

UOT 351; 328; 342.5; 351/354

RƏCƏB RƏHİMLİ

DÖVLƏT QULLUĞUNDA KADR HAZIRLIĞI VƏ KADR EHTİYATI
FORMALAŞDIRILMASININ BEYNƏLXALQ TƏCRÜBƏSİ

Məqalədə idarəetmə kadr hazırlığı və kadr ehtiyatı formalaşdırılmasının beynəlxalq təcrübəsi araşdırılmış, xarici ölkələrdə idarəçi kadr hazırlığı işinin tarixi, təşəkkül tapması və inkişafına nəzər salınmış, dövlət quruculuğu sahəsindəki dünya təcrübəsi və dövlət qulluğu modelləri incələnmişdir. Bundan əlavə məqalədə Fransada, Yunanıstanda, İrlandiyada, o cümlədən Skandinaviya ölkələri olan Norveç, Danimarka və Finlandiyada idarəetmə kadrlarının hazırlığı məsələləri təhlil edilmiş, Rusiyada və Azərbaycanda bu istiqamətdə aparılan islahatlarla müqayisəli təhlili aparılmışdır. Məqalədə həmçinin ölkəmizdə bu sahədə qəbul olunmuş Dövlət Proqramlarında nəzərdə tutulmuş hədəflərin gerçəkləşdirilməsi məqsədi ilə beynəlxalq təcrübədən istifadənin vacibliyi vurğulanmış, onun tətbiqi məsələlərinə yer verilmişdir. Dövlət qulluqçularının bacarıqlarının təkmilləşdirilməsi istiqamətində beynəlxalq təcrübənin öyrənilməsi, dövlət qulluqçularının təhsil təcrübələrinin artırılması sahəsində beynəlxalq əlaqələrin qurulması məsələsinə diqqət yetirilmişdir. Bu sahədə mövcud olan interaktiv və proaktiv təlimlərin keçirilməsi sahəsində beynəlxalq təcrübədə nəzərdə tutulan metodlar haqqında məlumatlar əks olunmuşdur. Bu qeyd olunanlar dövlət qulluqçularının hazırlanmasında, təlim-tədrisində müasir innovasiyaların və elmi-texniki yeniliklərin tətbiqində, dövlət qulluqçularının bilik və praktik bacarıqlarının və fəaliyyət səmərəliliyinin artırılmasında mühüm rol oynayacaqdır.

Açar sözlər: dövlət qulluqçuları, dövlət idarəçiliyi, dövlət qulluğu, kadr hazırlığı, proaktiv təlim, interaktiv təlim.

Dördüncü sənaye inqilabının özü ilə gətirdiyi çağırışlar çoxqütblü dünya nizamı və getdikcə artan qeyri-bərabərliklə birgə addımlayır. Bütün bu inkişaf istiqamətləri qloballaşmanın yeni erasının təməlini təşkil edirlər. Buna görə də, yerli, milli və beynəlxalq idarəçilikdə vaxtında yeni şəraitə uyğun adekvat addımların atılması tələb olunur. Azərbaycanda dünya birliyinin bir üzvü kimi dördüncü sənaye inqilabının çağırışları ilə ayaqlaşma bilməsi üçün idarəetmənin bütün spektrlərində əsaslı islahatların həyata keçirilməsinə start vermişdir. Azərbaycan Respublikasının Prezidenti İlham Əliyev 2020-ci il yanvarın 18-də Davos İqtisadi Forumunun rəsmi saytında “Azərbaycanın vahid və dayanıqlı dünyada rolu” sərlövöhəli məqaləsində və Forum çərçivəsində yanvarın 22-də keçirilən “Strateji baxış: Avrasiya” mövzusunda panel iclasda Azərbaycanda islahatların davamlı şəkildə aparılmasını vurğulayaraq qeyd etmişdir ki, “biz ciddi islahatlar həyata keçirməyə başladığımız və onlar artıq yaxşı nəticə verir. Əhalimiz islahatlara hazırdır və islahatlar cəmiyyət tərəfindən müsbət qarşılır. Qarşıdan gələn illərdə biz iki il bundan öncə başladığımız dərin və geniş islahatlar siyasətini davam etdirməliyik”. Davos İqtisadi Forumunun təsisçisi Klaus Şvab (Klaus Schwab) isə yanvarın 14-də ənənəvi İsveçrənin Kolyon icmasında görüşü zamanı qeyd etmişdir ki, “bu il keçiriləcək Dünya İqtisadi Forumunda dünya ölkələri qarşısında əsasən iki təşəbbüs qaldırılacaq. Birincisi, dünyada 1 milyard insana təhsil verəcək qlobal tədris proqramlarının həyata keçirilməsi, ikincisi 1 milyard ağacın əkilməsidir” [19]. O, həmçinin müəllifi olduğu “Dördüncü sənaye inqilabı” əsərində qeyd edir ki, “gələcəkdə əsas istehsal faktoru kimi kapital deyil, məhz kadr potensialı çıxış edəcək. Bu səbəbdən kapitalın mövcudluğu deyil, məhz səriştəli kadrların çatışmazlığı innovasiyaların tətbiqini, rəbqəbətqabiliyyətliliyi və inkişafı əngəlləyən məhdudiyət olacaqdır”. Eyni zamanda, bəzi dövlətlərdə hakimiyyətlərin dünyada baş verən sürətli inkişaf proseslərinə adekvat qərarlar qəbul etməmələri nəticəsində inkişafdan geri qalmaları təhlükəsi yaranacaqdır [17]. Qeyd olunanlardan aydın olur ki, cəmiyyətin və iqtisadiyyatın yeni keyfiyyətinin yaradılmasında ən vacib amil təhsilin yüksək səviyyəsi-insan

