƏDİYYƏ QƏBUL EDİLƏ BİLƏR, ƏGƏR ONLAR DÖVLƏT MƏMURLARI TƏRƏFİNDƏN VƏZİFƏLƏRİNİ İCRA EDƏN ZAMAN ALINIBSA VƏ DÖVLƏT QULLUNÇUSUNUN MÜƏSSİSƏSİNİN İŞİNƏ AİDDİRSƏ, YAXUD FAYDALI DÖVLƏT FUNKSİYASI YERİNƏ YETİRİLİRSƏ, BU CÜR ƏŞYALARIN HAMISI MÜƏSSİSƏNİN MÜLKİYYƏTİ OLMALIDIR.**

Hədiyyə və bu kateqoriyadan olan mənfəətin qəbul olunmasının məqsədəuyğunluğu barədə müəssisə öz əməkdaşlarını aydın şəkildə məlumatlandırmalıdır. Müəssisənin işinə aid olan hədiyyə nümunəsi, bu mövzuya aid kitabdır. Belə hədiyyələr müəssisənin mülkiyyəti olmalıdır.

Müəssisə üçün (heyətin ayrı-ayrı üzvlərinə deyil) o da məqsədəuyğun olardı ki, alqı-satqının inkişaf planı çərçivəsində hədiyyə özündə saxlansın. Məsələn, kompaniya istehsal etdiyi məhsulların uyğun kəmiyyətdə alınmasından sonra özünün bütün müştərilərinə pulsuz avtomobil təklif edə bilər. Avtomobil müəssisədə kiminsə şəxsi rifahına xidmət etməməlidir. Faydalı vasitələrlə buna nail olan və avtomobildən istifadə rifahını qoruyub saxlayan müəssisə, avtomobillə görə kompensasiya ala, onu auksionda sata, yaxud maşının rəsmi məqsədlər üçün istifadəsini təmin edə bilər. O da vacibdir ki, mükafat alan zaman müəssisənin qərəzsizliyinə ləkə gəlməsin.

**6. BƏZİ HALLARDA VAHİD MƏQSƏDƏ XİDMƏT EDƏN VƏ ÜMUMİ VƏZİFƏLƏRİ YERİNƏ YETİRƏN HƏMKAR VƏ İŞ YOLDAŞLARINA GÖSTƏRİLƏN QONAQPƏRVƏRLİYİN CİDDİ ƏLAMƏTLƏRİNİ QƏBUL ETMƏK MƏQSƏDƏUYĞUN OLA BİLƏR.**

Çay, kofe kimi qonaqpərvərlik əlamətləri, hədiyyədən fərqli olaraq nəzakət ifadəsidir və bir çox təşkilatın qonaqlarına təklif edilir. İşçi qrupu tərəfindən təklif olunan ciddi nahar da belə kateqoriyaya aiddir.

**7. DÖVLƏT QULLUQÇULARI ÜÇÜN ONLARIN RƏSMİ VƏZİFƏLƏRİ İLƏ BAĞLI OLMAYAN XÜSUSİ TƏKLİFLƏRİN QƏBUL EDİLMƏSİ MÜNASİB OLA BİLƏR.**

Bir sıra ölkələrdə xüsusi qiymətlərlə bazarlara yeni məhsullar çıxarılır, yaxud məhsulun qiyməti məhdudlaşdırılmış müddət ərzində azaldılır. Bu cür vəziyyət onu göstərir ki, dövlət qulluqçularının rəsmi vəzifələri ilə əlaqəli olmadığı təqdirdə, belə təklifləri qəbul etmək rəhətdir.

**8. MÜƏSSİSƏ HƏDİYYƏNİN REYESTRİNİ APARMALIDIR**

Əgər təşkilat bəzən qulluqçular üçün hədiyyənin qəbul edilməsinin mümkünlüyü qənaətinə gəlirsə, bütün hallarda davranışı tənzimləyən və ona nəzarət edən limit tətbiq olunmalıdır. Məsələn, belə bir tələb olmalıdır ki, nominal dəyərdən yuxarı qiymətdə olan bütün hədiyyələr elan edilsin və alan adamın adına açıq hədiyyələr reyestrinə daxil olunsun. Hədiyyə təklif olunan şəxsin, onun çalışdığı müəssisə və təşkilatın adı da buraya daxil edilməlidir. Eyni zamanda, hədiyyənin qəbul edilməsi barədə yazılı qeyd haqqında qərar da olmalıdır və

reyestr yüksək vəzifəli qulluqçu (yaxud uyğun vəzifəli şəxs) tərəfindən imzalanmalıdır.

Vacib müəyyənləşdirici məqamlardan biri də idarəçinin davranışı barədə qeyri-etik qərarın qəbul olunmasıdır. Başağ sözlə, etik qaydaların normalarına əməl edilməsindən fərqli olaraq idarəçilərin davranışı, böyük ehtimalla qulluqçular tərəfindən təkrar oluna bilər. Əgər rəhbərlik öz qulluqçularına bir cür danışır, başqa cür davranan adamlar kimi baxırsa, bu zaman onlarda pərişanlıq yaranacaq.

