

Градење интегритет и намалување на корупцијата во секторот на одбраната:

Зборник на најдобри практики





**Женевски центар за демократска контрола
на вооружените сили
(DCAF)
www.dcaf.ch**

Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили е една од водечките светски институции во областа на реформите на секторот за безбедност (РСБ) и управувањето со секторот за безбедност (УСБ).

Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили (DCAF) на програмата и дава советодавна поддршка и практична помош на терен, развива и промовира соодветни демократски норми на меѓународно и национално ниво, ги застапува најдобрите практики и предлага политики за осигурување на делотворното демократско управување во секторот за безбедност.

Партнери на DCAF се владите на државите, парламентите, цивилното општество, меѓународните организации и низа актери од секторот за безбедност, како што се полициските, судските и разузнавачките агенции, граничните безбедносни служби и вооружените сили.

**Градење интегритет
и намалување на корупцијата
во секторот на одбраната:
Зборник на најдобри практики**

Женева - Скопје, 2016

Во подготовката на книгата „Градење интегритет и намалување на корупцијата во секторот на одбраната: Зборник на најдобри практики“ учествуваа следните соработници:

Уредувачки одбор:

Филип Флури (DCAF); Ејдријен Кендри (НАТО); Сајмон Лан (DCAF); Марк Пајман (ТИ-ОК)

Уредник и главен автор: Тодор Тагарев (Бугарија)

Соработници:

Жан Жак де Дардел (Швајцарија) – Предговор; Франсоа Мелиз (САД) – Поглавја 2 и 9; Ејдријен Кендри и Сузан Понд (НАТО) – Поглавје 3; Џејмс Грин (САД) – Поглавја 5, 16 и 22; Марк Пајман (Обединето Кралство) – Поглавје 8; Адитја Батара (Индонезија) – Поглавје 11; Џорџ Лукас (САД) – Поглавје 12; Александар Кукјанидзе, Тамуна Каросанидзе, Нина Хацикаци и Александер Скривенер (Грузија) – Поглавје 13; Ана Кристина Вегенер и Марк Пајман (ТИ-ОК) – Поглавје 14; Леонид Пољаков (Украина) и Џејмс Грин (САД) – Поглавје 17; Вим Ф. ван Икелен (Холандија) – Поглавје 18; Валери Рачев (Бугарија) – Поглавје 19; Алис Елдри (Корпорација „Локид Мартин“) – Поглавје 20.1; Доминик Ламоре („Талес“) – Поглавје 20.2; Иан Дејвис (Обединето Кралство) – Поглавје 21; Николај Слатински (Бугарија) – Поглавје 24.

Одделните антрфилеи претставуваат придонес на други автори: Мачеј Внук (Полска) – антрфилеи 7.2, 17.4 и 17.6; Елизабет Рајт (САД) – антрфиле 7.6; Леонид Пољаков (Украина) – антрфиле 16.2; Сами Фалтас (Холандија) – антрфиле 23.6; Велизар Шаламанов (Бугарија) – антрфиле 24.2; Тодор Тагарев (Бугарија) – антрфилеи 2.4, 8.2, 9.4, 9.5, 9.9, 12.1, 12.2, 12.3, 12.4, 17.1, 19.5, 20.1, 20.2 и 24.1.

Јазична редакција: Ешли Торнтон

Одрекување од одговорност

За сите ставови и примери претставени во овој зборник лично се одговорни нивните автори и истите нужно не ги одразуваат официјалните ставови на НАТО или на Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили.

Оригинална верзија: На англиски јазик, објавена во Женева 2010 година

Издавач на оригиналното издание: Женевски центар за демократска контрола на вооружените сили, 2010 година.

© Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2010

Executive publisher: Procon Ltd., www.procon.bg

Cover design: Hristo Bliznashki

ISBN: 978-92-9222-114-0

ISBN: 978-92-9222-409-7

ПРЕДГОВОР

Една од помалку познатите предности на темелните промени во равенката на меѓународната безбедност, чија појава пред дваесет година овозможи крах на советската власт, е во тоа што повторно е преиспитана меродавноста на изреката дека целта ги оправдува средствата. Се промени крајната цел на сите напори на одбраната: веќе не е потребно да се издржи нападот на познатиот и моќен непријател и да се совлада, туку треба во нестабилниот и мултиполарен свет да се обезбеди безбедност, во поширока смисла на зборот. Истовремено, во ново светло се прикажаа средства со кои може да се осигура сеопфатна безбедност. Новите поими, како на пример човечката безбедност и добрата управа, станаа значајни за настојувањата на државите и меѓународната заедница во овозможување на транзиција од позицијата на Студената војна кон поефикасни општества, кои се соочуваат со предизвиците на глобализацијата.

НАТО и неговите земји-членки придонесоа кон оваа еволуција. Алијансата стана отворена за нови партнерства и нови членки. Откако таа почна да ги приспособува своите структури и откако земјите-членки почнаа да ги рационализираат и преориентираат своите вооружени сили, почна сè повеќе да се посветува внимание на потребите на постоечките и идните членки за итно спроведување на реформи. Реформите на секторот за безбедност, пред сè, започнаа меѓу некогашните соперници на НАТО. Како што се одвиваа тие реформи, бил применет поширок пристап на целокупниот спектар на започнати трансформации. Тие промени го опфаќале парламентарниот надзор над вооружените сили и развојот на меѓународното хуманитарно право, како и повеќе од потребната интеракција меѓу вооружените сили и цивилите, институциите во секторот на одбраната, полицијата, цивилното општество, меѓународните организации и НВОи.

Многу поширокиот пристап на работата на секторот за безбедност и сите негови актери набрзо доведе до подобро разбирање на тоа што е потребно за оптимизирање на безбедноста и зголемување на приходите од политичките, економските и социјалните вложувања во стабилизацијата на судирите и тензиите. Етичките прашања посеопфатно се согледани и разбрани како клучни за остварување на крајната цел – постигнување на трајна безбедност. Невладините организации, како на пример организацијата „Транспаренси интернешанал“ (Transparency International, TI), станаа сè поприфатени и сè попочитувани, додека многу држави значително ги насочија своите напори на можностите кои доведоа до отвореност и ефикасност. Така, во рамките на ЕАПС/ПЗМ е покрената нова иницијатива, чиј наслов доволно говори за нејзината цел: *Градење на интегритет и намалување на ризикот од појава на корупција во секторот на одбраната*. Оваа иницијатива и нејзиниот фонд, кој го предводат Полска, Швајцарија и Велика Британија, претставуваат важен дел и од проширувањето на поглавјата за соработка на Партнерскиот акционен план за изградба на институциите на одбраната (Partnership Action Plan on Defence Institution Building, PAP-DIB), формиран неколку години по самитот во Истанбул. Се чини дека во оваа области се јавуваат значајни

потреби, кои мора да се земат предвид во новите области во кои делува НАТО и некои негови партнери.

За време на извршувањето на своите активности во оваа област, Меѓународниот секретаријат на НАТО и земјите-учеснички од почетокот добиваат помош и поддршка од екстерните актери, како што се, на пример, TI, Академијата за одбрана на Велика Британија (Defence Academy of the United Kingdom) и Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили (DCAF), кои заедно го подготвија овој Зборник за градење на интегритетот. Всушност, DCAF је разви експертизата во областа за градење на транспарентност, за што сведочат бројните публикации, меѓу кои се и „Прирачникот за парламентарци“, објавен во соработка со Интерпарламентарната унија, на речиси 50 јазици, како и прирачникот кој го изработија DCAF и Парламентарното собрание на НАТО под насловот „Надзор и насоки“ (Oversight and Guidance). Во моментот е во фаза на ревизија, а се очекува објавување на неговото ново издание во 2010 година. Ова претставува уште еден придонес на швајцарската програма на „Партнерството за мир“. Генерално, за посветеноста на DCAF на акциониот план на PAP-DIB сведочат и неговите бројни залагања во многу случаи во полза на поединечните држави и евроатлантската заедници во целина. Заедно са Женевскиот центар за безбедносна политика (Geneva Centre for Security Policy, GCSP), како и со другите горенаведени партнери, DCAF организираше бројни семинари и конференции на кои е разгледана постоечката ситуација каде се уочени најдобрите практики и се покренати иницијативи за управување со градењето на интегритет во секторот на одбраната.

Владата на Швајцарија, заедно со своите партнери од НАТО, и понатаму е определена да ги поддржува DCAF и GCSP и да продолжи со спроведувањето на целите од акциониот план PAP-DIB во областите за градење интегритет и капацитети. Задачата која е пред нас и понатаму е обемна и сложена, како што е несовершена и самата човечка природа. Меѓутоа, резултатите кои досега заедно се постигнати во реформата на секторот за одбрана, стабилизацијата на регионите склони кон судири и проширувањето на меѓународната соработка, сведочат за исполнување на ветувањата дадени во овој значаен зборник.

Амбасадор Жан Жак де Дардел
Шеф на мисијата на Швајцарија при НАТО

СОДРЖИНА

Дел I Вовед.....	1
Поглавје 1 Проклетството на корупцијата.....	3
Поглавје 2 Стратегиски пристап кон градењето интегритет и намалување на корупцијата во секторот на одбраната.....	13
Поглавје 3 НАТО и еволуцијата на Иницијативата за градење интегритет.....	22
Поглавје 4 Националниот пристап кон поддршката за градење интегритет и намалување на корупцијата во секторот на одбраната.....	32
Дел II Ризици и извори на корупција во секторот на одбраната.....	43
Поглавје 5 Кадровски политики.....	45
Поглавје 6 Буџетирање и управување со финансиите во секторот на одбраната.....	60
Поглавје 7 Набавки во одбраната.....	75
Поглавје 8 Офсет-аранжмани.....	89
Поглавје 9 Можности и ризици при ангажирање надворешни ресурси, приватизација и склучување на јавно-приватни партнерстава во секторот на одбраната.....	103
Поглавје 10 Користење на вишок опрема и инфраструктура.....	117
Поглавје 11 Вклученоста на вработените и капиталот од одбраната во стопански активности.....	129
Поглавје 12 Зачувување на интегритетот во воени операции.....	140
Поглавје 13 Борба против корупцијата во земји со нерешени територијални спорови или замрзнати конфликти.....	153
Дел III Градење интегритет и намалување на потенцијалот за корупција во институциите на одбраната.....	167
Поглавје 14 Важноста на градењето на интегритет.....	169
Поглавје 15 Регулаторни рамки.....	175
Поглавје 16 Човечката улога во корупцијата.....	197
Поглавје 17 Улогата на владата.....	209

Поглавје 18	Улогата на парламентите и на ревизорските канцеларии.....	226
Поглавје 19	Улогата на државниот јавен правобранител.....	238
Поглавје 20	Одбранбената индустрија како сојузник во намалување на корупцијата.....	254
Поглавје 21	Улогата на граѓанското општество и на медиумите.....	265
Поглавје 22	Улогата на меѓународните организации.....	287
Дел IV Спроведување на програми за градење интегритет.....		303
Поглавје 23	Време за промени.....	305
Поглавје 24	Свест за културни разлики при спроведување на програми за градење интегритет.....	318
Прилог 1:	Избрана литература.....	330
Прилог 2:	Меѓународна програма за одбрана и безбедност на организацијата „Транспаренси интернешнал“.....	334
Прилог 3:	Кратенки.....	336

Слики

Корупцијата и нејзината перцепција.....	3
Учеството на бугарскиот буџет за одбрана во БДП (изразено во проценти).....	9
Очекувана цена и потенцијална корист од корупцијата.....	14
Основи на стратемскиот пристап за намалување на корупцијата во секторот на одбраната.....	19
Корелација меѓу ефикасноста на владата и контролата на корупцијата.....	20
Концепти и односи во областа на безбедноста и развојот.....	38
Функциите на персоналниот менаџмент (поедноставен преглед).....	46
Постери за анонимни поткажувачи (информанти, дојавувачи).....	87
Мапа на одлучување во секторот на одбраната.....	106
Раководење со ликвидација на вишокот имот во секторот на одбраната.....	126
Структурата на стопанската поддршка од страна на индонезиската армија.....	135
Довербата во војската во споредба со другите сектори во општеството.....	172
Споредба на нивоа на доверба во војската.....	173
Хиерархија на потребите на Маслов.....	199

Список на антрфилеа

Антрфиле 1.1.	Непосредни трошоци настанати како резултат на корупцијата.....	7
Антрфиле 1.2.	Корупцијата и заканите по безбедноста во осетливите области.....	8
Антрфиле 1.3.	Губење на довербата на јавноста и последователно намалување на буџетот за одбрана.....	9
Антрфиле 1.4.	Пиратството и неговата врска со корупцијата.....	10
Антрфиле 1.5.	Корупцијата ја попречува стабилизацијата и реконструкцијата.....	10
Антрфиле 1.6.	Утврдување на практичните приоритети за намалување на ризиците од појава на корупција во секторот на одбраната.....	12
Антрфиле 2.1.	Емануел Кант и „моралниот закон во мене“: поука за службениците во секторот на одбраната.....	16
Антрфиле 2.2.	Утилитарна теорија за рационалноста на криминалното однесување.....	17
Антрфиле 2.3.	Очекувана цена на корупцијата.....	17
Антрфиле 2.4.	Емпириски докази кои одат во прилог на избраниот пристап.....	19
Антрфиле 4.1.	Борба против корупцијата во секторот на одбраната: перспективите на Швајцарија.....	32
Антрфиле 4.2.	Принципите на добриот меѓународен ангажман во крвките држави.....	40
Антрфиле 5.1.	Градење интегритет при изборот на кандидати за основна обука на офицерите.....	49
Антрфиле 5.2.	Градење интегритет при изборот на кандидати за образование или за мисии во странство.....	52
Антрфиле 5.3.	Градење интегритет во Комисиите за избор на кандидати за унапредување.....	53
Антрфиле 6.1.	Основни начела на квалитетно буџетирање во јавниот сектор.....	61
Антрфиле 6.2.	Клучни аспекти на мерењето на учинокот при управувањето со јавните финансии.....	62
Антрфиле 6.3.	Управување со финансиите во рамките на стратешкото управување со секторот на одбраната.....	64

Антрфиле 6.4.	Делегирање на надлежности на носителите на буџетот во Министерството за одбрана на Велика Британија и нивната одговорност.....	66
Антрфиле 6.5.	Пример на регионален пристап со кој се поттикнува транспарентноста на буџетирањето во секторот на одбраната.....	68
Антрфиле 7.1.	Домен на набавките во обраната.....	76
Антрфиле 7.2.	Зачувување на интегритетот на Процесот на набавки во одбраната и спречување на корупција во Полска.....	78
Антрфиле 7.3.	Последици од недостаток на транспарентност при јавните набавки во секторот на одбраната.....	80
Антрфиле 7.4.	Надзор на парламентот на набавката во одбраната во Холандија.....	82
Антрфиле 7.5.	Надлежности и чинители во јавните набавки.....	83
Антрфиле 7.6.	Борбата против корупција при набавка.....	84
Антрфиле 7.7.	Федерални прописи за набавка за програмата за етика меѓу производителите.....	85
Антрфиле 7.8.	Зајакнување на големите набавки со договори за интегритет во одбраната.....	88
Антрфиле 8.1.	Медиумски наводи за корупција во текот на офсет-аранжманите.....	94
Антрфиле 8.2.	Транспарентност при управувањето со индиректните офсет-аранжмани.....	100
Антрфиле 9.1.	Можности за избор на надворешни ресурси.....	104
Антрфиле 9.2.	Воена „инфраструктура“ и можности за ангажирање соработници.....	105
Антрфиле 9.3.	Предности на ангажирањето надворешни соработници на јавно-приватните конкурси.....	107
Антрфиле 9.4.	Одбрани примери за ангажирање надворешни ресурси, приватизација и склучување јавни-приватни партнерства.....	108
Антрфиле 9.5.	Одбрани вредносни критериуми за преселување и затворање на воените бази на САД (BRAC).....	110
Антрфиле 9.6.	Корупција при ваучерска приватизација.....	110
Антрфиле 9.7.	Начела на пазарниот пристап на ангажирање надворешни ресурси, приватизација и склучување јавни-приватни партнерства.....	112
Антрфиле 9.8.	Како да се избегне корупцијата при приватизација.....	113

Антрфиле 9.9.	Транспарентност при склучување јавни-приватни партнерства.....	115
Антрфиле 10.1.	Индиректни трошоци на одложеното користење.....	118
Антрфиле 10.2.	Опасност од инциденти со експлозив во магацини со муниција.....	119
Антрфиле 10.3.	Меѓународна помош за раководење со резервите од конвенционално оружје.....	120
Антрфиле 10.4.	НАТО и демилитаризацијата на вишокот оружје и муниција.....	121
Антрфиле 10.5.	Извадоци од IANSA-препораките за раководење со резервите.....	122
Антрфиле 10.6.	Пријави на корупција поврзани со користење на вишокот оружје.....	124
Антрфиле 11.1.	„Рекетирање“.....	133
Антрфиле 11.2.	Закон за армијата на Индонезија, бр. 34/2004.....	136
Антрфиле 11.3.	Услуги за обезбедување кои армијата на Индонезија ѝ ги дава на компанијата „Фрипорт“ и кршење на човековите права.....	139
Антрфиле 12.1.	Корупциски предизвици во активности пред распоредување на силите и добра практика.....	141
Антрфиле 12.2.	Злоупотреба, лошо управување и непримерно однесување во мировни операции на Обединетите нации.....	142
Антрфиле 12.3.	Саморегулација на приватни воени и безбедносни компании врз основа на кодекс на однесување.....	144
Антрфиле 12.4.	Документот од Монтре за приватни воени и безбедносни компании.....	149
Антрфиле 13.1.	Индекс на перцепција за корупција и процент на БДП кои се издвојуваат за одбрана во земјите со нерешени територијални спорови или со замрзнати конфликти.....	154
Антрфиле 13.2.	Основни елементи на антикорупциска реформа.....	158
Антрфиле 13.3.	Местото на Грузија во индексот на вооружена корупција (ИВК), 2004–2008.....	162
Антрфиле 14.1.	Дефиниција за интегритет.....	170
Антрфиле 14.2.	Практични пристапи на реформите.....	174
Антрфиле 15.1.	Почетна точка за дефинирање на корупцијата.....	176