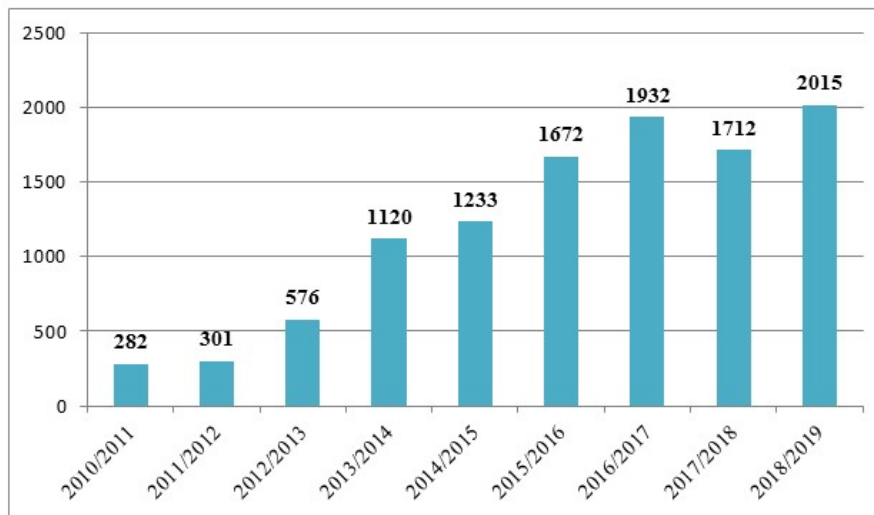
potensialının artan təsiri ilə birlikdə inkişaf edir. Yaranmış şəraitdə təhsil siyasətinin tətbiqi ilə ictimai dəstəyi təmin etmək, bu sahədə dövlətin aktiv rolunu və məsuliyyətini bərpa etmək, həmçinin təhsilin hərtərəfli və dərin modernləşdirilməsi üçün zəruri resursları və onların effektiv tətbiq mexanizmlərini müəyyənləşdirmək vacibdir.

Vurğulamaq yerinə düşərdi ki, Ümummilli lider Heydər Əliyev bu gün dünyanı narahat edən bir çox məsələlərin həllinə hələ BMT, UNESCO və digər beynəlxalq təşkilat və Forumların çağırışlarından öncə Azərbaycanda başlamışdır. Belə ki, Nyu-Yorkda BMT-nin Baş Qərargahında BMT-nin Baş Katibi Kofi Annan və UNESCO-nun Baş Direktoru Koşiuro Matsuuru tərəfindən “2005-2014-cü illəri qlobal miqyasda davamlı inkişafın tədrisi onilliyi” adlı sənədinin imzalanmasından hələ beş il öncə Heydər Əliyevin 2000-ci ildə Azərbaycanda təsdiq etdiyi təhsil strategiyasına əsasən davamlı insan inkişafı fənni orta ümumtəhsil məktəblərinin tədris proqramlarına daxil edilmiş [16] və insan inkişafının tərkib hissəsi olaraq dövlət idarəçiliyində məqsədli kadr potensialının formalaşdırılması, kadr ehtiyatının yaradılması istiqamətində islahatlara başlanılmışdır.

Ümumiyyətlə, Azərbaycanda dövlət idarəçiliyi üçün kadr hazırlığı və kadr ehtiyatının formalaşdırılması işi müstəqilliyin ilk illərinə təsadüf edir. 1995-ci ildə qəbul edilmiş Konstitusiyada Azərbaycanın demokratik, hüquqi, dünyəvi, unitar respublika olması təsbit edildi. Dövlət idarəçiliyinin modernləşdirilməsi və beynəlxalq sistemə uyğunlaşdırılması istiqamətində islahatları davam etdirmək məqsədilə 1996-cı ildə Hüquq İslahatları Komissiyası, 1998-ci ildə isə Dövlət İdarəçiliyi Sistemində İslahatların Aparılması üzrə Dövlət Komissiyası yaradıldı. Ölkədə vahid dövlət siyasətinin formalaşdırılması məqsədilə 2000-ci ildə “Dövlət qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu qəbul olundu. Dövlət qulluğunun daha yaxşı təşkili və idarə olunması məqsədilə Prezidentin müvafiq qərarı ilə Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurası yaradıldı və Əsasnaməsi təsdiq edildi. Dövlət qulluğuna qəbulun mərkəzləşdirilmiş qaydada həyata keçirilməsinin təmin olunması üçün Azərbaycan Prezidenti İlham Əliyev 19 yanvar 2005-ci ildə Azərbaycan Respublikası Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiyanın yaradılması haqqında Fərman imzaladı. Komissiya dövlət qulluğu üçün kadrların müsabiqə əsasında seçilməsini həyata keçirirdi. Dövlət başçısının 2016-cı il 11 aprel tarixli Fərmanı ilə Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiya və Tələbə Qəbulu üzrə Dövlət Komissiyası ləğv edilərək, bu iki orqanın bazasında Dövlət İmtahan Mərkəzi (DİM) publik hüquqi şəxs yaradıldı, hər iki qurumun bütün funksiyaları Mərkəzə həvalə edildi. Mərkəz dövlət qulluğuna qəbul və dövlət qulluğunda fəaliyyətin davam etdirilməsi üçün test imtahanları keçirir, dövlət qulluğu üzrə verdiyi sertifikatların uçotunu, dövlət qulluqçularının reyestrini aparır və dövlət qulluqçularının xidməti fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi barədə məlumatların həmin reyestrə daxil edilməsini təmin edir. 2016-cı ildə dövlət qulluğuna qəbulda edilən digər mühüm dəyişiklikdən biri də sertifikatıya sisteminin tətbiqi oldu. Belə ki, müsabiqənin test mərhələsindən uğurla keçən namizədə müvafiq sertifikat təqdim olunur. Bu sənəd namizədə 5 il müddətində vakant vəzifələr üzrə elan edilən müsahibələrdə iştirak etməyə imkan verir. Bütün bu dəyişikliklər ölkədə kadr siyasətinin keyfiyyətlə həyata keçirilməsinə, rotasiyanın səmərəli tətbiqinə və rəqabətlik əsasında vəzifələrin tutulmasının təmin olunmasına xidmət edir.