Rəhbərlik, öz təşkilatında etikanın inkişafına şəxsi nümunə ilə müsbət təsir göstərə bilər. Hədiyyəyə münasibətdə qəbul edilə bilən strategiyaların konkret növləri, baş verənlər haqqında qulluqçuların xəbərdar edilməsini,

rəhbərliyin yersiz hədiyyə qəbulundan imtina etdiyi zaman etik davranış nümayiş etdirən qulluqçuların mükafatlandırılması barədə aktiv addımlar atılmasını özündə birləşdirir.

Bunlardan başqa, hədiyyəyə münasibətdə seçilməsi mümkün olan bir sıra yanaşmalar da mövcuddur. Müəssisə özünün böyük və potensial tədarükçülərinə məktub yazıb məlumat verə bilər ki, rəğbət doğuran praktika onların öz işçilərinə heç bir hədiyyə təklif etməməsidir. Belə yanaşmanın üstünlüyü ondan ibarətdir ki, potensial tədarükçülər eyni yarış vəziyyətində olduğuna əminlik hiss edir və uyğun işlə bağlı tenderin əldə edilməsi prosesində tərəfkeşlik olmur. Hər şey aşkar və hesabatvermə qaydasında aparılır [22].

## QEYDLƏR

- 1 Baxın: An Ethics Framework for the State Sector, August 1999, (Dövlət sektoru üçün etik çərçivə, avqust 1999). State Services Commission, Wellington, New Zealand: <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=82&DocID=2822>; How to Develop an Effective Code of New South Wales Independent Commission Against Corruption, Sydney, Australia [http://www.icac.nsw.au/pub/summary\\_pub.cfm?ID=306](http://www.icac.nsw.au/pub/summary_pub.cfm?ID=306)
- 2 Realizasiya üçün münasib informasiyaya baxın: the Report of the UN Secretary General E/CN.15 / 2002/6/ Add.1. [http://www.unodc.org/crime\\_cicp\\_com-mission\\_session\\_11.html?print=yes](http://www.unodc.org/crime_cicp_com-mission_session_11.html?print=yes)
- 3 Bu yazılı qeydlər OECD–yə məxsus deyil, müəlliflərin özləri tərəfindən daxil edilmişdir.
- 4 Baxın: Best Practice Codes of Conduct for Public Officials <http://www.ti-bangladesh.org/cgi-bin/cgiwrap/Wtiban/bpvodocs.cgi>; Centre for

Applied Ethics – Government, Policy and Public Sector Ethics Page: [www.ethics.ubc.ca/resources/govt/](http://www.ethics.ubc.ca/resources/govt/); International Institute for Public Ethics: <http://www.iipe.org/>; OECD / PUMA Ethics and Corruption Page (in particular the “Principles for managing ethics in the public sector”, 1998): [www1.oecd.org/puma/ethics/index.htm](http://www1.oecd.org/puma/ethics/index.htm); Office of the Ethics Counsellor, Canada: <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoecbce.nsf/vwGeneratedInterE/Home>; Jeremy Pope, Transparency International Source Book, Chapter 20 “Public Service Ethics, Monitoring Assets and Integrity Testing”(2000) <http://www.transparency.org/sourcebook/20.html>; U.S. Office of Government Ethics: <http://www.usoge.gov/>; János Bertók, Building Trust in Government: Lessons from OECD Countries: <http://www.oecd.org/dataoecd/60/43/1899427.pdf>; Values and Ethics Codes for the Public Service (Canada)