Антрфиле 15.2.	Национални правни дефиниции за коруптивни престапи.....	177
Антрфиле 15.3.	Општи принципи за криминалност на корупцијата.....	179
Антрфиле 15.4.	Избегнување на националното законодавство.....	181
Антрфиле 15.5.	Статут на специјалната истражна единица.....	182
Антрфиле 15.6.	Специјални истражни техники.....	183
Антрфиле 15.7.	Кривичниот закон не е доволен за успешно спротивставување на корупцијата.....	185
Антрфиле 15.8.	Пристап „Qui tam” или „кој тужи во име на кралот, тужи и во свое име“.....	187
Антрфиле 15.9.	Пактови за интегритет во секторот на одбраната.....	191
Антрфиле 15.10.	Образовна поддршка на управувањето со работната изведба.....	195
Антрфиле 16.1.	Упатство на ОН за конфликт на интереси за државни функционери.....	203
Антрфиле 16.2.	Упатство за воспоставување на механизми за мотивација.....	204
Антрфиле 16.3.	Стратегии за промена на организациската култура.....	207
Антрфиле 16.4.	Негување на успешна заедничка практика.....	208
Антрфиле 17.1.	Организационо решение за усогласување помеѓу дисциплината и процесот на планирање.....	212
Антрфиле 17.2.	Прочистување на јавните набавки: објавување на недолично однесување и административна дисквалификација.....	214
Антрфиле 17.3.	Градење на интегритет во Украина по Портокаловата револуција (2005–2007).....	217
Антрфиле 17.4.	Градење на интегритет – случај во Полска.....	221
Антрфиле 17.5.	Реакција на скандал – пример од Перу.....	223
Антрфиле 17.6.	План за реформите во насока на градење интегритет.....	224
Антрфиле 18.1.	Улогата на Националната ревизорска канцеларија на Обединетото Кралство.....	228
Антрфиле 18.2.	Модел на редослед за надзор на јавни набавки во одбраната.....	232
Антрфиле 18.3.	Одбрани поголеми корупциски случаи на продажба во странство.....	236
Антрфиле 19.1.	Дефиниција за државен јавен правобранител.....	239

Антрфиле 19.2.	Класичен модел на државен јавен правобранител во секторот одбрана во Норвешка.....	241
Антрфиле 19.3.	Главниот инспектор како институционално „јак“ државен јавен правобранител.....	244
Антрфиле 19.4.	Пример на модел на институционално „слаб“ државен јавен правобранител.....	245
Антрфиле 19.5.	Примена на концептот на државен јавен правобранител при унапредување на интегритетот на набавки во секторот одбрана.....	249
Антрфиле 20.1.	Принципи на самостојно управување во иницијативата на одбранбена индустрија.....	255
Антрфиле 20.2.	Етички принципи и антикорупциска Иницијатива на Европската асоцијација на воздухопловна и одбранбена индустрија.....	264
Антрфиле 21.1.	Случаи на корупција откриени со истражувачко новинарство.....	276
Антрфиле 21.2.	Вклучување на граѓанското општество и партнерства во реформите на секторот за безбедност и надзор на секторот за одбрана.....	281
Антрфиле 22.1.	Список на меѓународни организации и интернет-страници.....	290
Антрфиле 22.2.	Конвенција за борба против подмитување на ОЕСР и национални безбедносни интереси.....	294
Антрфиле 22.3.	Задачи на Акцискиот план за изградба на институциите од областа на одбраната во програмата „Партнерство за мир“.....	297
Антрфиле 22.4.	Заеднички проекти на НАТО и Украина за стручно усовршување.....	301
Антрфиле 23.1.	НАТО-алатката за самопроцена.....	306
Антрфиле 23.2.	Тврдење за визијата.....	308
Антрфиле 23.3.	Основни стратегии за управување со промени.....	309
Антрфиле 23.4.	Пример за планиран системски процес на промени.....	312
Антрфиле 23.5.	НАТО-обука за градење интегритет.....	316
Антрфиле 23.6.	Игри со доделување на улоги: моќна алатка за обука.....	317
Антрфиле 24.1.	Во врска со дефиницијата за организациона култура.....	321
Антрфиле 24.2.	Промовирање интегритет во секторот одбрана во посткомунистички средини.....	327

Дел I

Вовед

Корупцијата е проклетство кое го гуши развојот на сите земји и ја поткопува довербата во државните институции. Таа особено го попречува напредокот на земјите во транзиција, со тоа што незаконски го присвојува капиталот од државата, кој е многу потребен. Средствата кои се обезбедени по пат на корупција често се претвораат во економско и политичко влијание, што ги слабеа демократските институции и овозможува ширење на корупцијата како „маѓепсан круг“.

Секторот на одбраната неретко претставува плодно тло за вакви штетни активности поради постоење на култура на затајување и неказнување, која овој сектор го штити од строг надзор. Во Првото поглавје се наведуваат главните двигатели на корупцијата и нејзините последици во секторот на одбраната. Во Второто поглавје се претставени основите на стратегискиот пристап за намалување на ризикот од појава на корупција во овој сектор. Таа рамка претставува комбинација на напорите за градење интегритет, за зголемување на транспарентноста и за унапредување на одговорноста. Ваквата комбинација го зголемува моралниот товар на корупцијата, ја намалува ползата од корупција и ги зголемува очекуваните трошоци, односно казните.

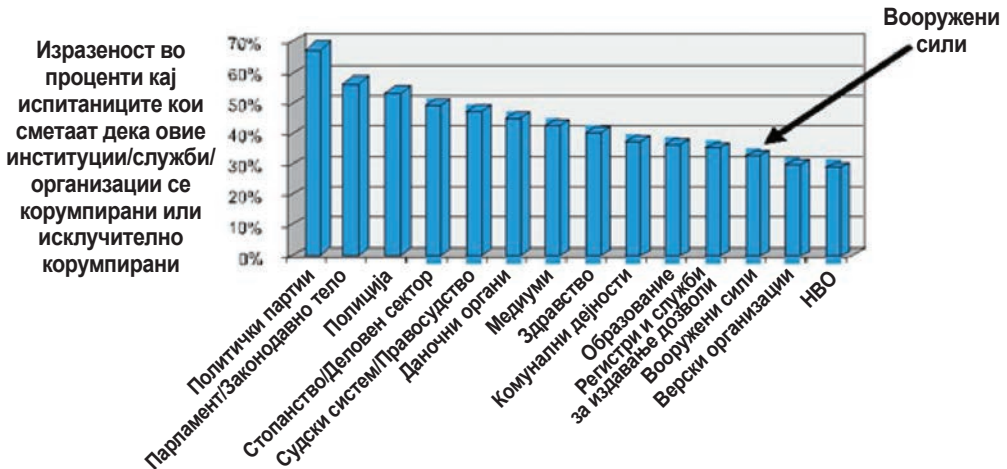
Во воведниот дел на овој зборник се дадени примери на националните и на меѓународните пристапи за намалување на ризиците од појава на корупција во секторот на одбраната. Овие примери се составен дел од пошироките напори насочени кон реформите на секторот за безбедност и градењето на институциите во секторот на одбраната. Најделотворно средство во борбата против корупцијата и градењето интегритет во секторот на одбраната е сеопфатната реформа, со која во секторот на одбраната се пренесуваат норми на почитување на највисоките демократски идеали и практики, со што се отстрануваат основните причини за корупција.

Поглавје 1

Проклетството на корупцијата

Корупцијата го попречува развојот на современите општества, ја поткопува нивната безбедност и ја намалува довербата во јавните институции. Секторот на одбраната не е имун на појавата на корупција. Тоа, можеби, ќе биде изненадување за многумина, особено ако се земе предвид високото ниво на почитување кое им се укажува на вооружените сили во целиот свет. Доколку се земе предвид глобалниот просек, вооружените сили претставуваат една од трите институции кои јавноста најмногу ги почитува. Кога станува збор за корупцијата, на вооружените сили им се верува речиси исто како и на НВО и на верските организации (Слика 1.1 во продолжение).¹ Во многу земји јавноста смета дека вооружените сили се помалку корумпирани од политичките партии, законодавството, стопанството и медиумите.

Сепак, статусот на вооружените сили се менува, во зависност од државите и регионите. На пример, во Западна Европа и во Соединетите Американски Држави јавноста ги доживува вооружените сили како некорумпирани. Меѓутоа, во земјите кои неодамна ја добиле својата независност во Централна и во Источна Европа, а особено во Африка и во Латинска Америка, војската не добива толку високи оценки.²



Слика 1.1: Корупцијата и нејзината перцепција

¹ Податоци добиени од анкетата „Глобален барометар на корупцијата“, која во 2006 година ја спровеле организациите „Транспаренси интернешанал“ и „Галуп“, претставени во: Pajman, Mark; Scott, Dominic; Waldron, Alan and Inese Voika. „Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defense Establishments.“ *Connections: The Quarterly Journal* 7: 2, 2008: 21–44.

² Pajman et al. „Building Integrity and Reducing Corruption Risk.“ 2008: 31.

И покрај големиот углед што вооружените сили го имаат во повеќето општества, во студиите изработени од страна на „Транспаренси интернешанал“ (Transparency International), одбраната е сместена меѓу најкорумпираните сектори, на кои им е доверено управувањето со јавните ресурси. Ова место секторот на одбраната го дели со секторот задолжен за вадење на нафта и гас и со градежништвото.³ Во најновата достапна студија, секторот на одбраната падна на тринаесеттото место на листата на стопански дејности, во кои се очекува дека ќе дојде до подмитување на државните службеници, и на осмото место на листата со која се мери „заробеноста на државата“ (State Capture).⁴

Студијата во овој зборник потврдува дека големиот углед на вооружените сили и потенцијалот за постоење на високо ниво на корупција во секторот на одбраната можат истовремено да постојат. Оваа необична коегзистенција и сложено меѓусебно дејство на впечатоците и обрасците на однесување, влијаат на осмислувањето и спроведувањето на стратегијата за борба против корупцијата и програмата за градење интегритет.

Онаму каде вооружените сили претставуваат институција во која јавноста има голема доверба, секторот на одбраната може да покрене пошироки институционални реформи на ниво на цела држава. Меѓутоа, угледот кој го имаат вооружените сили може и да го попречи градењето на интегритет поради недостаток на транспарентност, како и поради неинформираност на учесниците за можностите за учество во јавни дебати за одбраната.

Не треба посебно да се напомене дека борбата против корупцијата во секторот на одбраната претставува апсолутен императив во државите во кои вооружените сили се доживуваат како корумпирани. Честопати станува збор за земји во кои корупцијата продрела во многу сектори на јавниот и приватниот живот. Во такви случаи, примерот за успешна реформа на одбранбените институции може позитивно да влијае на другите јавни институции.

Во првиот дел на Зборникот се претставени националните и меѓународните искуства за градење на демократските и делотворните институции од системот на одбраната и сузбивањето на корупцијата во секторот на одбраната. Следното поглавје се занимава со темелите на стратешкиот пристап за намалување на ризиците од корупција во овој сектор. Овој пристап претставува комбинација на напорите за градење а интегритет, за зголемување на транспарентноста и за унапредување на одговорноста. Ваквата комбинација го зголемува моралниот товар на коруптивното однесување, ја намалува ползата од корупцијата и ги зголемува очекуваните трошоци, односно казните.

Во четвртиот дел на овој Зборник ќе стане збор за практичните прашања поврзани со осмислувањето и спроведувањето на програмата за градење интегритет во секторот на одбраната. Од посебно значење е препознавањето на посебните

³ Ibid., 2008: 22.

⁴ Интернет-страницата на организацијата „Транспаренси интернешанал“, „Bribe Payers Index 2008 Table“, <www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi/bpi_2008#bpi_table>. Во рамките на оваа студија се врши процена за постоењето на веројатноста претпријатијата од деветнаесет сектори опфатени со студијата да настојуваат да ја „заработ државата“, при што странките ќе се обидуваат негативно да влијаат на владините правила, прописи и на донесувањето одлуки, така што приватно ќе ги плаќаат јавните функционери.

особини на организациската култура на секторот на одбраната во секоја држава, како и јакнењето на оние аспекти кои придонесуваат кон интегритетот на поединците и интегритетот на организациите во целост и го одвркаат или го спречуваат коруптивното однесување. Овие примери на добри практики може потоа да се пренесат и на други јавни организации во земјата.

Извори на корупцијата во секторот на одбраната

Корупцијата претставува злоупотреба на положбата преку која недозволено се стекнува корист. Корупцијата во секторот на одбраната може да се појави во многу форми: земање незаконски провизии (таканаречени kickbacks) и мито, потпишување на договори без јавен конкурс или, пак, манипулирање со платните списоци на припадниците на вооружените сили. Од неодамна е очигледен и брзиот развој на приватните воени и безбедносни компании. Тие изведуваат активности кои претходно биле во надлежност на државата, а сега за изведување на тие работи се ангажираат други актери во согласност со прописите за ограничено дејство, што создава дополнителни можности за појава на корупција.

Вториот дел од овој зборник содржи девет поглавја, во кои детаљно се разгледуваат изворите на корупција во секторот на одбраната и причините за нејзиното постоење. Повеќето поглавја се занимаваат со коруптивното однесување, како и со добрите практики за градење интегритет и зголемување на транспарентноста и одговорноста во главните области на управување во секторот на одбраната како на пример: кадровските политики и управувањето со човечките ресурси, буџетирањето и управувањето со финансите во секторот на одбраната, набавките, компензацијата (off set-аранжманите), ангажирањето на други актери (таканаречено outsourcing), приватизацијата, јавно-приватните партнерства во секторот на одбраната, користењето на вишокот опрема и инфраструктура, како и ангажирањето на припадниците на вооружените сили и средствата на службите од одбранбениот сектор во стопанството. Дванаесеттото поглавје говори за ризиците од појавата на корупција и прашањата кои се однесуваат на интегритетот поврзани со воените операции во современиот свет, додека во Тринаесеттото поглавје се испитува корупцијата во секторот на одбраната во земјите во кои постојат нерешени територијални спорови.

Во понатамошниот текст е наведена листата на образложенија со кои се прикрива корупцијата, како што се „тајност“, „итност“ и „грижа за народот“. Иако на прв поглед се чини дека овие образложенија не може да наштетат, нивното редовно споменување значително ја ограничува транспарентноста во донесувањето на одлуки и нивното спроведување, како и одговорноста на актерите во секторот на одбраната, и со самото тоа отвора простор за корупција.

Тајноста е првиот и најлош непријател на транспарентноста во секторот на одбраната. Често повикувањето на тајност поради „заштитата на интересите на националната безбедност“, сериозно го ограничува парламентарниот надзор и другите облици на општествена контрола врз извршната власти. Во рамките на набавките во секторот на одбраната, на пример, често се бара тајност на податоците, која во голема мерка го ограничува бројот на потенцијални учесници во наддавањето или дури доведува до набавки преку непосредна спогодба, што ја спречува конкуренцијата. Покрај тоа, честопати, осмислувањето на ваквите постапки и нивното одржување ја олеснуваат корупцијата.

Наведувањето на *итноста* како причина за време на исполнувањето на оперативните и другите барања во областа на одбраната овозможува спроведување на процедури по кратка постапка, па дури и непосредно кршење на правилата. Тоа, на пример, се случува тогаш кога не се одржуваат јавни наддавања, со што се заобиколува отвореноста и слободната конкуренција, што е предуслов за овие наддавања. Оваа причина често се користи во секторите на одбраната на новите членки на НАТО и земјите-партнери, кои придонесуваат кон меѓународните операции, „ад хок“ или преку формирање на „контингенти“ за една конкретна ротација на единиците. Итното исполнување на барањата, особено во комбинација со потребата за задржување на тајност, создава исклучително плодно тло за донесување на нетранспарентни и арбитрарни одлуки, а со самото тоа, и за корупција.

Употребата на *популистички слогани*, исто така, често е показател на постоењето на корупција. Еден од примерите за тоа е повикот да се „купуваат домашни“ производи и услуги за секторот на одбраната, дури и тогаш која постојат само неколку набавувачи на таквите производи и услуги, или постои само еден со сомнителна конкурентност на меѓународниот пазар. Друг пример е „грижата за добросостојбата на војниците“, која во минатото довела до нетранспарентно заменување на вишоците на воена сопственост со станови за припадниците на вооружените сили, како и до потпишување на нетранспарентни договори за давање услуги за рекреација итн. Трет пример е повикот за делување „во јавен интерес“, на пример по пат на компензација (off set-аранжмани)⁵, со која се разоруваат пазарните механизми и се отвора простор за различни недозволен противуслуги.

Ова се само неколку примера на главните „непријатели“ на транспарентноста и одговорноста на одбранбениот сектор, кои истовремено го зголемуваат потенцијалот на овој сектор за појава на корупција и за мноштво нејзини негативни последици.

Последици од корупцијата во секторот на одбраната

Доколку не се спречи корупцијата во секторот на одбраната, таа сериозно го попречува ефикасното функционирање на овој сектора и оперативната ефикасност на вооружените сили, го намалува угледот на војската во јавноста и пред меѓународните партнери, ја загрозува безбедноста на граѓаните и, на крајот, ги поткопува демократските механизми за управување, па дури и самите темели на современите држави. Овие последици се испитани во понатамошниот текст, поделени во пет релативно одвоени групи.

Пренасочување на ограничените ресурси

Корупцијата е скапа. Таа ги пренасочува ограничените ресурси за градење на одбранбените капацитети на една земја со определена цена и ја ограничува можноста да се употребат вооружените сили во операции со кои се унапредува безбедноста на земјата и нејзините сојузници. Тоа значи дека таа земја неефикасно ги спроведува одбранбените и безбедносните политики и има помалку одбранбени капацитети за решавање на безбедносните предизвици и закани.

Во Антрфиле 1.1. е претставен пример кој говори за тоа колкава е цената на корупцијата. Во примерот е покажано ненаменското трошење на пари и пропуштање

⁵ Оваа тема подетално е обработена во Осмото поглавје од Зборникот.