Respublikamızda dövlət idarəçiliyi üçün kadr hazırlayan yeganə ixtisaslaşmış mərkəz Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyasıdır. Heydər Əliyevin 3 yanvar 1999-cu il tarixli fərmanı ilə təsis olunmuş Akademiya dövlət idarəçiliyi və icra hakimiyyəti orqanları üçün mütəxəssis hazırlanması və əlavə təhsili sahəsində aparıcı

tədris, metodiki, elm və analitik informasiya mərkəzi kimi fəaliyyət göstərir. Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyasında yüksək vəzifəli dövlət məmurlarının ixtisasının artırılması sahəsində bir çox işlər yerinə yetirilir, hər il burada nazirliklərin, dövlət komitələrinin, digər mərkəzi və yerli dövlət idarəetmə qurumlarının, yerli özünüidarəetmə orqanlarının məsul vəzifəli şəxsləri üçün kurslar təşkil olunur, seminar və konfranslar keçirilir. Dövlət qulluqçularının təhsil və peşəkarlıq səviyyələrinə irəli sürülən əsas tələblərin, idarəetmə kadrları ehtiyatının formalaşdırılması və təlimi ilə bağlı elmi, metodik, ekspert tövsiyələrinin işlənilib hazırlanması, dövlət qulluqçularının ixtisasının artırılması, təlimi ilə məşğul olan digər mərkəzlərə elmi, metodiki, informasiya, məsləhət yardımlarının göstərilməsini özünün prioritet vəzifələri kimi müəyyən edən Akademiyada hazırlanan kadrların sayı ildən-ilə artmaqdadır [3, s. 47]. Aşağıdakı şəkildən də görüldüyü kimi, 2010-cu ildə ixtisasartırma və yenidən hazırlanma kurslarına 282 dövlət qulluqçusu cəlb olunmuşdursa 2019-cu ildə bu rəqəm 2015 olmuşdur (şəkil 1).

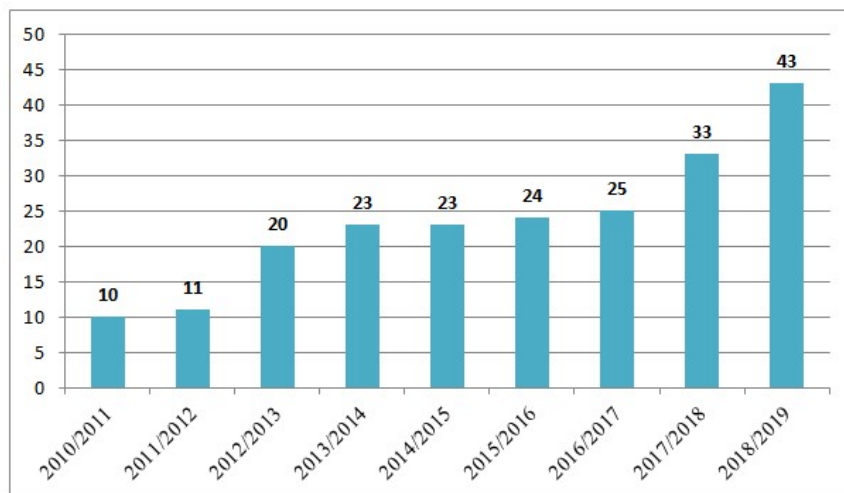


Şəkil 1. Proqram, seminar və ixtisasartırma kurslarında iştirak edənlərin illər üzrə sayı.

Eyni zamanda, Dövlət İdarəçilik Akademiyasına hər il Prezident Administrasiyasının göndərişi əsasında 75 nəfər dövlət qulluqçusu göndərilir ki, onlar dövlət və bələdiyyə idarəetməsi istiqamətinin müxtəlif ixtisaslaşmaları üzrə magistr proqramına qəbul edirlər. Ölkəmizin təhsil sahəsindəki ən yaxşı ənənələrini qoruyub saxlamaq şərti ilə beynəlxalq təcrübədən yararlanan və onu yerli və milli xüsusiyyətləri nəzərə almaqla tədris prosesində innovativ metodlarla tətbiq etməyə çalışan Dövlət İdarəçilik Akademiyası kadr hazırlığının təşkilinin keyfiyyətini təmin etmək üçün günün tələbləri doğrultusunda gözləntilərə cavab verən, müxtəlif istiqamətləri əhatə edən kursların təşkilini həyata keçirir (şəkil 2).

Şəkil 2-dən görüldüyü kimi son 19 ildə dövlət qulluqçularının hazırlanması üçün təşkil olunan kursların sayında önəmli artım var. 2019-cu ildə Dövlət İdarəçilik Akademiyasında dövlət qulluğunda rəhbər vəzifəli şəxslər üçün insan resurslarının idarə edilməsi üzrə 20 yeni təlim modul və proqramları hazırlanmış, onların əsasında il ərzində 4 səyyar, 6 distant, 18 stasionar təlim keçirilmişdir. Dövlət qulluqçularının hazırlığının əsas növlərindən biri hesab olunan ixtisasartırma kurslarının məqsədi dövlət qulluqçularının vəzifə borclarını yerinə yetirməsi və ya qulluqda irəliləməsi üçün ixtisasının artırılması, dövlət qulluqçularını təşkilati,

qanunvericilik və digər sahələrdəki dəyişikliklər barədə məlumatlandırmaq, kreativ düşünmə vərdişlərini inkişaf etdirməkdən ibarətdir. Belə hazırlıq dövlət qulluqçularına nəzərdə tutulan islahatlar barədə zəruri bilik və vərdişlərin verilməsi üçün çox vacibdir.



Şəkil 2. Proqram, seminar və ixtisasartırma kurslarının illər üzrə sayı.

Ölkə Prezidenti İlham Əliyevin imzaladığı 11 dekabr 2014-cü il tarixli “Dövlət qulluqçularının əlavə təhsili ilə bağlı bəzi məsələlər haqqında” və 22 sentyabr 2017-ci il tarixli “Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyasının Nizamnaməsində dəyişiklik edilməsi haqqında” Fərmanlar Akademiyanın fəaliyyətinin təkmilləşdirilməsinə təkan oldu. Akademiya tərəfindən təlim-tədris proqramlarını beynəlxalq standartlara uyğunlaşdırmaq, müasir tədris metodlarının Akademiyada tətbiqini təkmilləşdirmək məqsədi ilə beynəlxalq qurumlarla layihələr həyata keçirilir. Akademiya BMT-nin İnkişaf Proqramının Azərbaycan Nümayəndəliyi (BMTİP) ilə 01 iyul 2016-cı il tarixində “Azərbaycan Respublikasında Dövlət Qulluğu üzrə təlimlərə Dəstək” layihə sənədini imzalayaraq Avropa standartlarına uyğun dövlət qulluğu üzrə təlimin gücləndirilməsində Akademiyaya dəstək verilməsi təmin edilmişdir. Layihə çərçivəsində 100-ə qədər təlimçi üçün treninqlər keçirilmiş, çoxlu sayda modullar hazırlanmışdır. DİA-nın nümayəndələri 2016-cı ildə İspaniyanın paytaxtı Madriddə Milli Dövlət İdarəçiliyi İnstitutunda (National Institute of Public Administration – İNAP), 2017-ci ildə Fransada Paris Milli İdarəçilik Məktəbində (ENA) olmuş beynəlxalq təcrübədən yararlanmışlar.