- 5** Baxın: Guidelines on Official Conduct of Public Servants (Australia), [www.apsc.gov.au/publications96/conduct.pdf](http://www.apsc.gov.au/publications96/conduct.pdf); Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch, (US) [ethics.od.nih.gov/LawReg/soc0999.pdf](http://ethics.od.nih.gov/LawReg/soc0999.pdf); Ethics Code of Public Servants (Georgia); <http://www.una.org.ge/transparency/code.html>; Code of Ethics for Public Officials (Hungary): [http://www.b-m.hu/kozszoalat/etika/angol/aetika\\_21.htm](http://www.b-m.hu/kozszoalat/etika/angol/aetika_21.htm)
- 6** Czech Code of Conduct: <http://www1.oecd.org/puma/ethics/pubs/czechcode.pdf>.
- 7** Taken from Whitton, above.
- 8** Australian Public Sector Ethics Act: <http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/ACTS/1994/94AC067.pdf>
- 9** Australian Whistleblower Protection Act: [http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/W/Whistle-blowA94\\_03E\\_030509.pdf](http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/W/Whistle-blowA94_03E_030509.pdf)
- 10** The Queensland Public Sector Ethics Act: [www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/PublicSecEthA94.pdf](http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/PublicSecEthA94.pdf)
- 11** Anti-Corruption Network for Transition Economies, Baltic Anti-Corruption Initiative: [http://www.anticorruptionnet.org/acncgi/user\\_side/projects.cgi?lang=en&site\\_type=graphics&come\\_from=projects&search=1&country\\_id=14](http://www.anticorruptionnet.org/acncgi/user_side/projects.cgi?lang=en&site_type=graphics&come_from=projects&search=1&country_id=14).  
2 Camerer, Lala, (10/2001): Prerequisites for Effective Anti-corruption Ombudsman's offices and Anti-corruption Agencies, 10th IACC, Workshop Papers, Prague, IACC, Transparency International (<http://www.10iacc.org/download/workshops/cs06.pdf>); J. Pope, Transparency International Source Book 2000. Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System, Chapter 10 – Ombudsman, Berlin, Transparency International (<http://www.transparency.org/sourcebook/10.html>); Citizen Ombudsmen— Local Government Disclosure Systems-Japan, ([http://www.transparency.org/toolkits/monitor\\_ombudsman-japan.html](http://www.transparency.org/toolkits/monitor_ombudsman-japan.html)) UN Global Programme against Corruption, CICP, Draft Anti-Corruption Tool Kit, Version 3, (last edited 01/2002): Institution Building: Ombudsmen, Vienna, UN (<http://www.undcp.org/adhoc/crime/toolkit/f2.pdf>) Link to the Office of the Inspector General of Government, Uganda (<http://www.igg.go.ug>)
- 12** The description is taken from Stuart Gillian, The United States Federal Government: The Management of Ethics and Conduct in the Public service, OECD, December 1995.
- 13** US Office of Government Ethics: <http://www.usoge.gov/>
- 14** Office of the Ethics Counsellor (Canada): <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/Home>
- 15** Office of the Ethics Counsellor (Canada): <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/Home>
- 16** For a discussion, see The Ethics Package by Gregory J. Levine, 2002: [http://www3.telus.net/GovtEthicsLaw/EthPacPaper2002.htm#\\_edn1](http://www3.telus.net/GovtEthicsLaw/EthPacPaper2002.htm#_edn1)
- 17** Job rotation is recommended as a preventive measure by the Transparency International Source Book (2000): <http://www.transparency.org/sourcebook/03.html>; Independent Commission Against Corruption checklist: [http://www.icac.org.hk/eng/prev/prev\\_dept\\_22.html](http://www.icac.org.hk/eng/prev/prev_dept_22.html).
- 18** JPope, Transparency International Source Book 2000, Chapter 12 “Public Service to Serve the Public” (2000): <http://www.transparency.org/sourcebook12.html>; World Bank Administrative and Civil Service Reform: Recruitment and Promotion Page <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/recruitment.htm>
- 19** For an example, see the Estonian Public Service Act: [64.49.225.236/Documents/estonia.pdf](http://64.49.225.236/Documents/estonia.pdf).



**20** JPope, Transparency International Source Book, Chapter 1 "The Challenge of Renovation" (2000): <http://www.transparency.org/sourcebook/01.html>; C. Van Rijckeghem, B. Weder, Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption? IMF Working Paper 1997: [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9773.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9773.pdf); D. Shand, S. Sohail, The Role of Civil Service Reform in Combating Corruption, in: D. Kaufmann, M.G. de Asis, P. Dininio, Improving Governance and Controlling Corruption, 2001: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/improving.html>; V. Tanzi, Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures, IMF Staff Papers Vol. 45, No. 4, December 1998. <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>; R. Di Tella, E. Schargrotsky, The Role of Wages and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires. [www.hbs.edu/dor/papers2/9900/00-047.pdf](http://www.hbs.edu/dor/papers2/9900/00-047.pdf); R. Di Tella, The Honest Reformer's Guide to Fighting Corruption, HBS paper 2001. [http://www.people.hbs.edu/rditella/papers/honest\\_reformer.pdf](http://www.people.hbs.edu/rditella/papers/honest_reformer.pdf); W. Wane, Tax Evasion, Corruption, and the Remuneration of Heterogeneous Inspectors

<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wps2394.pdf>; World Bank on civil service issues (including crosscountry data on government employment and pay): <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/sitemap.htm>; World Bank on the importance of adequate pay: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/publicsectormanagement.htm#1>; (UK) House of Commons, Select Committee on International Development, 4th Report: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200001/cmselect/cmintdev/39/3907.htm>; World Bank on Public Service Pay Policy in Anglophone Africa: [http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/public\\_africa.htm](http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/public_africa.htm)

**21** Model Code of Conduct for New South Wales Public Agencies (Australia): [http://www.premiers.nsw.gov.au/pubs\\_dload\\_part4/prem\\_circs\\_memos/prem\\_memos/1997/m97-10.html](http://www.premiers.nsw.gov.au/pubs_dload_part4/prem_circs_memos/prem_memos/1997/m97-10.html)

**22** Yeni Cənubi Uelsin korrupsiyaya qarşı müstəqil komissiyası: "Hədiyyə, fayda, yoxsa sadəcə rüşvət? Dövlət sektorunun məmurları və müəssisələr üçün rəhbərlik prinsipləri"; [http://www.icac.nsw.gov.au/pub/public/pub2\\_37cp.pdf](http://www.icac.nsw.gov.au/pub/public/pub2_37cp.pdf)