на можноста технолошки да се модернизира секторот на одбраната. Треба да се напомене дека овде се наведени само предметите на корупција кои им се посочени на обвинителствата.

Гледано од гледна точка на општеството, корупцијата во секторот на одбраната ги загрозува и вложувањата кои се социјално попродуктивни, како што се образованието, здравствената заштита, иновациите и унапредувањето на конкурентноста.

Ограничена оперативна ефикасност

Корупцијата може значително да влијае на ефикасноста на трупите кои една земја ги распоредува поради изведување на операции. Недостатокот на капацитети ја ограничува улогата и корисноста на тие воени единици. Опремата со полош квалитет ја загрозува безбедноста на војниците и може да доведе до поголеми загуби. Соодветно на тоа, и моралот на војниците е низок и тие морале да платат за да учествуваат во определена операција.

Терористите и организираниите криминални групи може да ја користат, а и реално ја користат – корупцијата за добивање на информации за опасни материјали, технологии и системи на вооружување. Корупцијата може дополнително да ја загрози оперативната безбедност, како што може да се види од примерите дадени во Антрфиле 1.2.

Нискиот морал и угледот на одбранбената институција

Дури и ретките случаи на корупција во секторот на одбраната може да го извалкаат угледот на целокупниот сектор и негативно да влијаат на довербата која јавноста ја има во војската, како и на етиката на вооружените сили на една земја. Гордоста која ја чувствуваат припадниците на вооружените сили и цивилните лица во војската затоа што ѝ служат на својата земја, сериозно е деградирана тогаш кога се открива дека нивното раководство е корумпирано. Тоа што изразито корумпираните високи државни раководители не се казнети, дополнително го нарушува моралот на припадниците на војската и угледот кој вооружените сили го имаат во јавноста. Сето тоа негативно влијае на идното пријавување на квалитетните кадри кои ќе служат во униформа или ќе работат како цивилни експерти во секторот на одбраната.

Антрфиле 1.1. Непосредни трошоци настанати како резултат на корупцијата

Во интервјуто дадено за „Росискаја газета“, генерал-мајор Александар Сорочкин, заменик-претседател на Истражниот одбор на обвинителството, призна дека корупцијата во вооружените сили на Русија во првите девет месеци од 2008 година го чинела државниот буџет на оваа земја 2,2 милијарди рубли (78,6 милиони американски долари). Бројот на кривични дела на корупција во вооружените сили на Русија, кои вкупно биле 1.400, се зголемиле за најмалку 30% во споредба со истиот период во 2007 година. Парите кои биле изгубени се „доволни со нив да се купат најмалку 30 современи основни борбени тенкови од типот Т-90“. Генералите биле вмешани во најмалку осумнаесет случаи на корупција.

Главниот руски воен обвинител, Сергеј Фридински, додаде дека, и покрај намалувањето на вкупниот број на кривични дела извршени во Русија, процентот на овие дела кои се предизвикани од припадниците на внатрешната војска пораснал на 220%. Во Министерството за внатрешни работи процентот на овие дела пораснал на 60%, додека над 10% од делата се предизвикани од припадниците на пограничните единици на Федералната служба за безбедност и 24% од делата се предизвикани од припадниците на Министерството за одбрана. Бројот на случаи на примање мито и злоупотреба на службената положба пораснал

за 50%, а повеќе од половина од сите кривични дела биле поврзани со воената сопственост и буџетските средства.

Претседателот на Русија, Димитри Медведев, по неговото стапување на должност во мај 2008 година, ја прогласи борбата против корупцијата за еден од своите главни приоритети. Тој, само две недели по својата инаугурација, потпиша уредба со која се основа претседателски совет за борба против корупцијата.

Извор: „Military corruption costs Russia almost \$80 million in 2008.“ RIA Novosti, 2. декември 2008 г. <<http://en.rian.ru/russia/20081202/118637765.html>>.

Антрфиле 1.2. Корупцијата и законите по безбедноста во осетливите области

Корупцијата и идеолошкото врбување на припадниците на службите за внатрешни работи, во кои учествуваат екстремисти, стана огромна закана по безбедноста на Северен Кавказ. Имено, во текот на истрагата на многу големи терористички напади се откриени случаи во кои корумпираните или идеолошки мотивираните припадници на полицијата им помагале на напаѓачите. Ниту унапредувањето на пасивните одбранбени мерки, ниту поголемиот број на превентивни напади на скривалиштата на герилците нема да успее во сузбивањето на домашниот тероризам доколку властите во Русија не преземат озбилни мерки со цел да ја искоренат корупцијата која го попречува спроведувањето на законите во таа земја.

Извор: Saradzhyan, Simon. “Dynamics of Maritime Terrorist Threats to Russia and the Government’s Response.” *Connections: The Quarterly Journal* 8: 3, 2009: 53–84.

Постоенето на корупцијата ја намалува довербата на јавноста во вооружените сили. Ендемската корупција може негативно да влијае на довербата која јавноста ја има во институциите во секторот на одбраната. Во Антрфилето 1.3. е наведен пример на војската чиј углед во јавноста толку паднал, што тоа довело до намалување на буџетот за одбрана, што го загрозило дури и основното функционирање на институциите во секторот на одбраната.

Ограничените капацитети и нискиот морал кои се последица на корупцијата, за што стана збор во претходниот дел, го намалуваат кредибилитетот на националните сили распоредени во мултинационалните мировни мисии.

Генерално, корупцијата во секторот на одбраната негативно влијае на угледот кој вооружените сили, како и целата земја, го имаат во очите на сојузниците, партнерите и меѓународните организации, како на пример НАТО, па и во пошироката меѓународна заедница.

Непосредна закана по безбедноста

Врските кои се создаваат со корупцијата меѓу организациите од секторот за безбедноста и одбраната и организираниот криминал, исто така претставуваат непосредна закана по безбедноста на една држава и нејзините граѓани. Корумпираните сектори на одбраната и безбедноста претставуваат плодно тло за создавање и функционирање на организирани криминални и пиратски групи. Во Антрфиле 1.2. наведен е еден таков пример, додека еден друг пример е опишан во Антрфиле 1.4.

Закани врз темелите на државата

Секторот на одбраната понекогаш е место кое претставува средиште на корупцијата, поради тоа што во него се слива корупцијата на сите државни институции и поради тоа што во него учествуваат бројни актери. Поради тоа што секторот на одбрана-

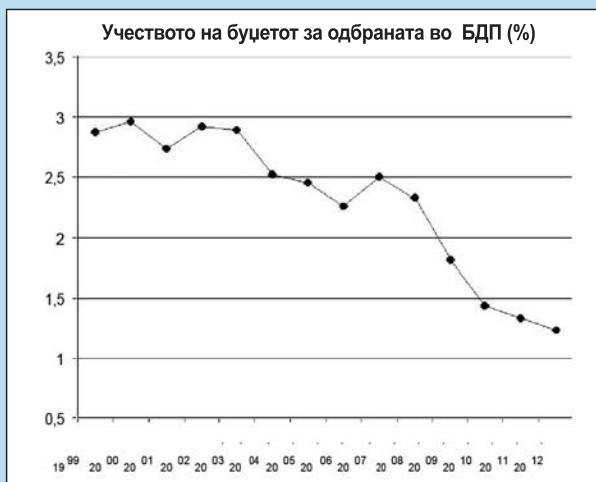
та не е доволно транспарентен и доволно одговорен пред јавноста и граѓанското општество, мошне едноставно е да се пренасочат парите од тој сектор и да се организираат таинствени мрежи, преку кои се овозможува непречена работа на подмитените државни службеници, претпријатија, посредници, сметководители и адвокати кои, пак, се поддржани од манипулаторите на јавното мислење (таканаречените spin doctors) и корумпираните медиуми.

Антрфиле 1.3. Губење на довербата на јавноста и последователно намалување на буџетот за одбрана

Со години постојат сомневања и наводи од медиумите дека корупцијата во Министерството за одбрана и во вооружените сили на Бугарија е широко распространета, но јавно е признато постоењето само на мал број случаи на ситна корупција. Министерството за одбрана и службите за внатрешни работи започнаа да ги истражуваат активностите на највисоките службеници во секторот на одбраната дури по промената на власта во 2009 година. На видело излегоа десетина случаи на корупција. До декември 2009 година бугарските обвинители покренаа обвиненија против бившиот министер за одбрана за три кривични дела за злоупотреба на положбата.

Во официјалниот извештај за првите сто дена на новата влада се наведе дека Министерството и вооружените сили се на работ на морална криза и дека „основните вредности на вработените во секторот на одбраната, како на пример должноста, честа, интегритетот, довербата и самодовербата, се нарушени од лошото управување и корупција“.

Иако објавувањето на размерите на корупцијата во секторот на одбраната и нејзините методи беа важни за „чистење“ на институциите од лошото управување, ненаменското трошење на средствата и корупцијата, а во исто време тоа влијаеше на растот на нерасположението на народот. Довербата на јавноста во институциите на системот на одбраната значително опадна. Една од последица на тоа било и драстичното намалување на буџетот за одбраната, што дотогаш никогаш се немало случено во Бугарија (види Слика 1.2). Важно е да се наведе дека економската и финансиската криза незначително влијаеле на „скратувањето“ на буџетот. Со оглед на „колапсот на моралот“ на институциите во системот на одбраната, стручњациите за одбрана, експертските групи и медиумите не се противеа на таквото немилосрдно намалување на буџетот за одбрана.



Слика 1.2: Учеството на бугарскиот буџет за одбраната во БДП (изразено во проценти)

Од друга страна, драстичното намалување на буџетот ја загрозува одржливоста на вооружените сили и развојот на неопходните капацитети, а како резултат на тоа, корупцијата станала закана по националната безбедност и меѓународниот углед на оваа земја како сигурен сојузник.

Извор: „Former Bulgarian Defence Minister Facing Contract Fraud Charges.“ Agence France-Presse, 20 ноември 2009 г. <www.defensenews.com/story.php?i=4386991&c=EUR>. „The Defence Ministry in a Financial and Morale Collapse.“ Mediapool.bg, 9 ноември 2009 г. <www.mediapool.bg/show/?Storyid=158371>.

Со ваква „голема“ корупција, олигархиските кругови, како и круговите на стопанствениците од сенка, го криминализираат стопанството и политиката на една земја и наметнуваат свои приватни интереси. Оваа појава во стручната литература се нарекува „заробување на државата“⁶.

Во согласност со тоа, борбата против корупцијата не претставува само просто воведување на прописи или „чистење“ на власта. За да се победи корупцијата, потребно е да се „исчисти“ државата од рацете на олигарсите и корумпираните службеници, од нивните фирми и нелегални бизниси и да се воспостави владеење на правото, кое ќе биде транспарентно и еднакво за сите.

Кога безбедноста на земјата или само нејзиното постоење го загрозуваат внатрешни, односно надворешни непријатели, или и едните и другите, ендемската корупција дополнително ја влошува ситуацијата. Во Антрфилето 1.5. се претставени некои од начините на кои корупцијата ја загрозува стабилноста на државата.

Антрфиле 1.4. Пиратството и неговата врска со корупцијата

На 15 ноември 2008 година, сомалиските пирати го запоседнаа танкерот „Сиријус стар“ со 25 членови на екипажот и 2,2 милиона барели нафта. Според процената, бродот приближно вредел 150 милиони американски долари, а неговиот товар најмалку уште 100 милиони. Тој инцидент, како и повеќе слични пиратски напади на помали пловни тела, влијаеја на сè погласните барања за присуство на воени бродови во поголемите делови на Индискиот Океан.

Постојат повеќе причини за неодамнешното зголемување на пиратските напади во близината на брегот на Сомалија. Една од ретко споменатите е и коруптивната врска меѓу пиратите и сомалиската политичко-воена елита. Според мислењето на Роџер Мидлтона (Roger Middleton), консултант-истражувач на институтот „Четам хаус“ (Chatam House), пиратите „ги потплатуваат поважните политички и воени актери за да може непречено да делуваат“.

Извор: Jopson, Barney. „Somalia's bandits broaden their horizons.“ *Financial Times*, 19. 11. 2008: 5.

Антрфиле 1.5. Корупцијата ја попречува стабилизацијата и реконструкцијата

Генералот Стенли Мек-Кристал повеќепати наведе дека корупцијата и слабите државни институции претставуваат голема закана за успехот на ИСАФ и операцијата „Трајна слобода“ (*Enduring Freedom*). Тој смета дека недоволното разбирање на динамиката на корупцијата и

⁶ Види, на пример: Hellman, Joel S., Jones, Geraint and Daniel Kaufmann. *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*. World Bank Policy Research Working Paper No. 2444, September, 2000.

криминалот довеле до „криза на довербата на авганистанското население“. Американскиот генерал, Роберт Коун, командант на силите задолжени за обука на авганистанската војска и полиција, изнесува слични ставови. Тој изјавува дека „ендемската корупција е еден од главните чинители поради кои авганистанската војска и полиција не се во состојба да го преземат изведувањето на безбедносните должности во својата земја“.

Корупцијата и хронично лошото управување се виновниците кои ја попречуваат обновата на оваа земја. Припадниците на меѓународните организации кои даваат помош, наведуваат дека приближно една третина од веќе поделените средства (околу 15 милијарди американски долари) е ненаменски потрошена, што го продлабочило негативниот однос на населението кон странските воени сили. Еден ден по инаугурацијата на претседателот Хамид Карзаи во неговиот втор претседателски мандат, министерот за одбрана на САД, Роберт Гејтс, рече дека „донаторските организации треба построго да го контролираат ‘значителниот прилив’ на средства во оваа земја“. Лидерите на западните земји вршат притисок на претседателот Карзаи да се избори со корупцијата и да ги тргне бившите водачи на паравоените формации од власта.

Петнаесет сегашни и бивши авганистански министри се наоѓаат под истрага поради наводите за корупција кои ја пратат владата на претседателот Карзаи. Во говорот кој го одржа за време на својата втора претседателска инаугурација, Карзаи се обврза дека ќе ги уапси оние кои ја шират корупцијата. Претставниците на меѓународната заедница, кои се заканија дека ќе го запрат распоредувањето на вооружените сили и испраќањето на развојна помош доколку Карзаи не ја искорени корупцијата во својата влада, внимателно следат дали тој ќе го одржи своето ветување.

Извору: „McChrystal: More forces or ‘mission failure’.“ *Washington Post*, 21. 9. 2009 г. <www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2009/09/20/AR2009092002920.html>. Hemming, Jon. „Corruption holds back Afghan army expansion.“ *Reuters*, 11. 12. 2008. <www.reuters.com/article/worldNews/idUSTRE4BA5S420081211?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0>. „US Secretary of Defence Robert Gates in the Pentagon.“ *BBC News*, 21. 11. 2009. Henninger, A.J. „Corruption: 15 Afghan ministers under investigation; bribes, perks, skimming.“ *DEFENSE*, 24. 11. 2009. <<http://onthedefense.wordpress.com/2009/11/24/corruption-15-afghan-ministers-under-investigation-bribes-perks-skimming>>.

Дали корупција во секторот на одбраната е „приказна без крај“?

Да се победи корупцијата во секторот на одбраната е многу тешко, но тоа е предуслов за враќање на довербата на општеството во овој сектор, како и за давање безбедност по пристапна цена и со прифатлив ризик. Иако не е познато дали битката со корупцијата во одбраната навистина може да биде добиена, постојат пристапи и примери на добри практики, чија делотворност е докажана. Ако правилно се применат, може да се искористат за спречување на корупцијата.

Покрај примерите на добрите практики во функционалните области на секторот на одбраната, кои се претставени во Вториот дел на Зборникот, во Третиот дел ќе бидат прикажани детали од применливите регулаторни рамки, како и докажани практични пристапи за градење на интегритетот на поединците, извршната власт (особено министерствата за одбрана), парламентите и ревизорските институции, институцијата омбудсман, наменските индустрии, цивилното општество и медиумите, како и меѓународните организации.

Дури и најдолгото патување започнува со неколку чекори. Иако описот на ризиците од појавата на корупција во секторот на одбраната, како и описот на

стратегијата и мерките за борба против корупцијата кои се претставени во овој зборник се крајно сеопфатни и детални, примената на овој пристап секогаш зависи од конкретниот контекст и барање за одредување на јасни приоритети и реален пристап за усогласување на целите и средствата. Во Антрфилето 1.6. е претставен пример на дефинирања на збирот на практични мерки на амбициозната програма за драстично намалување на корупцијата во секторот на одбраната.

Антрфиле 1.6. Утврдување на практичните приоритети за намалување на ризиците од појава на корупција во секторот на одбраната

Во студијата која во 2008 година ја спроведе невладиниот сектор, издвоени се повеќе клучни мерки кои би довеле до брзо намалување на можноста за развој на корупцијата во институциите на системот на одбраната во Бугарија:

- создавање на поволни нормативни и процедурални услови за искоренување на корупцијата во секторот на одбраната, при што акцентот е ставен на:
 - изработка и доследна примени на системот за програмско буџетирање;
 - значителното зголемување на транспарентноста на постапките за јавни набавки и овозможување на сè поголем број на актери да учествуваат на тендерите;
 - итно укинување на сите стопански функции на Министерството за одбрана и на во оружените сили;
 - замрзнување на размената на имотот и слични трансакции;
 - поместување само на постоечките единици со веќе развиени капацитети во мисии надвор од земјата;
- спроведување на дополнителни студии за проблемите врзани со корупцијата во текот на стабилизацијата и реконструкцијата; изработување и спроведување на програмите и проектите за компензација и сличните активности; препознавање на основните причини за неефикасно управување; изработување и споредбена анализа на методите и пристапите за решавање на овие прашања;
- следење на нивоата на можностите за развој на корупција во секторот на одбраната, следење на мерките кои ги преземаат законодавната и извршната власт, стопанството и невладините организации поради спречување на корупцијата, како и следење на реалното ниво на корупција.

Во 2009 година членовите на ова работна група се поставени на раководни места во Министерството за одбрана, и тие веднаш започнаа со спроведување на овие препораки.