Ümumiyyətlə Azərbaycanda dövlət idarəçilik sisteminin qanunvericilik bazasının möhkəmləndirilməsi və mövcud qanunverici bazanın daha da təkmilləşdirilməsi istiqamətində çoxsaylı Dövlət Proqramları qəbul edilmişdir. 2012-ci ildə Prezident tərəfindən “Azərbaycan 2020: gələcəyə baxış” İnkişaf Konsepsiyası”, 2013-cü ildə “Azərbaycan Respublikasında təhsilin inkişafı üzrə Dövlət Strategiyası”, 2016-cı ildə “Azərbaycan Respublikasının milli iqtisadiyyat perspektivi üzrə strateji yol xəritəsi”, 2018-ci ildə “Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğunun inkişafına dair 2019-2025-ci illər üçün Strategiya” təsdiq edildi. Qeyd edilməlidir ki, Strategiyanın qəbul edilməsi nəticəsində beynəlxalq təcrübənin öyrənilməsi və Azərbaycanda dövlət qulluğunda səriştə (kompetensiya) modelinin tətbiqi mexanizmlərinin işlənilib hazırlanması və bu modelin dövlət qulluğuna qəbul və dövlət qulluqçularının fəaliyyətlərini

yətinin qiymətləndirilməsi zamanı əsas meyar kimi götürülməsi nəzərdə tutulur. Bu sahədə həyata keçirilən islahatların davamı olaraq, Prezident İlham Əliyevin 26 iyul 2019-cu il tarixli Sərəncamı ilə “Yüksəliş” müsabiqəsi təsis edildi və bu sahədə ciddi işlərin aparılmasına başlanıldı. Müsabiqənin əsas məqsədi intellektual səviyyəsi və idarəçilik keyfiyyətləri yüksək olan perspektiv rəhbər şəxslərin müəyyən edilməsi, dəstəklənməsi və ölkədə kadr ehtiyatı bankının yaradılmasını təmin etməkdir. Müsabiqədə iştirak etmək istəyən 21-51 yaş arası, ali təhsilli, Azərbaycan Respublikası vətəndaşı və mülkiyyət formasından aslı olmayaraq 2 il idarəçilik təcrübəsinə malik olmalıdır. İdarəetmə təcrübəsi – mülkiyyət formasından aslı olmayaraq işlədiyi qurumda rəhbərlik mövqeyində praktiki təcrübəyə malik, bir və ya daha çox insanın, layihə qruplarının, resursların, podratçıların və s. idarə olunmasını nəzərdə tutur. Bu layihə də öz növbəsində ölkədə aparılan kadr siyasətinə müsbət təsir edəcəkdir.

Yuxarıda qeyd olunan islahatlar, o cümlədən kadr islahatları Azərbaycanın rəqabətqabiliyyətliliyini artırmaqla yanaşı dünya birliyinə iqtisadi, siyasi inteqrasiyasını daha da sürətləndirir və beynəlxalq təcrübədən yararlanmaq üçün geniş imkanlar açır. Dünya ölkələrində idarəçi kadr hazırlığı işinin tarixi, təşəkkül tapması və inkişafına nəzər salsaq görərik ki, hər bir ölkə özünəməxsus dövlət idarəçiliyi sistemi yaratmış, dövlət idarəetmə orqanlarını formalaşdırmış və dövlətin idarəetmə funksiyasına uyğun kadr hazırlığını həyata keçirmişdir.

Müsabiqədə qiymətləndiriləcək xüsusiyyətlər aşağıdakı kimi müəyyən edilmişdir:



Şəkil 3. Müsabiqədə qiymətləndiriləcək xüsusiyyətlərin sxemi.

Beynəlxalq səviyyədə peşəkar idarəetmə kadrları hazırlığı proqramları adətən Qərbi təcrübəsinə əsaslanır, daha dəqiq desək Avropa və Amerika təcrübəsinə. Lakin nəzərə alınmalıdır ki, ölkələrin dövlət idarəçilik sistemləri daim təkmilləşir və ona görə çoxtərəfli idarəçi

kadr hazırlığı proqramlarının hazırlanmasına və həyata keçirilməsinə həmişə ehtiyac duyulur. Məsələn, Avropa ölkəsi olan İtaliyada dövlət qulluqçularının hazırlığına nəzər salsaq görərik ki, dövlət qulluqçularının böyük əksəriyyəti ali təhsillidir: 54% dövlət qulluqçusu ali məktəblərin hüquq fakültələrini və ya “dövlət idarəçiliyi” ixtisası üzrə təhsil almışlar. İtaliya dövlət aparatı üçün idarəçi kadr hazırlığını xüsusi ali məktəb-İtaliya Nazirlər Soveti yanında Ali dövlət idarəçiliyi Məktəbi həyata keçirir. Bu Məktəb dövlət orqanının ali və orta səviyyələri üçün rəhbər işçilər hazırlayır. Məktəbə ali savadı olan və dövlət orqanlarının ştatda olan işçilərini qəbul edirlər. Onlar bir ildən az olmayan müxtəlif, çoxtərəfli tədris proqramlarında təhsil alırlar. Məktəb bir sıra nazirliklərlə əməkdaşlıq çərçivəsində qulluqçular üçün müxtəlif istiqamətlərdə ixtisasartırma kursları təşkil edir, bundan əlavə Nazirlər Soveti Prezidiumunun dövlət qulluğu Departamentinin konsultativ funksiyasını həyata keçirir. Dövlət idarəçiliyinin Ali Məktəbindən başqa digər ali məktəblər də var ki, orada dövlət orqanları üçün mütəxəssis hazırlığı həyata keçirilir: Vergi müfəttişlərinin mərkəzi Məktəbi, Daxili İşlər Nazirliyi yanında Ali İdarəçilik Məktəbi və s. [6, s. 352].