Извор: Tagarev, Todor. Defence Decision-making and Corruption Risks. Во: Tzvetkova, Avgustina (ed.). *Integrity in Defence: Effective, Transparent and Accountable Management*. Sofija: Euro-Atlantic Education Initiative, 2009: 189–214.

Поглавје 2

Стратегиски пристап кон градењето интегритет и намалување на корупцијата во секторот на одбраната

Опасната цена на корупцијата, наведена во претходното поглавје, може значително да се намали со примена на докажани начела, механизми и практики на доброто управување. Државите го имаат на располагање целокупниот спектар на можности во нивните напори за минимизирање на корупцијата. Тие можности може да се поделат во три основни категории:

- градење интегритет;
- зголемување на транспарентноста;
- унапредување на одговорноста.

Како пример и водич за насочување на владините инвестиции за спречување на корупцијата може да послужи една едноставна стратегиска рамка. Таа рамка претставува комбинација од филозофскиот и економскиот поглед на корупцијата. Во неа се спојуваат етичките погледи на големиот германски мислител од периодот на просветителството, Емануел Кант, и утилитарните погледи на светот, кои му се припишуваат на англискиот филозоф од деветнаесеттиот век, Џон Стјуарт Мил.

Утилитарниот поглед на свет на Мил повторно се појавува во современиот економски модел на криминал кој го развил нобеловецот Гари Бекер во делото под наслов „Злосторство и казна: економски пристап“¹. За да ја разбереме теоријата за рационалноста на криминалот, која ја предлага Бекер, треба себеси да се ставиме во положба на државен службеник, бирократ или избран владин службеник. Според мислењето на Бекер, секој поединец кој има можност да биде дел од корупцијата, го проценува односот на потенцијалната (маргинална) корист, која може да ја има од својата работа и очекуваната (маргинална) цена, која треба да ја плати доколку биде откриен и казнет. Бекер претпоставува дека „... поединците извршуваат кривични дела поради финансиска и други видови корист која ја носи криминалот во однос на легалната работа, при што се зема предвид можноста од апсење и осудување, како и сериозноста на казната“². Неговиот пристап подоцна беше дополнет со вклучување на етичката цена на криминалот.³

Според овој пристап, два главни фактори помагаат во спречувањето на корупцијата на избраните претставници, цивилните и воените државни службеници,

¹ Beker, Gari S. „Crime and Punishment: An Economic Approach.“ *Journal of Political Economy* 76, 1968: 169–217.

² Ibid, 1968: 176.

³ Block, Michael K. и John M. Heineke. „A Labor Theoretic Analysis of the Criminal Choice.“ *The American Economic Review* 63: 3, 1975: 314–325.

како и подизведувачите и другите лица од секторот на одбраната. Првиот чинител е етичкиот, односно „моралниот товар“, кој зависи од определената култура. Ако поединците ги доживуваат коруптивните активности како неморални и неетички, тоа ќе ги одврати од учествување во корупција. Друг важен фактор е „очекуваната казна“. Поединците може да се одвратат од учество во корупција поради тоа што сфаќаат дека нивните активности се незаконски и оти може да бидат откриени и осудени на затворски казни. Затоа, кога проценуваат дали да се зафатат и да учествуваат во коруптивни активности, некои поединци често имплицитно разгледуваат две можни цени: 1) етички или морален товар за извршување на кривичното дело и 2) веројатноста да се биде уапсен и казнет. Овие цени потоа се споредуваат со потенцијалната корист.

Да претпоставиме дека маргиналната корист од коруптивните активности се намалува, а нејзината маргинална цена се зголемува (види Слика 2.1). Службеникот кој е опортунист ќе биде во искушение да ѝ се препушти на корупцијата сè дотогаш додека смета дека маргиналната корист е поголема од очекуваната маргинална цена. Така ќе постапува сè до точката во која маргиналната корист е еднаква на маргиналната цена. Со собирање на поединечната корист на сите лица кои се дел од корупцијата, доаѓаме до пониска цена на корупцијата. Вкупната цена на корупцијата мора да биде во состојба да ја опфати штетата која му се нанесува на моралното ткиво на општеството и на нарушувањата на пазарот кои ја зголемуваат цената на јавните услуги и го намалуваат вкупниот економски развој. Во оваа рамка постојат два начини за спречување на корупцијата: намалување на уочената маргинална корист или зголемување на очекуваната маргинална цена на коруптивното однесување.



Слика 2.1: Очекувана цена и потенцијална корист од корупцијата

Менување на очекуваната цена на корупцијата

За поединците кои ја разгледуваат можноста за вклучување во коруптивно однесување, цената подразбира морална компонента и веројатност од казнување. Но, зошто кој било треба да се грижи за тоа што е морално? Класичните филозофи ни даваат повеќе одговори:⁴

- Треба да се биде доследен и да се следи сопствената рационална природа (Кант).
- Некој тежнее кон тоа да биде исполнет како човечко суштество (Аристотел).
- Неопходно е да се почитуваат договорите со сограѓаните со цел да се спречи хаосот во општеството и при војувањето (Хобс).

Според сфаќањето на Кант, „моралниот човек мора да има примерен карактер, кој ги препознава рационалните барања на должноста, дури и тогаш кога нема надворешен поттик или ограничувања кои би го принудиле, ограничиле или на друг начин би го насочиле неговото однесување“⁵. Кант говори за „моралниот закон во мене“ и за „категоричкиот императив“. Според неговото мислење, „сите мораме да ја исполниме својата должност без оглед на последиците“⁶. Постапуваме морално и го имаме оно што Кант го нарекува „добра, морална волја“ само доколку сме „поединци за кои може да се каже дека ќе го направат оно што знаат дека мора и дека треба да го направат, дури и тогаш кога нема надворешен поттик или механизам кој ќе ја испитува нивната одговорност“⁷. Накратко, не би требало да бараме надворешен поттик или ограничување, кои ќе не натераат да се однесуваме морално.

Драстично спротивна на Кантовата етика е таканаречената „утилитарна“ школа на Џон Стјуарт Мил, кој тврди дека „(...) ние, како човечки суштества кои грешат, нема секогаш да бидеме соодветно мотивирани од (...) моралните причини за почитување на законите“⁸. Современото размислување за историските и културно условеното чувство за морал мора да биде комбинирано со „општествената и политичката одговорност за воспоставување на правда, еднаквост и правна држава“⁹.

Од една страна, *градењето на интегритет* го поддржува Кантовото сфаќање на етиката. Вложувањето во обуката за етика, развивањето на културната свест, формалните и неформалните кодекси на однесување, како и истакнувањето на значењето на угледот, идеалите, основните вредности и честа, го зголемуваат „моралниот товар“ на корупцијата. Од друга страна, зголемувањето на транспарентноста и унапредувањето на одговорноста го отсликуваат утилитарното сфаќање на Мил. На пример, поддржувачите на утилитаризмот сметаат дека виновниците треба да се казнуваат само ако казната служи да ги одврати другите од истите активности

⁴ Lukas, George and William Rubel (ed.). *The Moral Foundations of Leadership*. Boston, MA: Pearson Education, 2004: 116

⁵ Ibid, 2004: 184

⁶ Ibid, 2004: 133

⁷ Ibid, 2004: 161

⁸ Ibid, 2004: 386

⁹ Ibid, 2004: 159

(или доколку има превентивна цел). Тие не сметаат дека најважна е казната, туку заканата од самата казна и пред себе си поставуваат задача „да ја пронајдат соодветната казна која ќе служи како најдоброто превентивно средство“¹⁰.

Антрфиле 2.1. Емануел Кант и „моралниот закон во мене“: поука за службениците во секторот на одбраната

Моралниот човек мора да има примерен карактер, кој ги уважува разумните барања на должноста, дури и тогаш кога нема надворешен поттик или ограничувања кои би го принудиле, ограничиле или на друг начин би го насочиле неговото однесување.

Службениците во секторот на одбраната и припадниците на вооружените сили постапуваат морално и имаат таканаречена „добра морална волја“ само доколку се поединци за кои може да се каже дека ќе го направат она што знаат дека мора и дека треба да го направат, дури и тогаш кога нема надворешен поттик или механизам кој ќе ја испитува нивната одговорност.

Креаторите на политиката може да ја зголемат заканата со казна на три начини:

1. Со зголемување на веројатноста од откривање.
2. Со зголемување на веројатноста од осудување по откривањето.
3. Со зголемување на тежината на казната.

Секој од овие пристапи одговара на една од компонентите на спроведувањето на законите:

1. постоење на систематско следење на кршењето на законите и препознавање и апсење на прекршителите (во овој случај транспарентноста ја зголемува веројатноста од откривање);
2. постоењето на независно судство за процена на вината (механизмите за одговорност ја зголемуваат веројатноста од судско гонење по откривањето);
3. постоењето на систем за извршување на санкции за спроведување на казни (во овој случај механизмите на одговорност овозможуваат независно одредување на казни по осудувањето, како и враќање на отуѓените средства).

Бидејќи спроведувањето на законите е скапо, неговото оптимално спроведување ќе ја намали корупцијата, но нема потполно да ја елиминира (види Слика 2.1 и Слика 2.2). Веројатноста за откривање на корупцијата се зголемува со зголемувањето на транспарентноста, односно со вложувањето во изградбата на институции на системот на одбраната преку примена на ефективен и ефикасен систем на буџетирање и сметководство, како и преку систематско применување на економските инструменти и инструментите за донесување на одлуки, независните финансиски ревизии, следењето и надзорот итн. Унапредувањето на одговорноста – вложувањето во реформите на правосудството, како на пример промовирањето на независното судство, спроведувањето на законите, прописите, правилата итн., ја зголемува веројатноста дека поединецот ќе биде осуден доколку е откриен и влијае и на процената на казните.

¹⁰ Ibid, 2004: 149.

Антрфиле 2.2. Утилитарна теорија за рационалноста на криминалното однесување

Според утилитарната теорија, веројатноста поединецот да одлучи да стори кривично дело опаѓа со зголемувањето на веројатноста дека ќе биде казнет или со зголемувањето на тежината на казната. Емпириските студии на Ерлих (1973 г.) покажуваат дека зголемувањето на извесноста и тежината на затворската казната доследно негативно влијае на стапката на криминал. Трамбул (1989 г.) наоѓа докази за тврдењето дека, кај поголемиот број на кривични дела, извесноста од затворска казна повеќе влијае од должината на затворската казна. Блок и Герети (1995 г.) открија дека кај затворениците поголем ефект за одвраќање од криминал се постигнува со зголемување на веројатноста од добивање на казна (извесност), од зголемувањето на нејзината тежина.

Сите овие студии ја објаснуваат забелешката на Бекер (1968) дека „кај лица кои имале искуство со суд најчесто може да се изведен општ заклучок дека на бројот на нивните кривични дела повеќе влијае промената на веројатноста од добивање казна, отколку промената на самата казна“. Доколку ги примениме овие откритија пошироко, би увиделе дека стратешките вложувања во институциите на секторот на одбраната, со кои се зголемува транспарентноста, може сериозно да влијаат на одвраќањето, со што би се намалила корупцијата во овој сектор.

Извори: Ehrlich, Isaac „Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation.“ Journal of Political Economy 81: 3, May–June 1973: 52–65; Trumbull, William N. „Estimations of the Economic Model of Crime Using Aggregate and Individual Level of Data.“ Southern Economic Journal 56, 1989: 423–439; Block, Michael K. and Vernon E. Gerety. „Some Experimental Evidence on Differences between Student and Prisoner Reactions to Monetary Penalties and Risk.“ Journal of Legal Studies 22, 1995: 123–138.

Менување на можната корист од корупцијата

Можната корист од корупцијата зависи од износот на средства кои се под контрола на државниот службеник, како и од неговите или нејзините дискрециони овластувања. На нив многу влијае и нивото на транспарентност и одговорност.

Комбинацијата на големите дискрециони овластувања (високата маргинална корист од корупцијата) и недоволната одговорност (ниска очекувана цена), се смета за една од најчестите причини за корупција.¹¹ Ризикот од појавата на корупција драстично се зголемува кога нема транспарентност, кога постои ограничен број на алтернативни можности, како и кога заработката на овие службеници е под пазарното

Антрфиле 2.3. Очекувана цена на корупцијата

Цената која државниот службеник, припадникот на вооружените сили или подизведувачот во секторот на одбраната може да ја платат доколку се учесници во корупција, се состои од две компоненти:

$$\text{ОЧЕКУВАНА ЦЕНА} = \text{МОРАЛЕН ТОВАР} + \text{ОЧЕКУВАНА КАЗНА}$$

Каде ОЧЕКУВАНА КАЗНА = веројатноста од откривање \times веројатноста од осудување по откривањето \times казна

¹¹ Pei, Minxin. „Government by Corruption.“ *Forbes*, 26. 1. 2009.

ниво. Од друга страна, дискреционите овластувања на службениците во секторот на одбраната се ограничени тогаш кога постапката за одлучување е транспарентна, кога подразбира постоење на доследни и лесно достапни критериуми за одлучување, како и мерливи резултати, и кога има повеќе алтернативни можности кои создаваат постоење на отворена и слободна конкуренција (на пример, во набавките во секторот на одбраната). Можноста за појава на корупција, која е поврзана со дискреционите овластувања, би била дополнително намалена кога носителите на функции во секторот на одбраната систематски би одговарале пред своите надредени, парламентарни одбори и ревизори, не само за законитоста на процедурите (финансиска ревизија) туку и за објективната проценка на алтернативните решенија (управувачка ревизија). Напорите насочени кон намалување на корупцијата би можеле да бидат корисни доколку би се комбинирале со поефективното и поефикасното трошење на јавните средства.

На крај, со цел да се има корист од корупцијата, носителите на функции вложуваат напори, а можеби и пари, за да го минимизираат нејзиното откривање. Со зголемувањето на транспарентноста и одговорноста се зголемува цената на таквите напори и со тоа се придонесува за намалување на степенот на корупција. Исто така, важно е да се истакне дека поединците имаат различен став спрема ризикот – некои бараат ризици, додека други избегнуваат ризици. Помалата склоност кон ризици на оние државни службеници кои се опортунисти може да се поврзе со тоа што увиделе дека, доколку бидат вклучени во корупцијата, ќе имаат помалку корист, т.е. дека ќе мора да сметаат на поголема маргинална цена. Затоа, според Слика 2.2, се очекува дека поединецот кој е најмалку склон кон ризик ќе учествува во многу помал обем во корупција (во моментот кога нивната пониска крива на маргинална корист се сече со нивната повисока крива на маргиналната цена).

Стратешки пристап за намалување на корупцијата

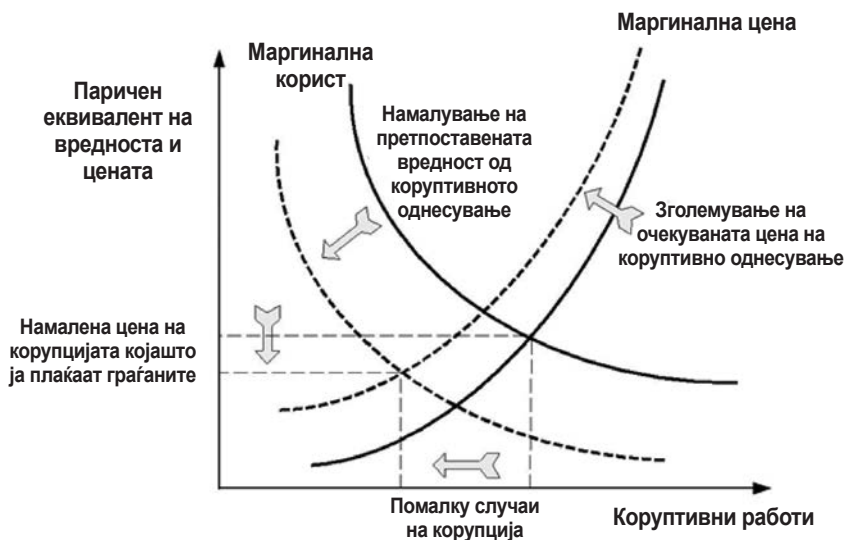
Стратешкиот пристап предложен во овој зборник (прикажан на Слика 2.2), има цел да ја намали корупцијата во секторот на одбраната, и тоа:

- преку намалување на уочената корист од корупцијата (намалување на маргиналната корист);
- преку зголемување на очекуваната цена (зголемување на маргиналната цена).

Ова мора да влијае на промените во однесувањето на службеникот во секторот на одбраната, што ќе доведе до намалување на бројот на случаи на корупција, како и до намалување на трошоците кои корупцијата ги создава, што може да се види на Слика 2.2.

Оваа рамка нуди пристап на добро управување, кој е посебно насочен на интегритетот, транспарентноста и одговорноста:

- Градењето на интегритет го зголемува *моралниот товар* на корупцијата, што се постигнува со воведување на професионални правила на однесување, обука за етика, образование, културни размени итн. Тоа, исто така, придонесува кон намалување на уочената корист од корупцијата.



Слика 2.2: Основи на стратегискиот пристап за намалување на корупцијата во секторот на одбраната.

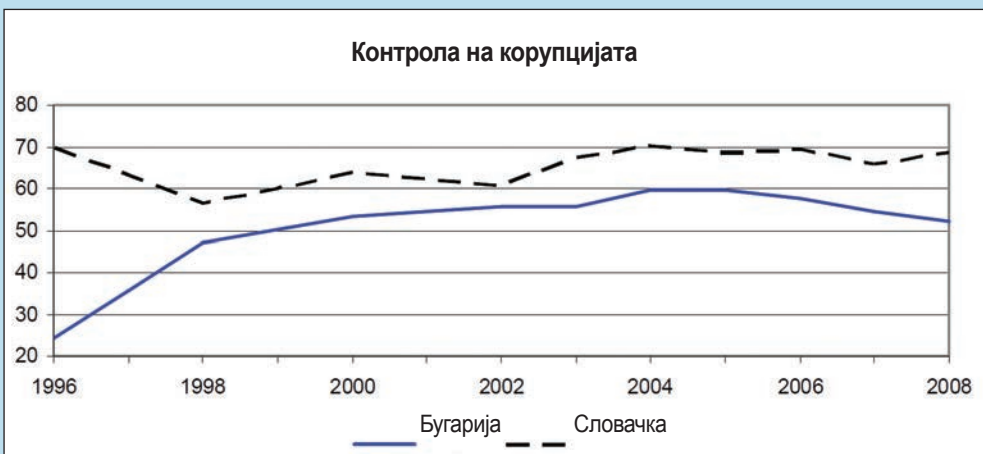
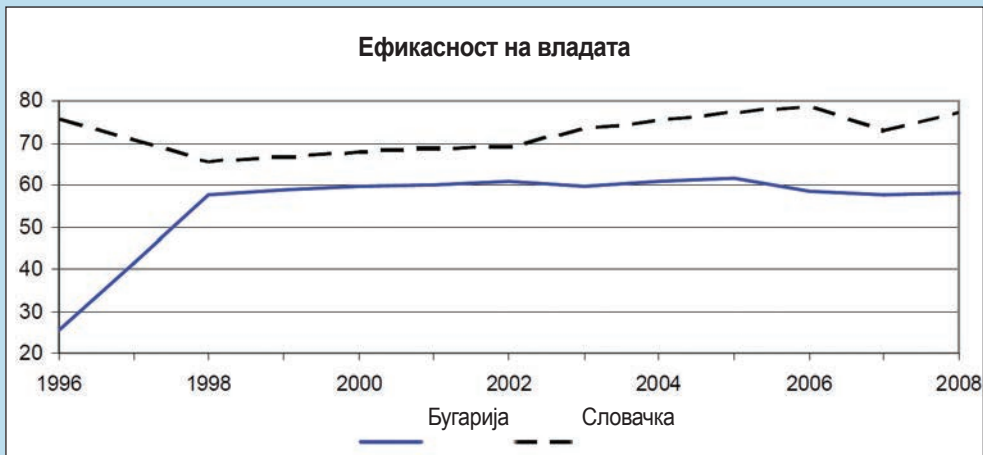
- Зголемувањето на транспарентноста ја зголемува очекуваната казна со зголемување на веројатноста од откривање. На овај начин се зголемува очекуваната цена на корупцијата. Исто така, транспарентноста во донесувањето на одлуки во секторот на одбраната, заедно со постоењето на отворена и чесна конкуренција кога се во прашање именувањата, унапредувањата, како и набавките на добра и услуги ги ограничува дискреционите овластувања и, со самото тоа, ја намалува можноста за корист од корупција. Градењето на институциите во секторот на одбраната, а посебно изработката на јасни политики и стратегии, како и планирањето, буџетирањето и управувањето со ресурсите во овој сектор, претставуваат основен механизам со кој се зголемува транспарентноста, ефективноста и ефикасноста.
- Унапредувањето на одговорноста преку законодавните реформи и реформите на правосудството ја зголемува очекуваната казна за учествување во корупција преку зголемување на веројатноста сторителот да биде осуден ако се открие кривичното дело и да биде казнет ако дојде до осудување. Со тоа се зголемува очекуваната цена на корупцијата и се намалува воочената нето корист од определена коруптивна активност.

Антрфиле 2.4. Емпириски докази кои одат во прилог на избраниот пристап

Вклучувањето на стратегиската рамка за намалување на корупцијата во секторот на одбраната во рамките на доброто управување се заснова на цврсти емпириски докази. Во извештаите за проекти под називот „Глобални показатели на управувањето“ (Worldwide Governance Indicators), кои се објавуваат од 1996 година, се наведуваат поединечни показатели на управувањето за двесте дванаесет земји и територии за периодот од 1996 до 2008 година, класифицирани во шест димензии: глас и одговорност; политичка стабилност

и непостоење на насилство; ефикасност на владата; квалитетот на регулаторната рамка; правна држава и контрола на корупцијата.

Анализата на временските серии на податоци за двете нови членки на НАТО – Бугарија и Словачка, кои им се приклучија на овој сојуз во 2004 година, открива постоење на силна корелација меѓу власта и нивоата на корупција. На пример, на Слика 2.3 процентуално е претставена позицијата на овие две земји во однос на димензиите „ефикасност на владата“ и „контрола на корупцијата“. Другите серии на податоци исто така укажуваат на поврзаност на нивоата на корупција и на други показатели на управувањето: корупцијата секогаш е пониска во земјите чие управување е поотворено, поодговорно и поефикасно, и во кои постои владеење на правото.



Слика 2.3: Корелација меѓу ефикасноста на владата и контролата на корупцијата

Кога се земаат предвид ограничените одбранбени ресурси на една земја, како и релативната цена за градење интегритет, зголемувањето на транспарентноста и унапредувањето на одговорноста, целта на секоја земја, како и на целиот НАТО-сојуз, би требало да биде изнаоѓање на најдобрата комбинација на вложување во интегритетот, транспарентноста и одговорноста, со што се намалува корупцијата, а истовремено се чува ефикасноста и ефек-

тивноста на вооружените сили. Која комбинација ќе биде најдобра, ќе зависи од конкретните околности во секоја земја, како и од нејзините трошоци и култура. Она што се смета за најдобра можност во една земја може да биде потполно поинаку сфатено во друга. Мора да се признае дека ефикасноста на вложувањата во градењето на интегритет, зголемувањето на транспарентноста и унапредувањето на одговорноста, делумно зависат од историјата на определена земја, како и тоа дека со текот на времето истите може да се менуваат.

Затоа на државите им се препорачува да усвојат повеќегодишен програмски пристап на иницијативите за градење интегритет, со кои се намалува уочената корист од корупцијата и се зголемува нивната очекувана цена. Овој пристап може да ја опфаќа редовна процена на институционалните капацитети и да одговора на корупцијата, со која се нагласува и превенцијата и третирањето на корупцијата, како и постоењето на јасни дефиниции и мерки за успех.

Извор: Kaufmann, Daniel., Kraay, Aart and Massimo Mastruzzi. *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators*, 1996–2008. World Bank Policy Research Working Paper No. 4978, 29. 6. 2009. Stanev, Ilin. „Daniel Kaufmann: Radical Transparency is the Best Solution for Reducing Corruption.“ *Capital* 29, 25. 7. 2009: 22–23.

Препораки

- Да се пристапи на проблемот на корупција во секторот на одбраната, со цел истовремено да се намали користа од корупцијата (да се намали маргиналната корист) и да се зголеми моралниот товар и очекуваната казна (да се зголеми маргиналната цена).
- Да се спречи корупцијата преку добро управување, со процена на можните пристапи за одвраќање од корупција и за одговарање за коруптивно однесување.
- Да се усвои повеќегодишен програмски пристап на иницијативите за градење интегритет.
- Земајќи ги предвид трошоците и политичката реалност на секоја земја, да се најде најдобрата комбинација на вложувања во градењето на интегритет, зголемување на транспарентноста и унапредување на одговорноста, со што ризиците од појавата на корупција се минимизираат, додека во исто време се зголемува ефикасноста и ефективноста на трошоците за одбраната.
- Редовно да се извршува процена на институционалните капацитети и одговори на корупцијата, и периодично да се преиспитува дали избраната комбинација на вложувања и понатаму е најдобрата опција.

Поглавје 3

НАТО и еволуцијата на Иницијативата за градење интегритет

Принципи на НАТО

Неделивоста на безбедноста на сите членки на Алијансата била визијата на оние кои во 1949 година го основале НАТО-сојузот која сè уште постои. Шеесетина година подоцна, НАТО и понатаму ја следи оваа визија и сè уште претставува главен форум за безбедносно консултирање меѓу сојузниците од Европа и Северна Америка. Овие консултации се одвиваат во трансатлантски рамки, кои служат како основа на колективната безбедност на населението и територијата на земјите-членки на НАТО, истовремено гарантирајќи ја способноста на силите на Сојузот да може да изведуваат цел спектар на мисии и операции.

Единствената визија и заедничките демократски вредности содржани во Вашингтонската спогодба од 1949 година се инспирација која му овозможува на НАТО сојузот не само да ја сочува својата основна намена – одбрана на територијата, туку да се занимава и со предизвиците на 21 век, како и да најде одговори на проблемите кои произлегуваат од нив.¹

Партнерства на НАТО

Процесот на евроатлантските интеграции, како и развојот на односите на НАТО со многу држави во светот, значително е зајакнат и развиен преку мноштвото различни партнерства кои НАТО ги развива од почетокот на деведесеттите години на 20 век, со што е зајакната политичката димензија на НАТО. Еден од основните причини за постоењето на НАТО, како и клучната мисија на Алијансата е воспоставување на партнерства, дијалог и соработка. Партнерствата кои НАТО ги воспостави во светот имаат трајна вредност и придонесуваат за стабилноста и безбедноста на евроатлантскиот регион и пошироко. Исо така, исклучително се цени придонесот кој партнерите на овој сојуз го даваат во мисиите и операциите на НАТО.

Евроатлантски партнерски совет

Меѓу формалните партнерства, најголемо партнерство претставува Евроатлантскиот партнерски совет (ЕАПС) (*Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC*). Во времето кога е формиран, 1997 година, ЕАПС го замени Североатлантскиот совет за соработка (*North Atlantic Cooperation Council, NACC*), кој постоеше од 1991 година. Формирањето на ЕАПС беше одраз на разбирањето дека поважно од сè е да се формира безбедносен форум, кој ќе овозможи подобра промоција на унапреденото и оперативно

¹ Новиот Стратегиски концепт на НАТО за справување со предизвиците и заканите на 21 век, ќе биде претставен на Самитот во Лисабон кој ќе се одржи есента 2010 година.

партнерско, во согласност со растечките аспирации на земјите-сојузници и партнери за создавање на пософистициран партнерски однос. Поради тоа, Евроатлантскиот партнерски совет, кој брои 50 членки (28 земји сојузници и 22 земји партнери), прерасна во мултилатерален форум за дијалог и консултации на сојузниците и земјите партнери за политичките и безбедносните прашања.

НАТО останува посветен на водењето на конкретни политички дискусии и обезбедување на делотворна политичка соработка во рамките на Евроатлантскиот партнерски совет и Партнерството за мир (Partnership for Peace, PfP), кои се засновани на заеднички вредности и начела. На основа на тие вредности и начела, НАТО поттикнува и продолжува со поддршката на идните реформи во секторот на одбраната и во други области во земјите на своите партнери, како и со стратешки значајните региони на Кавказ и Централна Азија.

НАТО и Самитот по повод неговата шеесетгодишнина

Самитот на НАТО, кој се одржа во Стразбур-Кел по повод шеесетгодишнината од постоењето, беше можност да се потсетиме колку Алијансата придонесе кон мирот и безбедноста во Европа и во целиот свет. Исто така, на овој самит се присетивме и на тоа колку НАТО е посветен и спремен на соработка со источните и јужните соседи на Европа поради промовирање на доверба, дијалог и соработка.

Успехот и заслугата на НАТО во зачувување на мирот и стабилноста во евро-атлантскиот регион понекогаш се земаат здраво за готово. Меѓутоа, истите заслужуваат посебно внимание. Меѓу нив се мирниот крај на Студената војна и трансформирањето на поранешните земји-членки на Варшавскиот пакт; крајот на поделбите на европскиот континент; изградбата на постојана трансатлантска заедница на вредности и интереси; интегрирање на вооружените сили и капацитети на САД, на Канада и на Европа и нивната координација; придонесот кон изградбата на новиот европски систем за безбедност заснован на соработка, како и поддржување на процесот на контрола на вооружувањето и разоружувањето, кои помогнаа во завршувањето на судирите на Балканот и го трасираат патот за евроатлантски интеграции на тој регион.

Еволуција на Иницијативата за градење интегритет

По разговорите кои ги водеа претставникот на Директоратот за економија во одбраната и безбедноста (Defence and Security Economic Directorate) на НАТО и претставникот на Секторот за политички прашања и безбедносна политика (Political Affairs and Security Policy Division) на НАТО и тимот задолжен за секторот одбрана на организацијата „Транспаренси интернешанал“ (најеминентната невладина организација, која ја следи корупцијата во јавниот сектор на меѓународно ниво), претставникот на Политичко-воениот управен комитет (Political-Military Steering Committee) на НАТО, како и претставникот на Политичкиот комитет (Political Committee) во рамките на ЕАПС, подготвија иницијален извештај за градење на интегритет во институциите на секторот за одбрана. Во него е наведен можниот придонес на ЕАПС во градењето на интегритет во секторот за безбедност. Овој извештај беше усвоен од амбасадорите на земјите-членки на ЕАПС во ноември 2007 година.

Дополнителен поттик во развојот на Иницијативата за градење интегритет се даде во 2007 година преку една значајна конференција, која, меѓу другото, се занимава со врските меѓу намалувањето на корупцијата и подобрувањето на управувањето со

средствата во секторот на одбраната. Оваа конференција, организирана од страна на Економскиот комитет (Economic Committee) на НАТО во рамките на состанокот на ЕАПС², заедно со работилницата за градење на транспарентност и интегритет во секторот за безбедност и одбрана³, значително придонесоа да се уочи важноста која улогата и мерењето на интегритетот ја имаат во подоброто управување со средствата во секторот на одбраната, како и да се зголеми интересот за оваа тема.

Во рамките на ЕАПС, Иницијативата за градење интегритет е осмислена и претставена како дел од Планот за работа составен од десет точки. Во центарот на овој план се наоѓа изработката на модулот за едукација кој го предводи Велика Британија; изработката на прашалниците за самопроцена, кои ги подготвува Полска, како и изработката на овој „Зборник на најдобри практики“, кој го предводи Швајцарија.

Градење интегритет и декларациите од самитот на НАТО за 2008 и 2009 година

Посветеноста на НАТО во спроведувањата на реформите кои се насочени кон борбата против корупцијата и кон поттикнувањето на доброто управување во секторот на одбраната е нагласена во комуникето од самитот, одржан во Стразбур-Кел по повод шеесетгодишнината на НАТО-сојузот каде шефовите на државите и владите (став 36) го поттикнуа ЕАПС „дополнително да ја развива Иницијативата за градење интегритет, преку која се промовира транспарентност и отчетност во секторот на одбраната“. Во таа прилика го повикаа ова тело да „ги извести за спроведувањето на Иницијативата на следниот самит“ во Лисабон (есента 2010 година).

Оваа декларација ја потврди основната изјава на Иницијативата за градење интегритет, дадена на самитот во Букурешт во 2008 година. Шефовите на државите и владите во Букурешт нагласија дека „ќе се даде приоритет на неколкуте практични иницијативи, меѓу кои е и градењето на интегритет во институциите на секторот за одбрана...“ (став 32)

Доверителски фондови и Доверителски фонд за градење интегритет

Доверителскиот фонд за градење интегритет е финансиран преку доброволни прилози, а го предводат три земји: Полска, Швајцарија и Велика Британија. Основан е на 1 јули 2008 година за градење интегритет и намалување на ризикот од појавата на корупција во институциите во секторот на одбраната.

Ова е прв проект во облик на доверителски фонд кој треба практично да помогне во изградбата на институциите во секторот на одбраната. Првата фаза на пилот-проектот (фаза 1) се заснова на три столба, односно се состои од модул за обука во градењето интегритет во институциите од секторот на одбраната; процесот на самопроцена на интегритетот и издавањето на „Зборникот на најдобри практики во градењето на интегритет и намалувањето на корупцијата во секторот на одбраната“. Тоа во практика подразбира креирање на курсеви за цивилен и воен персонал од областа на градењето интегритет, кои беа пробно организирани на Академијата за

² „Defence Economics IX: Lessons Learned in Defence Resource Management from the NATO Accession 2004.“ Ljubljana, Slovenija, September 2007.

³ *Building Transparency and Integrity in the Defence and Security Sector*. Shrivenham, UK: UK Defence Academy, 2007.

одбрана на Велика Британија, во Школата на НАТО (NATO School) во Германија и во Центарот за обука на операции за поддршка на мирот (Peace Support Operations Training Centre) во Босна и Херцеговина. За време на практичната обука за преостанатите два елементи се изработени алатки за самопроцена (кои неколку земји пробно ги примениле) и напишани се есеи за овој Зборник. Кон овие активности навистина придонесоа советите, информациите и ангажирањето на партнерите од организациите на граѓанскиот сектор, меѓу кои се Центарот за демократска контрола на вооружените сили и Женевскиот центар за безбедносна политика од Швајцарија, Академијата за одбрана на Велика Британија (Центарот за извонредност на Партнерството за мир во областа на обуката и образованието) и „Транспаренсни интернешанал“. Во втората фаза на активности кои го поддржуваат Доверителскиот фонд ќе бидат разгледувани најдобрите начини за спроведување и продлабочување на оваа соработка.

Обука и образование

Во текот на соработката на старите и новите партнери неопходно е да се истакне дека континуируваниот процес за управување со промени во секторот на одбраната и безбедноста бара дополнителна и подлабока обука на поединците и персоналот. Преку педесет проценти од целокупната програма за партнерства на НАТО е посветена на обуката и образованието, воведувањето на оперативни капацитети и доброто управување.

Иницијативата за градење интегритет е развиена во тесна соработка со Центарот за обука на Партнерството за мир (ПзМ), како и со претставниците на другите меѓународните организации. Покрај тоа што го поддржува остварувањето на приоритетите на ПзМ, оваа иницијатива треба да им помогне на поединечните држави да ги исполнат своите обврски во рамките на ОН, вклучувајќи ја и примената на Конвенцијата на ОН против корупција.

Финансиски и демократски предизвици со кои се соочуваат реформите во секторот на одбраната

Националните буџети на земјите наменети за обука и образование во секторот на одбраната, како и во другите области, нема да ги избегнат можните намалувања на средствата, кои министрите за финансии се обидуваат да ги спроведат во време на економски потешкотии. Светската економска криза изврши, и продолжува да врши сериозен и континуиран притисок врз финансиските средства на јавниот сектор во многу земји. Таквиот притисок се отсликува во сè поголемиот дефицит на јавниот сектор, како и растечките национални долгови, што доведе до политички и социјални немири, како во земјите со развиено стопанство, така и во оние со помалку развиено стопанство.