Fransada isə ilk dəfə dövlət qulluqçularının hazırlanması üçün məktəblərin yaradılması fikri 1848-ci ildə meydana gəlmişdir və Dövlət Administrasiya aparatı üçün kadr hazırlayan məktəb yaranmışdır. Lakin bu Məktəb cəmi bir il fəaliyyət göstərmişdir. Fransa Müvəqqəti Hökumətinə başçılıq edən general Şarl De Qoll İkinci Dünya müharibəsindən sonra 9 oktyabr 1945-ci ildə 45-2283 nömrəli sərəncamı ilə Dövlət qulluqçularını hazırlayan Məktəbin yaradılması ilə bağlı dekret imzaladı ki, bu sənədə əsasən Administrativ Məktəb təsis edildi və Məktəb Fransanın Dövlət Şurası, diplomatik karyera, dövlət maliyyə inspeksiyası, prefektura və digər dövlət xidmətləri üçün kadr hazırlamağa başladı [8]. 1993-cü ildə Administrativ Məktəb mərkəzdən uzaqlaşma (desentralizasiya) siyasəti nəticəsində qismən Parisdən Srtasburqa köçürüldü. Bu Məktəbin 75% məzunları hal-hazırda Fransanın dövlət qulluğunda çalışırlar. Son illər Administrativ Məktəbi çox tənqid edirlər. İlk növbədə onun xüsusi ali təbəqəyə aid olması qeyd edilirdi: bu təhsil müəssisəsinin məzunları Fransa administrasiyasında əsas aparıcı vəzifələri tuturlar. Bu elit təbəqə zaman-zaman formalaşırdı və bura düşmək heç də asan deyildi. Bundan əlavə bu ali məktəbə daxil olana qədər tələbədə administrativ iş təcrübəsinin olması arzu olunurdu. Fransanın Administrativ Məktəbini hələ sovet dövründə fəaliyyət göstərən Partiya Məktəbləri ilə müqayisə edirdilər. Müqayisə özünü doğruldurdu ona görə ki, hər iki Məktəb prinsipə eyni funksiyaları yerinə yetirirdi, yəni dövlət qulluğu üçün məmur hazırlayırdı. Qeyd edilməlidir ki, Qərbi ölkələrində özəl universitetlərdə dövlət qulluğu proqramları ilə dövlət qulluqçularının hazırlanması cəhətləri olmuşdur. Özəl ali məktəblər prinsipə dövlət qulluqçusu hazırlaya bilirlər. Çox tanınmış və böyük reytingli ali məktəblər olan ABŞ-dəki Stenford Universiteti və ya İngiltərədəki Oksford və Kembric Universitetləri özəl sektor idarəçilik mexanizmləri və ya özəl sektor idarəçilik texnologiyaları ilə kadr hazırlayırlar. Bu da dövlət qulluqçularının dövlət universitetlərində hazırlanan proqramlarından fərqlənir [5].

Dünya Bankı dünyada ən çox islahat aparan ölkələrin reyting cədvəlində “Doing Business-2019” hesabatına əsasən öz ölkəsində ən çox islahat aparan birinci 20-likdə yer alan Nordik modelə aid olan Danimarkada (3-cü yer), İsveçdə (12-ci yer) və Finlandiyada (17-ci yer) dövlət qulluqçularının hazırlanması prosesinə nəzər salmaq [9]. Şimali Avropa ölkələri Nordik modelə aid olub Şimali ölkə Şurasına (Nordic Concil) daxil olan ölkələrdir. Bu ölkələrin ali təhsil proqramlarının xüsusiyyəti ondan ibarətdir ki, bütün tədris proqramlarında ümumavropa komponenti mövcuddur. Nordik modeli olan ölkələr iqtisadiyyata, siyasətə və

dövlət idarəçiliyinə bir-birinə bənzəyən, uyğun ənənəvi yanaşma ilə xarakterizə olurlar. Bu cür yanaşma son qlobal iqtisadi böhran baş verənə qədər bu ölkələrdə dayanıqlı iqtisadiyyatın yaradılmasına zəmin yaratmış, insanların sosial əmin-amanlığını, iqtisadi yüksəlişi, sosial-iqtisadi siyasət sisteminin güclü tərəflərini göstərmişdi. Nordik modeli olan ölkələrin əsas xüsusiyyətlərindən biri yüksək iqtisadi templərin saxlanması, qlobal proseslərə açıqlıq nümayiş etdirilərək sosial-iqtisadi siyasətin tətbiq edilməsi, birgə məsuliyyət prinsipinə əsaslanan qarşılıqlı və səmərəli əməkdaşlığın həyata keçirilməsidir [10].

Aİ-nın normativ-hüquqi bazası hazırlananda Danimarka, Finlandiya və İsveçin dövlət idarəçilik təcrübəsindən geniş istifadə olunmuşdur. Çünki bu ölkələrdə dövlət idarəçiliyində tətbiq olunan metodlar öz yüksək nəticəliliyinə görə digər ölkələrdən fərqlənir. Ona görə Danimarka, İsveç və Finlandiya dövlət qulluqçularının hazırlanması və tədris proqramlarının həyata keçirilməsi baxımından xüsusi maraq kəsb edir. Məsələn, Finlandiyada dövlət qulluqçuları üçün peşəkar treninqlərin və tədris proqramlarının hazırlanmasında aparıcı rol Finlandiyanın Dövlət İdarəçilik institutu (HAUS – Finnish Institute of Public Management Ltd) oynayır [13]. HAUS 1971-ci ildə yaranmış və 1995-ci ildə dövlət müəssisəsinə çevrilərək Finlandiyanın Maliyyə Nazirliyinə tabe olmuşdur. 2002-ci ildə məhdud məsuliyyətli dövlət şirkətinə (100% səhmləri dövlətə məxsusdur) çevrilmişdir [11]. HAUS Finlandiyanın, o cümlədən Avropa İttifaqı ölkələrinin dövlət qulluqçuları üçün tədris proqramlarını həyata keçirir, eyni zamanda Finlandiya və Avropa İttifaqı ölkələri üçün dövlət idarəçiliyi sahəsində konsaltinq xidməti də göstərir. Hər il HAUS 300-dən çox tədris proqramı və treninqlər həyata keçirir. Bu treninq və proqramlarda təqribən 8-10 min adam iştirak edir. Əsasən HAUS qısamüddətli proqramlar həyata keçirir, lakin daha uzun müddətli tədris proqramları da təklif olunur və tədrisin sonunda diplomlar verilir. Finlandiya Hökumətinin mandatına əsasən AB üzvlərinin dəstəyi və Aİ-nın maliyyələşdirməsi ilə HAUS Avropa İttifaqı ölkələrinin hökumətləri arasında qarşılıqlı əlaqələrin yaxşılaşdırılmasına, həmçinin Aİ üzv dövlətlərdə inzibati sistemlərin inkişafına yönəldilmiş AB hökumətləri və AB-yə daxil olmaq üçün namizəd ölkələrin iştirakı ilə müxtəlif layihələr həyata keçirir. HAUS beynəlxalq layihələrin həyata keçirilməsi üçün (əsasən AB ölkələrinin strukturuna yönəldilmiş) xüsusi qurum olan HAUS International yaratmışdır [11]. Qeyd edək ki, Avropa İttifaqı Finlandiyada dövlət məmurlarının təhsili sahəsində olduqca qətiyyətlə təmsil olunur. Finlandiyada bu proqram EMPA (European Master of Public Administration) – Avropa dövlət idarəçiliyi magistrı adlanır. Bu fəaliyyəti Finlandiyanın Vaasa Universiteti (University of Vaasa) həyata keçirir [12].

“Doing Business-2019” hesabatında öz ölkəsində ən çox islahat aparan ölkələr arasında 3-cü yerdə qərarlaşmış Danimarkada dövlət qulluğu sistemi yüksək səviyyədə desentralizasiyası ilə xarakterizə olunur. Danimarkanın dövlət qulluğuna xas olan çoxpartiyalı konsensualizm prinsipi Finlandiyada da, o cümlədən İsveçrədə də tətbiq olunur. Bu xüsusiyyətlər müxtəlif səviyyələrdə müstəqil idarə və xidmətlərin işinin koordinasiyasını, həmçinin müxtəlif partiyaların nümayəndələri ilə konstruktiv dialoq yaratmaq və aparmaq bacarığı kimi səlahiyyətlərə tələbatın artdığını müəyyən edir [9]. Danimarkada mərkəzi dövlət aparatının yeni təyin olunmuş menecerləri xüsusi olaraq hazırlanmış peşəkar inkişaf proqramında iştirak edirlər. Bu proqram Dövlət İşəgötürən Təşkilatı tərəfindən yaradılmış və üç əsas komponentdən ibarətdir: liderlik, heyətin idarəedilməsi, idarəedici qruplarla əməkdaşlıq. Dövlət İşəgötürənlər Təşkilatı həmçinin insan resursları menecerləri üçün xüsusi peşə inkişafı proqramları təklif edir [14]. Danimarkada bir sıra universitet və biznes-məktəblər tərəfindən təqdim olunan dövlət idarəçiliyi sahəsində ali təhsil (bakalavr və magistr) proqramları mövcuddur.

Lakin onlardan bəziləri, MPA proqramı, Cənubi Danimarka Universiteti tərəfindən təqdim olunan Professional Master in Public Governance proqramı dövlət qulluğunda 3 il təcrübəsi olan qulluqçular üçün nəzərdə tutulmuşdur ki, bu proqram iş yerindən ayrılmadan həyata keçirilir. Professional Master in Public Governance artıq formalaşmış liderlər üçün nəzərdə tutulub [15]. Nordik modelə aid olub Şimali ölkə Şurasına daxil olan İsveçdə dövlət qulluqçularının peşəkar hazırlanmasına və treninqlərin təşkil olunmasına nəzər salsaq görürük ki, ölkədə bu proses desentralizə olunmuşdur. Hər bir nazirlik və müəssisə özü müstəqil olaraq öz işçilərinin peşə təhsilinə və treninqlərə olan ehtiyacını müstəqil olaraq müəyyən edir. 1992-ci ilə qədər bu cür treninq və proqramları İsveç Milli Dövlət Qulluğunun İnkişafı İnstitutu (NICSD – the National Institute for Civil Service Development) həyata keçirirdi, 1992-ci ildə bu qurum bağlanmışdır. Bundan sonra personalın təhsil alması məsələsi nazirliklərin və qurumların səlahiyyətinə verildi. Ümumi olaraq bu cür peşəkar təhsilin səviyyəsi aşağı qiymətləndirilir, əsasən də bələdiyyə qurumlarında [14]. Lakin dövlət müəssisəsi kimi fəaliyyətini dayandırdıqdan sonra İsveçrə Dövlət İdarəçiliyi İnstitutu (Swedish Institute for Public Administration) özəlləşdirildi və öz fəaliyyətini özəl konsaltinq şirkəti kimi davam etdirdi. 2007-ci ildən SIPU International Finnish Consulting Groupun (FCG) bir hissəsi kimi çıxış edir. SIPU International İsveçrənin və digər ölkələrin milli, regional və munisipal hökumətlərinin, Aİ, İsveçrə və digər ölkələrin sifarişi ilə çoxsaylı tədris proqramları və treninqlər həyata keçirir [18]. SIPU təklif etdiyi tədris proqramlarından əlavə olaraq universitet səviyyəsində də dövlət idarəçiliyi sahəsində bir neçə proqram təklif edir. Əsasən bu proqram Höteborq Universiteti (dövlət idarəçiliyi sahəsində bakalavr, magistr və doktorluq proqramları) tərəfindən təklif olunur. İsveçin Stokholm Universiteti tərəfindən isə isveç dilində (bakalavr proqramı üzrə “Politologiya” ixtisası) dövlət idarəçiliyi və siyasəti üzrə, ingilis və isveç dillərində “Dövlət idarəçiliyi ixtisası üzrə “magistr” proqramı həyata keçirilir. Bundan əlavə Stokholm Universiteti xarici alim və mütəxəssislər üçün xüsusi 3 həftəlik Dövlət idarəçiliyi sahəsində treninq – Public Administration Training-PAT təklif edir.

Beləliklə, bu üç ölkədə dövlət məmurlarının təlim təcrübəsi bir sıra xüsusiyyətlərə malikdir. Birincisi, bu ölkələrin hamısı, dövlət idarəsi də daxil olmaqla, bir çox fəaliyyət sahələrində Nordik modelini istifadə edirlər. Nordik modeli qloballaşma proseslərinə açıqlıq və bazarda rəqabəti alqışlamaq deməkdir. Bu modelin əlverişsiz iqtisadi proseslərin təsirinə baxmayaraq uğurlu və dayanıqlı olması, AB normativ-hüquqi əsaslarının hazırlanmasında əsasən Danimarka, İsveç və Finlandiya dövlət idarəetmə modelinin istifadə edilməsinə gətirib çıxardı.