Во вака нестабилно опкружување, кое влијае на повеќе држави, сè повнимателно се следат и критички се согледуваат барањата на секторот на одбраната и безбедноста за одржување или зголемување на својот удел во јавната потрошувачка. Сè почесто постои потреба ефикасно да се користат ограничените ресурси наменети за секторот на одбраната (преку строго управување со средствата во овој сектор), но и јасно да се види дека секторот на одбраната е одговорен и транспарентен. Тоа е исклучително важно доколку даночните обврзници сакаат да се уверат дека владите

ги користат средствата собрани од нивниот данок разумно и чесно. Иницијативата за градење на интегритет може значително да придонесе кон зголемување на свеста на јавноста за разумното, етичко и транспарентно финансиско управување во секторот на одбраната.

Вредностите на НАТО сојузот и градењето интегритет

Од своето основање НАТО нагласува дека членството во Алијансата се заснова на определени вредности и карактеристики. Тие почиваат на различни идеали, како што се: демократското управување и заштитата на човековите права; изборот на компетентни и веродостојни стручњаци за служба во органите на јавната управа, и тоа на основа на заслуга; воспоставувањето на поделотворно, поодговорно и потранспарентно управување на сите нивоа на државата, и постигнувањето на мерливи подобрувања во борбата против корупцијата, спроведувањето на правдата и владеенето на правото.

По усвојувањата на Партнерскиот акционен план за градење на институциите на одбраната на самитот на НАТО во Истанбул 2004 година, се создаде основа за унапредување на ефикасното и одговорно управување со средствата во секторот на одбраната. Развојот на практичната програма за борба против корупцијата, зајакнувањето на управувањето и градењето на интегритет во одбраната стануваат сè поважни чинители во градењето на ефикасни и транспарентни институции на одбраната. Во таа смисла, настојувањата на Евроатлантскиот партнерски совет (ЕАПС) да ја истакне вредноста на иницијативите за борба против корупцијата биле и остануваат многу значајни.

Трансформација и управување со промените во секторот на одбраната

Во текот на шесте децении на своето постоење НАТО настојуваше да ја зајакне Алијансата и нејзините партнерства преку управување со промените и поттикнување на трансформации во секторот на одбраната. Како што е веќе наведено, десетте столбови на Рамковниот документ на Партнерството за мир во врска со изградбата на институциите на одбраната⁴ претставува значајна иницијатива, која придонесе кон изградбата на институциите на одбраната и реформите во овој сектор во земјата во рамките на Партнерството за мир, како и надвор од него.

Алатите и методологијата за реформа во секторот на одбраната каква што е, на пример, Иницијативата за градење на интегритет, го поддржувале и го поддржуваат продолжувањето на реформите во земјите-членки на НАТО, како и во различните форми на партнерство со преку 40 земји од Источна и Централна Европа, Блискиот Исток, Африка, Персискиот Залив, како и со Австралија, Јапонија, Јужна Кореја, Нов Зеланд и Сингапур. Кога ќе бидат завршени, алатките за градење интегритет ќе бидат поставени на интернет-страницата на НАТО со цел да бидат на располагање на сите заинтересирани страни.

⁴ Партнерскиот акционен план за градење на институциите на одбраната (PAP-DIB) има цел да ги поддржи напорите на државите партнери во спроведувањето на реформите на своите институции на одбраната со цел да ги исполнат своите потреби и меѓународните обврски. Ефикасните и ефективни државни институции на одбраната кои се под цивилна и демократска контрола се многу значајни за стабилноста на Евроатлантската област. Исто така, тие се и неопходни за меѓународната соработка во областа на безбедноста.

Меѓународни напори за намалување на ризикот од појавата на корупција

Ниту НАТО ниту ЕАПС не се меѓународни лидери во градењето на интегритет и намалувањето на ризиците од појава на корупција. НАТО настојува да ги поддржи пошироките меѓународни напори и своето делување го насочува кон подготовка на практични активности со кои им се помага на поединечни земји да ги исполнат обврските кои произлегуваат од меѓународните спогодби со ООН (Конвенцијата на ООН против корупција), Организацијата за економска соработка и развој (ОЕСР) и други. Напорите кои ги вложуваат НАТО и ЕАПС се насочени кон градење на интегритет, зголемување на транспарентноста и одговорноста, посебно во рамките на секторот за одбрана и безбедност.

Веќе наведените вредности кои ги поддржува НАТО претставуваат основа за понатамошно јакнење на управувањето во министерствата за одбрана. Без сомнение, во министерствата за одбрана на земјите-сојузници и државите-партнери корупцијата и понатаму претставува предизвик. Затоа, се препознава потребата за спроведување на мерки со кои сериозно, сеопфатно и транспарентно ќе се третира оваа негативна појава.

Посветеност на националните капацитети и меѓународната соработка

Донесувањето на одлуки за учествување во Иницијативата за градење на интегритет и нејзиното спроведување е одговорност на секоја земја. Посветеноста и определеноста на тие држави претставува предуслов и основа на нивното учествување. На развојот на иницијативата најмногу придонесе извонредната и континуирана соработка меѓу самите земји, НАТО, наменските индустрии и организацијата „Транспарентни интернешанал“. Оваа соработка е доказ на силата која произлегува од заедничките вредности и интереси на сите релевантни организации и актери.

Како што е веќе наведено, на интересот за градење интегритет и на поддршката на оваа иницијатива влијаат сè поголемите финансиски притисоци во време на сè поголемо штедење, што е последица на длабоката и штетна меѓународна рецесија. Земјите-сојузници и државите партнери ја разбираат потребата средствата да се трошат делотворно, ефикасно и транспарентно. Иницијативата за градење интегритет може да придонесе кон тоа со што ќе обезбеди практични алатки за градење на капацитетите и гаранција за добивање определена вредност за вложените парични средства.

Соработка

Искуствата на НАТО во Авганистан и на Балканот покажуваат дека современите безбедносни предизвици бараат од меѓународната заедница да соработува при комбинирање на цивилните и воените мерки, како и за време на координацијата. Со цел да се постигне заедничка ефикасна работа, потребно е сите главни актери подеднакво да соработуваат и да придонесуваат за реализација на активностите. Исто така, неопходно е сите меѓународни актери да делуваат организирано, притоа земајќи ја предвид силата и мандатот на секој од нив. НАТО ја јакне својата способност ефикасно да соработува со државите-партнери, меѓународните организации, невладините организации и локалните власти, со што се унапредува синергијата на сите нивоа. Овој вид на соработка подеднакво се однесува на операциите на НАТО и на напорите кои овој сојуз постојано ги вложува во својата трансформација

со цел да одговори на предизвиците на 21 век. Најзначајните меѓународни организации сè повеќе се вклучуваат во изработката и спроведувањето на политиките, што ќе доведе до поинтегриран пристап кон реформите во секторот на одбраната, безбедноста и развојот.

Такиот интегриран пристап не се однесува само на операциите туку и на многу други напори на НАТО, меѓу кои се градењето на интегритет, борбата против тероризмот и унапредувањето на енергетската безбедност. Поради овие и поради други причини, НАТО ќе продолжи да развива континуирани, структурирани и кооперативни односи со државите-партнери и важните меѓународни организации (меѓу кои се Европската унија, Обединетите нации, Светската банка, Меѓународниот монетарен фонд и Организацијата за економска соработка и развој).

Дискусија и заклучоци од Конференцијата во Монтереј одржани во февруари 2009 година

Кон крајот на февруари 2009 година во калифорнискиот град Монтереј се одржа значајна меѓународна конференција посветена на анализата на тоа што е постигнато во развојот на Иницијативата за градење интегритет, како и при разгледувањето на понатамошните активности за проширување и продлабочување на нејзиното спроведување.

Конференцијата се одржа со помош на Морнаричката школа за постдипломски студии (*Naval Postgraduate School*) (Центар за обука на Партнерството за мир во Северна Америка) и организацијата „Транспаренси интернешанал“. Организирана е со цел да се направи процена на напредокот остварен во изработката на практичните алатки, како и да се разменат мислења за понатамошното спроведување на Партнерскиот акционен план за градење на институциите во одбраната, донесен на самитот во Истанбул.

Препораки од Монтереј

Препораките од конференцијата во Монтереј треба да бидат дел од извештајот во кој е наведен прегледот на состојбата и кој е доставен на амбасадорите на ЕАПС. Тие, во исто време, претставуваат и насоки за понатамошен развој на програмата за соработка во која се вклучени и практичните активности кои ќе ги спроведат НАТО и ЕАПС со цел да ги поддржат напорите за градење интегритет, зголемување на транспарентноста и унапредување на одговорноста во секторот на одбраната кои ги предводи ООН.

Јакнење на интегритетот во зоните во кои се изведуваат операциите

Во соработка со другите меѓународни организации, НАТО се насочи кон проценување на економското влијание на Меѓународните сили за безбедносна поддршка (International Assistance Security Force, ISAF) и Провинциските тимови за реконструкција (Provincial Reconstruction Team, PRT) во Авганистан. Според тоа, спроведени се активности кои треба да ја унапредат одговорноста, што ќе поттикне поефикасно и поефективно трошење на средствата во зоните во кои се изведуваат операциите и забрзување на економскиот развој, како и промовирање на најдобрите практики.

Во соработка со другите меѓународни организации, НАТО подготви и поддржа одржување на настани посветени на размена на знаења и искуства и промовирање

на најдобрите практики на Провинциските тимови за реконструкција (од кои некои се одржани во престолнините на земјите-членки, а некои во Авганистан).

Јакнење на интегритетот преку образованието

Се препорачува водечките нации да продолжат да обезбедуваат поддршка преку Доверителскиот фонд за градење интегритет за да го спроведат пакетот мерки наречени „градење на интегритет во институциите на одбраната“ (Building Integrity in Defence Establishments, BIDE). Овој пакет го опфаќа одржувањето на пробни курсеви во Украина, во Босна и Херцеговина и во Авганистан во текот на 2009 година.

Земајќи ги предвид искуствата од Школата на НАТО со користење на електронските платформи, како и искуствата на другите (како на пример Африканската мрежа за реформа на секторот за безбедност (African Security Sector Reform Network)), продолжуваат напорите за создавање мрежа на стручњаци кои ќе бидат во состојба да ги промовираат најдобрите практики и ќе разменуваат искуства и информации.

Академијата за одбрана на Велика Британија, заедно со другите заинтересирани страни, продолжува да подготвува материјал за обука, кој би се користел и самостојно и како поддршка на модулот за учење на далечина. Резултатите добиени по самопроценувањето од 2008 година и по изведувањето на пробните активности од 2009 година се користат за изработка на препораки преку кои ќе се зајакне врската со тековите планирачки активности на Партнерството за мир на НАТО и примената на другите конкретно приспособени програми за работа, како што се Индивидуалните партнерски акциони планови.

Изработен е распоредот на активностите на БИДЕ за периодот 2010–2012 година, во соработка со заинтересираните национални образовни институции и образовните институции на НАТО, вклучувајќи ги Центрите за обука и образование на ПЗМ, како и претставниците од граѓанскиот сектор. Меѓу овие активности е и подготовката на модулот кој ќе биде интегриран во постоечката обука и образование (како што е, на пример, изработката на модул за предупатна обука).

Со другите актери, како на пример Парламентарното собрание на НАТО, се работи на продлабочување на соработката која се заснова на стручноста на парламентарците. Тоа ќе овозможи изработка на модул кој е особено приспособен на пратениците и членовите на стручните служби на собранието.

Јакнење на интегритетот кај јавните набавки

На оваа конференција се разгледуваат и иницијативите и напорите на воздухопловната и наменската индустрија да се изработат заеднички трансатлантски правила на однесување на индустријата. И понатаму се работи на тоа овие елементи да се внесат во спроведувањето на иницијативата „Градење на интегритет во институциите на одбраната“. Врз основа на тоа, договорено е да се истражи можноста за одржување на работилница за најдобрите практики за примена на заедничките стандарди на индустријата за градење интегритет, зголемување на транспарентноста и унапредување на одговорноста.

Освен тоа, постои намера и понатаму да се промовира размената на искуства на поединечните држави со цел да се намали ризикот од појава на корупција кај јавните набавки. Таквата размена може да го опфаќа и организирањето на работилници и

тркалезни маси, кои ќе се занимаваат со унапредување на финансиските правила и прописи, спроведување на етичките програми на Иницијативата за градење интегритет, како и употребувањето на електронски јавни набавки, со што се зголемува конкуренцијата и се унапредува одговорноста. Работилницата за „Етичките прашања и јавните набавки“, на која беа претставени најдобрите практики, се одржа есента 2009 година во Норвешка.

Исто така, беше забележано дека компензациите (off-set) кај јавните набавки во секторот на одбраната може да претставуваат ризик од појава на корупција и да придонесат за ненаменското трошење на средствата. Сите држави треба да ги преиспитаат политиките врзани за компензацијата, со цел да се преземат чекори со кои ќе се намалат ризиците, а за сметка на тоа ќе се зголеми транспарентноста и одговорноста при реализација на компензацијата. Меѓу нив е и ревизијата на процедурите поврзани со одобрувањето на компензацијата, со што ќе се гарантира споредувањето на цените на тендерите, со и без компензација, со цел да се поедностави квантитативната процена на трошоците и придобивките.

Јакнење на интегритетот преку истражување и анализа

Навистина е важно Колеџот за одбрана на НАТО (NATO Defence College), Школата на НАТО и релевантните центри за обука и образование на ПзМ и центрите за извонредност на НАТО да ги вклучат своите наставни програми и истражувачки проекти во Иницијативата за градење интегритет. Во таквите напори може да спаѓа јакнењето на интегритетот на ниво на Провинциските тимови за реконструкција и определувањето на најдобрите практики. Нивните резултати треба да им бидат достапни на членките на НАТО и да бидат објавувани во рамките на националните публикации и конференции.

Поддршка на НАТО/ЕАПС за зајакнување на интегритетот

Јасно е дека секоја држава мора да ја унапреди својата досегашна работа на изработка и спроведувањето на работната програмата на Иницијативата за градење интегритет. Потпирајќи се на доброволните придонеси на земјите и на работата на приправниците, ваквиот пристап може да го унапреди градењето на капацитетите на поединечните држави и да ги промовира најдобрите практики.

Неопходно за работата на иницијативата е државите во текот на втората фаза на настава да продолжат да обезбедуваат средства во Доверителскиот фонд за градење интегритет. Покрај тоа, меѓународниот персонал на НАТО ќе продолжи да соработува со Организацијата за економска соработка и развој со цел да се определат придонесите во Доверителскиот фонд кои ги исполнуваат условите за да бидат третираны како официјална поддршка за развој.

Идни чекори и амбиции

Конференцијата во Монтереј претставуваше значаен настан, затоа што преку неа се поддржа Иницијативата за градење интегритет. Исто така, предложено е одржување на слична конференција, која би била посветена на анализата за градење интегритет во институциите на одбраната во 2011 година. Морнаричката школа за постдипломски студии може повторно да биде домаќин на настанот. Овие препораки, како и

планот за работа за периодот 2010–2012 година се вклучени во извештајот кој е изработен за амбасадорите на ЕАПС.

Градење на интегритет во еден нестабилен свет

Секторите на одбраната и безбедноста на многу држави се зафатени од глобалниот бран на финансиска нестабилност, кој резултира со силен притисок на буџетите. Моментално се спроведуваат сериозни ревизии на овие сектори со цел да се утврди колку средства треба да се вложат во нив, земајќи ги предвид побарувањата на другите сектори, како на пример здравството, образованието и сообраќајната инфраструктура.

Јакнењето на вредностите, управувањето, спроведувањето на реформите и меѓународната соработка се навистина важни во последните три години, односно откако е покрената Иницијатива за градење на интегритет. Оваа иницијатива ќе има повеќегодишна важност, затоа што им овозможува на државите да ги применат механизмите со кои ќе ги унапредат стандардите на јавната управа, одговорноста и реформите во правосудството. Таквите механизми, исто така, ќе помогнат во обезбедувањето на дополнителни ресурси за изградба на одбранбените капацитети, затоа што ќе го намалат ненаменското трошење на средства до кое доаѓа поради корупцијата.

Да заклучиме, зборникот „Градење на интегритет и намалување на корупцијата во секторот на одбраната: Зборник на најдобри практики“ дава корисен увид и ги претставува различните искуства до кои се дошло преку соочувањето со предизвиците на корупција. Овие информации и искуства ќе им помогнат на државите да спроведат далекусежни реформи во секторот на одбраната, кои можат да ги намалат ризиците од појава на корупција во секторите на одбраната и безбедноста на земјите во светот.

Поглавје 4

Националниот пристап кон поддршката за градење интегритет и намалување на корупцијата во секторот на одбраната

Иницијативите за градење идентитет не ги поддржува само НАТО како сојуз, туку го прават и поединечни земји-членки и држави-партнери. Во ова поглавје се претставени примери на најсовремените пристапи кон поддршката на тие иницијативи, како и препораките кои произлегуваат од примерите на најдобрите практики.

Во Антрфиле 4.1 е претставена перспективата на една земја која ги поддржува иницијативите на НАТО и на Советот на Евроатлантското партнерство (ЕАПС), наменети за градење на интегритет и намалување на корупцијата во институциите во секторот на одбраната.

Антрфиле 4.1. Борба против корупцијата во секторот на одбраната: перспективите на Швајцарија

Борбата против корупцијата во областа на меѓународната безбедност станува сè позначајна, што го признаваат и НАТО и неговите партнери од цивилното општество. Градењето на интегритет, зголемувањето на транспарентноста и обезбедувањето на владеење на правото влијаат на прашањата кои се важни за меѓународната безбедност, како што се оружјето за масовно уништување, против ракетната одбрана, граѓанските војни, климатските промени итн. Со самото тоа, тие влијаат и на меѓународната безбедност.

Препознавајќи го нивното значење, Швајцарија го поддржува Акциониот план на ЕАПС за градење институции во секторот на одбраната. Исто така, таа е една од водечките земји, заедно со Полска и со Велика Британија, која учествува во работата на Фондот на доверители за градење интегритет.

Извор: Дардел, де Жан-Жак, амбасадор на Швајцарија во НАТО. Обраќање на Конференцијата за градење на интегритет и градење на институции во секторот на одбраната. Монтереј, Калифорнија ЦА, 25-27. 2. 2009.

Пристапот на Соединетите Американски Држави кон градењето интегритет¹

Основи

Соединетите Американски Држави ги поддржуваат напорите на партнерите за намалување на корупцијата во секторот на одбраната. Својот пристап го засноваат на силата на партнерствата и сеопфатни реформи во секторот за безбедност, како и фокус кон зајакнувањето на институциите во овој сектор.

Тие сфаќаат дека партнерството е многу важно, бидејќи им помага на државите да обезбедат своја, односно заедничка безбедност. Секретарот за одбрана, Роберт Гејтс, во своето често цитирано предавање кое го одржа на Државниот универзитет во Канзас во 2007 година, нагласи дека „најзначајната воена компонента на нашата заедничка борба против тероризмот веројатно не претставуваат оние битки кои сме ги воделе самите, туку начинот на кој ги охрабривме и подржавме нашите партнери да се бранат и да владеат самите“. Во склад со неговите аборови, Министерството за одбрана на САД значајно ги зголеми средствата за унапредување на управувачките капацитети на државите партнери.

Второ, Министерството за одбрана, Министерството за надворешни работи и Американската агенција за меѓународен развој (УСАИД), договорија пакет на главни начела за посеопфатен пристап кон реформите во секторот за безбедност². Во овој документ се дадени насоки за овие две институции и УСАИД за планирање и спроведување на реформи во секторот за безбедност кои ќе се вршат со странски партнери. Исто така, документот сеопфатно се занимава со спроведување на реформи на институциите, процесите и силите кои овозможуваат обезбедување на безбедност и промовирање на владеењето на правото.

Еден од водечките принципи е оперативната поддршка да биде во склад со реформите на институциите. Нагласокот е на тоа како се управуваат, односно како се финансираат, контролираат и поддржуваат силите кои се формирани со помош на САД. Познато е дека успехот и одржливоста на силите зависат од институциите и процесите кои ги поддржуваат, како и од луѓето кои со нив раковолат. Покрај тоа, во насоките се наведува дека почитувањето на начелата на добро управување, односно одговорноста, транспарентноста, почитувањето на човековите права и легитимноста, мора да бидат составен дел од развојот на безбедносните сили и институции во секторот на одбраната.

Разбирањето дека градењето на интегритет е составен и неопходен дел од градењето на институциите во секторот на одбраната го сочинува третиот столб на пристапот на САД. Важноста што САД ја придава на градењето на интегритетот делумно е условена од загриженоста од корупцијата и нејзините штетни последици. Корупцијата претставува закана за нашата заедничка безбедност. Таа

¹ Описот на пристапот на САД се заснова на презентација на Џозеф Бенкерт, помошник на секретарот за одбрана за прашања поврзани со глобалната безбедност на САД. Извештај од конференцијата „Градење на интегритет и градење на институции во секторот на одбраната“ Монтереј, Калифорнија, 25–27. 2. 2009

² US Agency for International Development, US Department of Defense and US Department of State. *Security Sector Reform*, 2009. <www.state.gov/documents/organization/115810.pdf>.

не е ништо помалку опасна од надворешниот непријател кој ги саботира одбранбените капацитети. Таа им помага на нашите заеднички непријатели и ги теши.

Градењето на интегритет и намалувањето на корупцијата се две страни на истата паричка. Сепак, грижата за интегритетот е позитивна. Како што одговорноста за безбедноста е заедничка, така е заедничка и нашата одговорност таа безбедност да ја браниме со институциите кои ја рефлектираат природата на Северноатлантскиот сојуз, кој ја чува слободата на нашиот народ и кој е заснован на начелата на демократија, слобода на поединецот и владеење на правото. Соединетите Држави настојуваат да соработуваат со НАТО-сојузот и меѓународните невладини организации, со цел заеднички да ги унапредат институциите во секторот на безбедноста со развивање на транспарентност и одговорност.

Клучни компоненти

Градењето на интегритет, транспарентност и одговорност во институциите на секторот на одбраната се заснова на некои внатрешни институционални капацитети, но и на некои надворешни елементи. Под институционални капацитети се подразбираат луѓето, процесите, организациите и инфраструктурите, кои се неопходни за развој, одржување и искористување на способностите за постигнување на целите на националната безбедност, како и за управување со овие способности. Од таа причина, во рамките на програмата за градење на интегритет многу е важно да се вклучат сите овие компоненти – луѓето, процесите, организациите и инфраструктурата.

Луѓе

Успех се постигнува благодарение на луѓето. Институциите се само рамки во кои талантираните стручњаци ги претвораат идеите и средствата во алатки на безбедноста. Оттука, образованието и обуката на професионалците, т.е. на воените и цивилните лица во секторот на одбраната, ја претставуваат основата на негување на културата на интегритет во институциите на одбраната. Интегритетот мора да биде една од основните одлики на системот на професионален развој. Образованието им овозможува на оние кои ќе бидат највероватните цели на корупцијата – на пример, лицата задолжени за јавни набавки – да постават јасни етички граници. За нив, исто така, мора да биде обезбедена и правна и советодавна помош за да можат адекватно да реагираат.

Културата на интегритетот е важна, но на професионалците во секторот на одбраната им се потребни и алати кои ќе им овозможат да постапат во согласност со тие принципи. Образованието на професионалците треба да им овозможи да ја проценат транспарентноста и одговорноста на нивните институции, да се здобијат со знаења за најдобрите практики во овие области, како и практично да ги спроведуваат тие практики. Образованието и обуката со кои се негува етичко однесување и интегритет не треба да бидат еднокретен чин, туку трајна обврска која се исполнува во текот на целокупната професионална кариера.

Процеси и механизми

Втората неопходна компонента на институционалниот капацитет е вградувањето на интегритетот во процесите и механизмите со кои функционираат институциите. Јасно е дека механизмите со кои се осигурува транспарентност мораат да

бидат составен дел од планирањето, буџетирањето и јавните набавки. Мора да постојат повеќе системи кои од различни перспективи ќе го контролираат договарањето и јавните набавки, како и јасно дефинирани точки за одобрување и ревизија. Во склад со политиката на националната безбедност треба да постојат системи кои овозможуваат надворешна проверка на овие процеси и на одлуките кои произлегуваат од нив. Овие механизми и процеси мораат да ја одразуваат историјата, правниот систем и културата на државата во која се спроведуваат, бидејќи нема да бидат ефикасни доколку не се дел од институционалната сопственост на државата.

Организации

Внатрешната организација го претставува третиот клучен елемент со кој се промовираат и обезбедуваат одговорноста и надзорот. Во Соединетите Американски Држави, на пример, постојат независни надзорни тела – генерални инспектори – кои ги контролираат речиси сите владини агенции. Тие ја овозможуваат одговорноста на институциите и обезбедуваат поддршка за сите кои поднесуваат анонимни пријави, бидејќи веројатно се плашат од одмазда заради нивниот храбар потег.

Покрај независните тела за мониторинг, постојат и внатрашни организации кои помагаат во спречувањето на проблемите. Такви се, на пример, советниците за правни и етички прашања, кои можат да ги советуваат креаторите на политиките и државните службеници во кризни ситуации во кои може да дојде до неуспех. Со помала превенција, како што се, на пример, периодичното ревидирање на прописите или советувањето на службеникот задолжен за јавните набавки, можат да се избегнат скапи истраги или судски постапки.

Инфраструктура

Четвртиот елемент ја претставува инфраструктурата на интегритетот, транспарентноста и одговорноста. Изразот „инфраструктура“ често се користи кога се зборува за градежништвото и компјутерските системи. Во овој контекст се користи за да се определат правните и политичките рамки кои се исклучително важни за интегритетот на институциите на одбраната. На пример, такво е барањето да се изработат и да се објават стандарди на однесување и процедури, со кои ќе се кодифицираат процесите и механизмите на транспарентноста и одговорноста. Договорите за интегритет – една од „најдобрите практики“ во градењето на интегритетот – претставуваат извонредни примери за употребата на нетрадиционални средства за градење на инфраструктурата на интегритетот.³

Надворешни компоненти

Постојат, исто така, и елементи на интегритетот, транспарентноста и одговорноста кои се надвор од институциите на одбраната, а кои се сепак пресудни за нивниот успех. Градењето на институциите на одбраната нема да биде потполно успешно ако не е интегрирано во реформите на секторот за безбедност, кои опфаќаат и други институции освен одбраната.

³ Поглавјата 7, 16 и 17 даваат примери за имплементацијата на Договорите за градење на интегритет.

Насоките за реформа на секторот за безбедност на САД од февруари 2009 година се единствени, бидејќи заедно ги изработија и ги објавија Министерството за одбрана, Министерството за надворешни работи и Агенцијата за меѓународен развој. Тие се значајни бидејќи ја истакнуваат потребата од постоење на сеопфатен пристап. Тие би ги обединиле алатките кои во областа на одбраната, меѓународниот развој и дипломатијата ги применуваат голем број на институции и актери, релевантни за реформа на секторот за безбедност, меѓу кои спаѓаат и актерите кои се надвор од безбедносните институции.

Првите и можеби најважни надворешни чинители се собранијата и законодавните тела. Тие се неопходни, бидејќи обезбедуваат цврста законска основа за функционирање на секторот на одбраната. Законите за кои станува збор мораат да бидат перспективни, односно да бараат транспарентност, и рестриктивни, односно да ги дефинираат кривичните дела и да бараат одговорност. Собранијата би требало да овозможат надзор над институциите во секторот на безбедноста и да имаат клучна улога во обезбедувањето на транспарентност и одговорност во буџетирањето и јавните набавки во одбраната. Нашиот пристап кон интегритетот на одбранбените институции мора да содржи програми кои ќе ја поддржат клучната улога на избраните законодавни тела.

Второ, на секторот на одбраната му е потребна силна надворешна рамка на владеењето на правото со цел вистински да бидат обезбедени транспарентност и одговорност. Познато е, на пример, дека зајакнувањето на способност на една институција во секторот на одбраната да спроведува кривични истраги може да биде бескорисно доколку правосудниот систем на таа земја не функционира добро. Безбедносните политики и практики на една земја мораат да се засноваат на владеење на правото и да бидат поврзани со целокупниот правосуден систем. Нашата помош би требало да овозможи институциите во одбраната да функционираат во рамките на националното и меѓународното право, како и да го промовираат и да го спроведуваат владеењето на правото.

Одговорностите од членството во НАТО вклучуваат и политички и воени елементи. Во овој сојуз постои длабоко вкоренет концепт според кој одбраната се испреплетува и со другите аспекти на управувањето. Според тоа, градењето на интегритет во институциите на одбраната мора да биде усогласено со реформите на безбедносниот сектор, кои ги спроведуваат други министерства.⁴

Трето, организациите на граѓанското општество имаат улога во обезбедувањето на транспарентност и одговорност во институциите на одбраната. Во оваа категорија спаѓаат, на пример, професионалните организации, цивилните комисии за ревизија, експертските групи, активистичките организации, невладините организации, медиумите и други групи. Одговорните организации на граѓанското општество треба да се сметаат за партнери кои можат да помогнат во остварувањето на заедничката цел – градење на институционалниот интегритет.

Покрај следењето на резултатите од работата на секторот за безбедност, граѓанското општество може да учествува и во артикулирање на барањата на

⁴ НАТО очекува ова разбирање на биде рефлектирано во секој акционен план за членство на партнерските земји.

јавноста за постоење на интегритет, транспарентност и одговорност во работата на сите нивоа и функции на власта. Од лидерите се очекува да го исполнат барањето за култура на институционален интегритет. Оваа култура мора да биде својствена на сите елементи на власта и мора да постои на сите нивоа, а нејзината примена мора да биде поддржана и од граѓанското општество. Како сојузници и партнери, ние го поддржуваме градењето на капацитетите на поединечните држави за да можат самите да си обезбедат безбедност и на тој начин да придонесат кон заедничката безбедност. Тоа бара не само градење на способни безбедносни сили, туку и градење на капацитетите и способностите на институциите кои ги поддржуваат и управуваат со нив. За да бидат ефикасни и легитимни, тие институции мора да демонстрираат дека имаат интегритет, но и дека се транспарентни и одговорни.

Соединетите Држави можат да го потпомогнат градењето на вакви институции.

Канадскиот пристап кон реформите во секторот за безбедност и неговата улога во Авганистан⁵

Канада има значајна улога во Авганистан, многу поголема од онаа која од неа би можела да се очекува, со оглед на ресурсите кои ги обезбеди и на воената одговорност која, покрај својата традиционално миротворна улога, ја презема во овој конфликт. Таа е само еден од актерите на пошироката коалиција на земји и нивните мировни сили, како и на НВО-организациите, меѓувладините организации, приватните воени и безбедносни компании и локалните и меѓународните медиуми. Притоа, не смееме да ја занемариме ниту улогата која ја има и владата на Авганистан.

Канада учествува во реформите на секторот за безбедност во Авганистан веќе седум години. Канаѓаните настојуваат да дејствуваат сеопфатно и интегрирано, а покрај тоа да ги поттикнуваат на истото и другите држави – донатори и авганистанската влада. Потребно е постоење на рамнотежа помеѓу иницијативите за управувањето и активностите со кои се подобруваат капацитетите на авганистанските безбедносни сили да ја преземат одговорноста за безбедност на населението во својата земја. Овие позитивни елементи се составен дел од новиот пристап во решавањето на ситуацијата во Авганистан кој го применува сегашната канадска влада.

По завршувањето на Студената војна, Канада усвои четири сеопфатни рамки за концептуализација и ориентирање на своите активности за развој, особено за земјите соочени со проблеми: човечка безбедност, ЗД-пристап (дипломатија, развој и одбрана), пристап на „интегрирано управување“ и реформа на безбедносниот сектор. Иако влегуваа во политичкиот дискурс во различни периоди, овие концепти не се исклучуваат еден со друг (Слика 4.1). Наместо тоа, тие честопати во различна мера го насочуваат дејствувањето на Канада во Авганистан.

Иако од првите акции на канадските сили во Авганистан во 2001 и 2002 година, во Канада се сменија три влади, нејзините цели не се изменија многу. Една од ос-

⁵ Овој дел се заснова на: Law, David. “Canada in Afghanistan: Concepts, Policies, Actors, and Prospects.” *Connections: The Quarterly Journal* 8: 3, 2009: 25–51.

Како продолжение на *Менли-извештајот*, Отава објави документ со наслов „Ангажманот на Канада во Авганистан: трасирајќи го патот по 2011“.⁷ Во овој извештај се дава објективна процена на ситуацијата во Авганистан. Кога станува збор за управувањето, во извештајот се истакнува дека постојат упорни недостатоци заради слабиот капацитет на институциите на авганистанската влада и дека довербата на јавноста е сè послаба заради распространетата корупција. Извештајот наведува дека се покренати повеќе иницијативи:

- Во Канада е формирана владина Комисија за Авганистан, додека меѓуресорната координација на канадската политика е преместена во Приватниот секретаријат на претседателот на Владата. Во него сега работи стручна служба со полно работно време, која ја предводат замениците-министри за надворешни работи, одбрана, јавна безбедност и претставниците на Канадската агенција за меѓународен развој.
- Отава се обврза да доставува квартални извештаи до Парламентот и до неговата новоформирана Специјална комисија за Авганистан, како и да обезбеди подобар проток на информации, односно да ги информира медиумите и канадската јавност за политиката која ја води во Авганистан. Исто така, вети дека ќе развие систем за мерење на напредокот на безбедноста, управувањето и развојот во Авганистан, како и на напорите кои Канада ги вложува во тоа.
- Дојде и до промена на канадскиот ангажман во Авганистан. Помошта која се обезбедува за одржување на безбедноста и развојот е концентрирана на покраината Кандахар. Истовремено, во Покраинскиот тим за реконструкција во Кандахар ќе биде именуван и висок цивилен претставник, додека бројот на канадски цивилни службеници во Авганистан значително ќе се зголеми. Канадските актери во целата земја ќе добијат поголеми дискрециони права за креирање политика кои се наменети за решавање на локалните проблеми. Канада се залага во цел Авганистан да се унапредат капацитетите за демократско управување и ефикасно донесување на владините одлуки, како и да помогне во постигнувањето на национално политичко помирување.

Препораки

- Треба да се преиспитатаат иницијативите за градење интегритет во одбраната, првенствено во контекст на градењето институции на одбраната.
- Градењето на институциите на одбраната, особено во слабите држави, треба да биде поставено како дел од пошироките реформи на секторот за безбедност и треба да биде во координација со помошта за развој.

⁷ Влада на Канада, *Canada's Engagement in Afghanistan: Setting a Course to 2011*. Ottawa: Government of Canada, 2008.

Антрфиле 4.2. Принципите на добриот меѓународен ангажман во крвките држави

Во 2007 година, Комисијата за развојна помош на Организацијата за економска соработка и развој, составена од министри и шефови на агенции за развој на повеќето земји-донатори, усвоија политичка заложба и пакет на принципи за добар меѓународен ангажман во крвките држави и ситуации.

Овие принципи го одразува сè поголемиот консензус дека крвките држави бараат одговори кои се разликуваат од тие кои се применуваат во функционалните држави:

- крвките држави во текот на својот развој се соочуваат со сериозни предизвици, како што се слабо управување, ограничените административни капацитети, хроничните хуманитарни кризи, постојаните општествени тензии, насилството или наследството од граѓанските војни;
- раководствата и самите граѓани на најнестабилните држави на светот ќе мораат самите да пронајдат траен излез од сиромаштијата и несигурноста;
- иако меѓународниот ангажман сам по себе нема да може да ја спречи нестабилноста на државите, усвојувањето на овие заеднички принципи може да придонесе што повеќе да се искористи позитивното влијание на тој ангажман, како и да се намали ненамерно нанесената штета.