İdarəetmə kadrlarının hazırlığı məsələsində MDB ölkələrinin də təcrübəsi faydalıdır. MDB ölkələri arasında son illərdə ən böyük kadr hazırlığı proqramı Rusiyada həyata keçirilmişdir. Hələ 1997-ci ildə Rusiya prezidenti Boris Yeltsin ABŞ-da, Denverdə keçirilən G-8-in ilk görüşündə xarici ölkə rəhbərlərinə müraciət edərək rusiyalı menecerlərin onların ölkələrində təcrübə keçməsi üçün qəbul edilməsini xahiş etmişdi. O, təklif etmişdir ki, bir il ərzində 25 min rusiyalı dövlət qulluqçusu xaricdə staj keçsin. Lakin bu miqyasda işin təşkili mümkün olmamış və Rusiyada 500 saatlıq təlimlər keçirildikdən sonra 5 min qulluqçu staj keçmək üçün proqrama dəstək olaraq qoşulmuş ölkələrə göndərilmişlər [7]. 1997-ci ildə başlamış və 20 il davam edən rəhbər idarəçi kadrların hazırlanması üzrə “Prezident proqramı”ndan (bu proqramı qısaldılmış formada belə adlandırırırlar) 100 mindən çox insan yararlanmışdır. Bu proqramın həyata keçirilməsində Almaniya, Yaponiya hökuməti yaxından iştirak etmişdir. 1998-ci ildən bu proqrama dəstək üçün qoşulmuş Almaniya 5700 nəfər, Yaponiyada isə 4000 mindən çox rusiyalı dövlət qulluqçusu təlim mərkəzlərində ixisartırma kurslarında,

müxtəlif interaktiv təlimlərdə iştirak etmişlər. Proqramın həyata keçirildiyi dövrdə 16-mindən çox proqram iştirakçısı 20 xarici ölkədə təcrübə keçmiş, xaricdən isə rusiyaya 800-dən çox mütəxəssis gəlmişdir[18]. Sözügedən Proqram Rusiya Federasiyası Prezidentinin 23 iyul 1997-ci il 774 №-li Fərmanına əsasən həyata keçirilmiş və “Rusiya Federasiyasının xalq təsərrüfatı müəssisələri üçün idarəçi kadrların hazırlanması” adlandırılmışdır.

Nəticə etibarilə dövlətin səmərəli fəaliyyəti üçün dövlət qulluqçularının peşəkar hazırlığı və kompetensiyası əsas məsələlərdən biridir. Dövlət qulluqçularının hazırlığı, yenidən hazırlığı və ixtisasının artırılması ölkədə aparılan islahatların uğurlu icrasına böyük təsir edir. Çünki ölkədə aparılan islahatların aparıcı qüvvəsi dövlət qulluqçularıdır. Dövlət qulluqçusu yeni trendlərə, müasir çağırışlara cavab verən təhsil səviyyəsinə malik olmalı, qlobal dünyanın müasir tələblərinə cavab verməlidir. Xarici ölkələrdə dövlət qulluğu sistemləri, modelləri, kadr hazırlığının təşkili və proqramlarını nəzərdən keçirərkən dövlət idarəçiliyində səmərəli fəaliyyətin daha da təkmilləşdirilməsi üçün aşağıda qeyd olunanları nəzərə almaq lazımdır:

– Ölkəmizdə son illərdə dövlət qulluqçularının peşəkar inkişafını stimullaşdıran yeni mexanizmlər tətbiq olunur ki, bu da əlavə xərc tələb etmir. Dövlət qulluğunda mentorluğun tətbiqi, dövlət orqanlarında korporativ mədəniyyətin inkişaf etdirilməsi buna misal ola bilər. İş yerində distant təhsil formalarının, qısamüddətli təlim proqramlarının tədricən inkişafı regional kadr hazırlığı sisteminin başlıca üstünlüyünə çevrilə bilər;

– Dövlət qulluqçularının hazırlığı, yenidən hazırlanması və inkişaf sisteminin təşkili və idarə olunması məsələləri dövlət idarəetmə sisteminə vahid, ayrılmaz bir altsistem olaraq qəbul edilməli, bu da öz növbəsində, dövlət idarəetməsinin səmərəliliyinə təsir göstərməli və onun təkmilləşdirilməsinə kömək etməlidir;

– Dövlət qulluğunun keyfiyyətini yüksəltmək üçün dövlət qulluqçularının təhsili sahəsində beynəlxalq təcrübənin tətbiq edilməsi sürətləndirilməli, yeni innovativ metodların tətbiq edilməsi ilə kadr hazırlığı işi təşkil edilməlidir;

– Dövlət qulluqçularının təlim, yenidən hazırlıq və qabaqcıl təlimlərinin istiqaməti və məzmunu bu sahədə aparılan elmi-tədqiqat işlərinin nəticələrinə uyğunlaşdırılmalı və dünya təhsil sistemində inteqrasiyanı sürətləndirmək üçün dövlət qulluqçularının hazırlığı proqramları beynəlxalq akreditasiyadan keçirilməli və beynəlxalq uyğunluq sertifikatı alınmalıdır;

– Dövlət qulluqçularının motivasiyasının artırılması üçün maddi təminatın (imtiyazlar, məvacib, mükafatlandırma, pensiya və s.) yaxşılaşdırılması ilə bağlı norma və hüquqi sənədlər təkmilləşdirilməlidir;

– Dövlət qulluqçusu hazırlayan ali məktəb və akademiya ilə qurumlararası əlaqələr daha da inkişaf etdirilməlidir (bəzi ölkələrdə dövlət qulluqçularının peşə təhsili konkret qurumların sifarişi əsasında həyata keçirilir, bu da dövlət qulluqçularının rotasiyasında işin keyfiyyətinin aşağı düşməsinə gətirib çıxarır);

– Dövlət qulluğunun inkişaf etdirilməsi, təkmilləşdirilməsi və idarəetmə kadrlarının hazırlığı prosesində beynəlxalq idarəetmə kadr hazırlığı və ixtisasının artırılması təcrübəsinin öyrənilməsi, xarici ölkələrdə həyata keçirilən proqram və treninqlərin metod və formalarını mənimsəyərək müsbət təcrübəni Azərbaycan şəraitinə uyğunlaşdırılmalıdır;

– Sistemləşdirilmiş peşəkar inkişaf texnologiyalarının istifadəsi dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyini əhəmiyyətli dərəcədə artıracaqdır. Dövlət qulluqçularının peşə inkişafı üçün təqdim olunan prioritet istiqamətlər dövlət qulluğunun əsas problemi - dövlət qulluqçularının yüksək peşəkar, bacarıqlı və mənəvi heyətinin formalaşmasının həllinə imkan verəcəkdir.

ƏDƏBİYYAT

1. “Azərbaycan 2020: gələcəyə baxış” İnkişaf Konsepsiyasının təsdiq edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fərmanı, 29 dekabr 2012-ci il, № 800. <http://e-qanun.gov.az/framework/25029>
2. Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğunun inkişafına dair 2019-2025-ci illər üçün Strategiya. 23 noyabr 2018, <http://e-qanun.az/framework>
3. Rəhimli R. Azərbaycanda dövlət qulluqçularının hazırlanması. AMEA Naxçıvan Bölməsinin Xəbərləri (İctimai və humanitar elmlər seriyası) Naxçıvan, Tusi Nəşriyyatı, 2017, c. 13, s. 42-52.
4. “Yüksəliş” müsabiqəsinin təsis edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Sərəncamı, 26 iyul 2019-cu il. <https://president.az/articles/33921>
5. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. Москва: РАГС, 2008
6. Касаткина Н. М. Государственная служба в зарубежных странах. Москва: Аспект Пресс, т. 11, 2015, с. 78.
7. Указ Президента Российской Федерации о подготовке управленческих кадров для организации народного хозяйства Российской Федерации. <http://kremlin.ru/acts/bank/11253>.
8. L'École Nationale d'Administration a été créée au lendemain de la seconde guerre mondiale par ordonnance du Gouvernement provisoire de la République française alors présidé par le Général de Gaulle. 09.10.1945, № 45-2283, file:///C:/Users/User/Downloads/Ordonnance%20O45-2283_209-10-1945.pdf, <https://www.ena.fr/L-ENA-se-presente/Qui-sommes-nous/Histoire>
9. A WORLD BANK Group Flagship Report/ 16TH edition, DOING BUSINESS 2019, p. 5 <http://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2019>
10. Finland: Working Together to Sustain Success.OECD Public Governance Reviews. 2010. OECD. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN-DPADM/UNPAN042992.pdf> Daxil olma: 24.10.2019
11. HAUS. <http://www.haus.fi/en/overview/> Daxil olma: 05.11.2019
12. EMPA. <http://empa-network.info/web/university-of-vaasa.html> Daxil olma: 06.11.2019
13. Kettl, D, et al. Towards a Danish Concept of Public Governance: An International Perspective. Report to the Danish Forum of Top Executive Management. 2004. <http://www.publicgovernance.dk/docs/0408260903.pdf> Daxil olma: 21.11.2019
14. Kingdom of Denmark: Public Administration Country Profile. 2006. DPADM/UNDESA. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023306.pdf> Daxil olma: 28.11.2019
15. Denhardt J.V., Denhardt R.B., The New Public Service: Serving, Not Steering, 2015.
16. Alakbarov U. “Fundamentals of inclusive development management” High school textbook. Baku: Təhsil, 2019, p. 216.
17. Klaus Schwab The Fourth Industrial Revolution World Economic Forum © 2016 – ISBN-13: 978-1-944835-01-9. ISBN-10: 1944835016 REF: 231215 World Economic Forum. 91–93 route de la Capite CH-1223 Cologny/Geneva Switzerland . www.weforum.org, <https://luminariaz.files.wordpress.com/2017/11/the-fourth-industrial-revolution-2016-21.pdf> (müraciət vaxtı: 28.01.2020)
18. Wilks, S. Sweden // Flynn, N. & Strehl, F. Public Sector Management in Europe. London: Prentice Hall: Political Science.1996. [Elektron resurs]. Daxil olma: 07.01.2020 <http://www.normanflynn.me.uk/Sweden.pdf>
19. <https://www.dw.com/ru/B2/a-52004457> (müraciət vaxtı: 27.01.2020)

*Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında
Dövlət İdarəçilik Akademiyası
E-mail: rehimli@yahoo.com*

Rajab Rahimli

**INTERNATIONAL EXPERIENCE IN TRAINING AND IN THE
FORMATION OF PERSONNEL RESERVE IN CIVIL SERVICE**

This article discusses international experience in civil service training, looks at the history and development of civil service training abroad, and examines international experience in public administration and civil service models. Moreover, the article analyzes personnel administration and management in France, Greece, Ireland, as well as, Scandinavian countries, such as Norway, Denmark and Finland. In addition, a comparative analysis of reforms between Russia and Azerbaijan carried out. The article emphasizes the importance of using international experience to achieve the goals set out in the State Programs in our country. Special attention was paid to the study of international experience in improving the skills of civil servants and the establishment of international relations in the field of enhancing the civil servants' educational experience. It provides information on existing international practices in the field of interactive and proactive training. These factors will play an important role in the training of civil servants, in the application of modern, scientific and technical innovations, in improving the knowledge and practical skills of civil servants.

Keywords: *civil servants, public administration, civil service, staff training, proactive training, interactive training.*

Раджаб Рагимли

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ И ФОРМИРОВАНИЕ КАДРОВОГО
РЕЗЕРВА В ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ**

В статье исследуется международный опыт подготовки управленческих кадров, рассматриваются история, организация и развитие подготовки управленческих кадров за рубежом, а также анализируется международный опыт в области государственного строительства и модели государственной службы. Кроме того, в статье анализируются вопросы подготовки управленческих кадров во Франции, Греции, Ирландии, а также в скандинавских странах – Норвегии, Дании и Финляндии, проведен сравнительный анализ реформ, проведенных в России и Азербайджане в этом направлении. В статье также подчеркивается важность использования международного опыта для реализации целей, предусмотренных в государственных программах, принятых в этой области в нашей стране, и освещаются вопросы его внедрения. Особое внимание уделено изучению международного опыта по повышению квалификации государственных служащих, а также установлению международных связей в сфере повышения их образовательной практики. В статье нашли отражение сведения о методах, предусмотренных в международной практике в области проведения интерактивных и проактивных тренингов в данной области. Отмеченные в статье факторы будут играть важную роль в подготовке государственных служащих, во внедрении современных инноваций и научно-технических новшеств в их обучении, а также в расширении знаний и практических навыков и повышении эффективности их деятельности.

Ключевые слова: *государственные служащие, государственное управление, государственная служба, подготовка кадров, проактивное обучение, интерактивное обучение.*

Daxilolma tarixi:

İlkin variant 10.12.2019

Son variant 30.01.2020