Долгорочната визија на меѓународниот ангажман во крвките држави е да им се помогне на предводниците на реформите во тие земји да изградат легитимни, ефикасни и отпорни државни институции. Напредувањето кон остварувањето на оваа цел бара заеднички и усогласени активности во самата институција, како и меѓу владата и организациите. Оттука, овие принципи ги нагласуваат следниве потреби:

- да се раководат од контекстот;
- да водат сметка активностите да не предизвикуваат никаква штета;
- да се фокусирани на градењето на државата;
- да ја дефинираат превенцијата како приоритет;
- да ја препознаат врската помеѓу политичките, безбедносните и развојните цели;
- да го промовираат непостоењето на дискриминацијата како основа за инклузивно и стабилно општество;
- да се усогласени со локалните приоритети на различните начини во различни контексти;
- да се усогласени со практичните механизми за координација на меѓународните актери;
- да делуваат брзо, но и доволно трајно за да се овозможи успех;
- да ги избегнуваат маргиналните општествени групи (таканаречените „сирачиња на меѓународната помош“).

Овие начела се испробани и практично во девет земји до 2007 година и веќе почнуваат да служат како катализатор на промените во однесувањето на донаторите. Активностите кои и понатаму ги спроведува Групата за крвки држави при Комисијата за развојна помош на Организацијата за економска соработка и развој имаат цел да понудат пооперативни насоки кои ќе бидат подобро усогласени со овие начела со цел да се заострат стратегиите и програмите на донаторите во нестабилните држави.

Извор: OECD DCD-DAC. „Principles for Good International Engagement in Fragile States.“ <www.oecd.org/document/46/0,3343,en_2649_33693550_35233262_1_1_1_1,00.html>; OECD. *Whole of Government Approaches to Fragile States*. Paris: OECD, 2007. <www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf>.

- Меѓуресорската координација, како во земјата така и на терен, претставува клуч за успехот на реформите во секторот за безбедност.
- Транспарентната меѓуресорска координација, која на парламентите им овозможува механизми за навремено повикување на актерите на одговорност пред парламентот, како и за инволвирање на граѓанското општество, има клучно значење за легитимноста на безбедносните и развојните мисии, но и за континуирана поддршка на јавноста.

Дел II

Ризици и извори на корупција во секторот на одбраната

Другиот дел на овој Зборник го сочинуваат девет поглавја, кои детаљно се занимаваат со изворите и причините за постоење корупција во секторот на одбраната. Во седум поглавја, од тие девет поглавја, се испитува корупцијата, но се разгледуваат и добрите практики за градење интегритет и зголемување на транспарентноста и одговорноста во главните области на одбраната: персонални политики и управување со луѓето во одбраната, буџетирање и управување со финансиите, набавки, офсет-аранжмани; ангажирање на надворешни ресурси; приватизацијата; создавање на јавно-приватни партнерства во секторот на одбраната; користење на вишокот опрема и инфраструктура и ангажирање на припадници и ресурси на силите на одбраната во економски активности. Во Дванаесеттото поглавје се зборува за ризиците од појавата на корупцијата и за прашањата на интегритетот во современите воени операции, додека во Тринаесеттото поглавје се испитува корупцијата во секторот на одбраната во земјите кои имаат нерешени територијални спорови или „замрзнати“ судири.

Поглавје 5

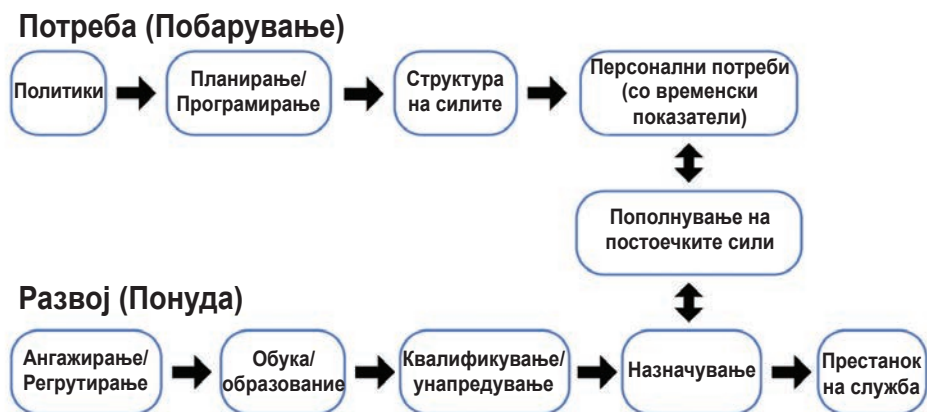
Кадровски политики

За пошироката јавност, корупцијата која е поврзана со кадровските прашања, вклучувајќи го и системот за персонален менаџмент, но не е ограничена само на него, не претставува ниту највидлив ниту најсензационален облик на корупција. Меѓутоа, овие облици на корупцијата се често најраспространети и, веројатно, најнегативни за целиот систем на одбрана, бидејќи го поткопуваат ефикасното користење на неговиот најважен ресурс, односно луѓето. Во ова поглавје ќе ги испитаеме изворите на корупцијата во областа на кадровската политика, како и нејзиното влијание во оваа област. Исто така, ќе ги претставиме и успешните антикорупциски мерки и поединечени примери како се тие успешно применети во пракса.

Системот за персонален менаџмент во секторот на одбраната треба да овозможи вистинскиот број на луѓе кои имаат соодветни вештини и искуства да бидат поставени на вистинските позиции за да се овозможи системот на одбраната да биде ефикасен и да дава резултати во одбраната, како што се спроведување на тековни операции, создавање на идни способности, командување и контрола итн. За да биде ефикасен, системот за персонален менаџмент мора да исполнува две комплементарни функции (види слика 5.1):

1. Пред сè, тоа подразбира утврдување на кадровските потреби во секторот на одбраната што се врши врз основа на сегашните и идните потреби на одбраната и плановите на силите. Постојат краткорочни барања за пополна на постојните сили, среднорочни (5–6 години) барања за развој на силите и долгорочни барања за исполнување на долгорочните (15 и повеќе години) развојни потреби.
2. Потоа, тоа подразбира управување и развивање на персоналот – групи и поединци и нивно усовршување со цел постојните човечки ресурси што повеќе да ги задоволат потребите. За да се оствари оваа цел, неопходно е персоналот системски да се привлекува, обучува, мотивира, постават, унапредува и задржува. Само на тој начин може да се обезбеди одреден број на достапни професионалци са потребните способности (знаење, вештини и искуство).

На корумпираните раководни службеници најинтересна им е втората функција на кадровската политика: донесувањето на кадровски одлуки кои непосредно влијаат на животот на луѓето дава многу прилики за корупција. Првата функција не е толку интересна (за незаконски активности), бидејќи одлуките за кои станува збор не можат толку лесно да се искористат за стекнување на лична корист. И покрај тоа, постоењето на делотворен систем на барања е многу важно од аспект на градење на интегритет бидејќи со него се создава јасен стандард за политиката и плановите на одбраната, со кој може да се мери ефикасноста на кадровските одлуки.



Слика 5.1: Функциите на персоналниот менаџмент (поедноставен преглед)¹

Облици на корупција поврзани со кадровската политика

Службениците кои донесуваат кадровски одлуки имаат многу простор за корупција, без разлика дали се дел од ланецот на командување на вооружените сили или се во специјализираните кадровски служби. Секоја одлука која влијае на припадниците на вооружените сили може да биде искористена за корупција: давање на поповолни задачи, доделување на финансиска или професионална награда или распоредување на ограничените ресурси (на пример, станovi). За корупција може да се употреби и решавањето на секојдневните прашања, како што се одредувањето на дневната работа или одобрувањето за одмор. Покрај тоа, простор за корупција отвора и многу големиот авторитет кој го имаат претпоставените во нивниот однос со своите подредени, заснован како на законот, тако и на традицијата. На пример, подредените можат да дадат мито за да избегнат напорни или опасни задачи, односно надредените или постарите војници можат да применат изнуда за да остварат некои свои интереси. Генерално, корупцијата во кадровската политика може да се подели на три основни облици: кражба/изнуда, мито и мрежи на влијание.

Кражба/изнуда

Службениците кои се задолжени за доделување на одредени бенефиции, како што се платите на припадниците на вооружените сили или материјалните додатоци, како што се храна, униформи или станovi, можат да искористат одреден дел од овие средства. Тоа понекогаш го прават така што не испорачуваат одредени производи, но почесто користат измама, како што е пријавувањето на „војници духови“ или земањето на незаконски готовински провизии. Уште еден облик на корупција се јавува во ситуација во која надредените – офицери или други војници – ја злоупотребуваат својата позиција. Со цел да украдат личен имот или да изнудат пари или лична услуга, надредените се закануваат дека ќе ја загрозат кариерата или

¹ Преземено во изменета форма од: Treddenick, Jack. Manpower Management.“ Во: *Defence Management: An Introduction*. Geneva: DCAF, 2009: 127

безбедноста на одредени поединци. За ваков вид на злоупотреба на позицијата посебно се погодни системите „номенклатура“, слични на тие во поранешниот Советски Сојуз. Во нив овластувањата на командантите се големи и со нивната злоупотреба се овозможуваат низа на понижавачки ритуали на иницијација на подредените.

Земање мито

Државните службеници кои се овластени да донесуваат позитивни одлуки за кадровски прашања прифаќаат или очекуваат надомест од тој што ќе има некоја корист од таа одлука. Овој надомест се движи од примање на помали подароци (на пр. шише вина или вотка), па сè до примање на позначајни парични износи. Во системите кои вообичаено функционираат, овој вид на корупција најчесто се користи за да се заобиколат или прекршат правилата, што на одреден поединец му овозможува да стекне некоја корист (на пр. да добие поповолна задача, да биде избран за дополнително усовршување, да добие подолг одмор), која не би можел да ја стекне доколку строго се применуваат правилата или политиката. Онаму каде што корупцијата е ендемска, очекувањата од митото се системски. Да нема мито, системот не би ги давал посакуваните резултати, без оглед на околностите на секој поединечен случај. Во случаите во кои поединецот има парична корист од донесувањето на одредена кадровска одлука (на пример, упатување на должност со дополнителна заработка), очекуваното мито е најчесто во сразмер со очекуваната корист. Иако на прв поглед може да изгледа дека таквата системска корупција е само трансакциска, дека нејзините цени се добро познати и дека се применуваат на сите подеднакво, таа суштински претставува принуда, бидејќи лицата кои се на поверливи или одговорни позиции им ги ускратуваат легитимните права на припадниците на вооружените сили.

Мрежи на влијание

Ова е еден облик на мито и често постојат истовремено со него. Меѓутоа, наместо пари овде како валута на корупцијата се користат информации, услуги и влијание. Во авторитарните, хиерархиски строго поделени бирократски системи, информациите имаат голема вредност, бидејќи неформалната размена на информации надвор од официјалните канали може да создаде прилика за стекнување на влијание (или можност за корупција). Покрај тоа, таму каде што формалните системи за координација се комплицирани, меѓусебната размена на услуги може да стане вообичаен начин за остварување на резултати. Сето тоа може да прерасне во сложени мрежи на меѓусебна размена на влијанија и услуги, како што е „блат“ системот кој постоел во советскиот период. Тоа може да доведе до создавање на неформални „кланови“, како и до воспоставување на односи „покровител– клиент“. Услугите во системот на одбраната до кои се доаѓа со преку припадност на одреден клан или семејство можат да се поврзат со „quid-pro-quo“ односите или односите „покровител–клиент“ во поширокото општество.

Ризици и правни решенија во конкретни области на кадровската политика

Секоја фаза на циклусот на управување со персоналот (види слика 5.1) со себе носи одредени ризици од појава на корупција, востановени шеми и можни решенија. Во

овој дел ќе бидат опишани некои ризици и шеми на однесување, но ќе бидат наведени и неколку конкретни примери на најдобри практики со кои може да се намали ризик од појава на корупција. Меѓутоа, списокот на овие решенија не е конечен, бидејќи корупцијата е ограничена само со можностите и имагинацијата.

Вработување/регрутација

Регрутација. Избегнувањето на служења на воен рок претставува значаен извор на корупција уште од времето кога Наполеон прв пат го вовел современиот систем на регрутна воена обврска во Франција. Денес тоа во некои земји претставува права индустрија. Во Русија, каде што регрутацијата е поврзана со брутални услови за служење на војска, едно одложување на воената обврска чини нешто помалку од 7.000 долари. Се проценува дека вкупниот износ на митото поврзано со регрутацијата изнесува 350 милиони долари годишно.² Идниот регрут најчесто ја избегнува регрутацијата преку набавка на лажен документ со кој „докажува“ дека не е здравствено способен за служење на воениот рок или дека има право на одложување на служењето заради школување. Исто така, тој може да набави фалсификувана потврда дека веќе има отслужено воен рок. Во изработката на овие документи може да биде вклучена целокупна мрежа на корумпирани службеници во центрите за регрутација, лекари и професори. Покрај тоа што можат да овозможат избегнување на служењето на воениот рок, службениците задолжени за регрутација можат, во замена за мито, да му овозможат на регрутот да биде преку ред пратен на неборбени или полесни задачи. Со цел да изнудат мито, тие можат да се закануваат со праќање на поопасни задачи. Механизмот за избегнување на служењето на воениот рок обично е системски и пирамидален. Процентот на средства кои се остваруваат на дното на структурата се уплаќаат како „данок“ на повисоките службеници во министерството за одбрана, односно на офицерите на вооружените сили, под чија заштита и покровителство функционира целокупниот механизам. Контролата на оваа вносна работа може да биде клучното и прекутно прашање при реструктурирањето на министерствата за одбрана, а може да создаде и тајни лоби групи кои се спротивставуваат на создавањето на професионални вооружени сили.

Обука/образование

Основна обука на офицерите

Во земите во кои вооружените сили имаат висок углед, постои голема конкуренција при изборот на кандидати за основна обука на офицерите, па затоа не е невозможно да бидат примени помалку од 10% од пријавените кандидати.³ Постои голем притисок од општеството врз членовите на комисијата да ги примаат кандидатите од елитните семејства. Покрај тоа, оние кои ја сметаат воената служба како прилика да станат дел од општествената елита можат да им понудат

² Проценка на московската HBO Индем. Наведено во: Gee, Alastair. „In Russia, the Favorite Pastime of Draft Dodging.“ *US News & World Report*, 29. 12. 2008

³ На пример, примени се само 8,1% од пријавените кандидати за класата 2013. Морнаричка академија на САД (US Naval Academy) во Анаполис:
< www.usna.edu/Admissions/documents/Class%20Portrait%202013.pdf >

незаконски финансиски мотиви. Вообичаените методи на корупција се давање на неосновано повисоки оценки на интервјуата (кои се честопати важен дел од приемниот испит) и предвремено обезбедување на прашањата за писмените

Антрфиле 5.1. Градење интегритет при изборот на кандидати за основна обука на офицерите

Во Соединетите Американски Држави, приемот на четиригодишно школување на академиите на вооружените сили, кои имаат висок углед, отсекогаш бил предмет на политички притисок. Тоа се регулира со постапка на политичко „номинарање“, која е одвоена од постапката „прием“. Секој член на Претставничкиот дом и Сенатот на САД има право да предложи по пет кандидати од својата изборна единица кои имаат право во секој момент да посетуваат некоја од академиите. Имаат право на најмногу десет номинации за секое упразнето место. Многу членови на Претставничкиот дом и Сенатот организираат локални конкурси за избор на свои кандидати, иако номинациите понекогаш претставуваат и политичка услуга. Покрај тоа, претседателот на САД има право годишно да номинира до сто кандидати кои имаат барем еден родител кој е активно воено лице, додека потпретседателот има право со конкурс кој е отворен за сите да номинира пет кандидати. За дополнителните номинации можат да конкурираат активните воени лица (војници по договор) и децата на носителите на Медалите на честа.

Оваа постапка на номинирање создава легитимна можност за остварување на политичко влијание, но истовремено и го канализира и ограничува. Политичарите имаат конкретен резултат кој може да го понудат на своите гласачи. Сепак, тоа влијание е ограничено на првата фаза на проверка, во која вкупниот број на кандидати се намалува од околу 15.000 (на пример Морнаричката академија на САД) на, во просек, околу 4.500 кандидати. Академијата потоа применува строга постапка на прием, кој во целост е одвоен од постапката на номинирање. Во оваа постапка учествува надворешна комисија и така се доаѓа до 1.250 кандидати кои ќе бидат примени. Со оглед на тоа што кандидатите паралелно конкурираат и за номинација (кај политичарите) и за прием (на пример, во Морнаричката академија), академијата може неформално да се поврзе са лицата кои ги номинираат кандидатите, кога тие се отворени за соработка, со цел да се овозможи најдобрите кандидати навистина и да бидат номинирани. Постапката на номинирање е добра и затоа што со тоа се овозможува географска разновидност на слушателите на академијата (а со самото тоа и на офицерскиот корпус), бидејќи тие доаѓаат од различни региони и држави, кои ги претставуваат членовите на Претставничкиот дом и Сенатот кои ги номинираат.

Во Украина, која е помлада демократија, престижот и традицијата на воената служба исто така доведуваат до постоење на голема конкуренција при изборот на кандидати за основна обука на офицери. Сè до неодамна, со приемот на кандидати се занимаваа воглавно локалните комисии за прием. Новото раководство на Министерството за одбрана, избрано на почетокот на 2005 година, воочи дека тука постои можност за појава на корупција. Министерството го намали предимензионираниот образовен систем и со тоа го преполови бројот на нови кандидати. Истовремено се усвои и програма за намалување на бројот на институции за основна обука на офицерите од 9 на 5 (со намалување на вкупниот број на академски установи од 60 на 12) до 2011 година. Воведен е подобар централен надзор на тестирањето и приемот на кандидатите, кои се под контрола на заменикот на министерот за одбрана. На тој начин значително се намалија можностите за појава на корупција.

Извори: White Book, Defence Policy of Ukraine 2005. <www.mil.gov.ua>; интернет-страница за прием на кандидати на Морнаричката академија на САД. <www.usna.edu/Admissions/>.

или усните испити. На одличните кандидати кои немаат врски во ретки прилики им се дава можност да стекнат покровители кои имаат добри врски.

Високо воено образование (штабни школи, воен колеџ)

Проверката за прием во образовните институции кои на кандидатите им овозможуваат да напредуваат може да создаде значителен простор за корупција. Во некои земји, од кандидатите се очекува индивидуално да посетат членови на комисијата за селекција, да им однесат подароци и на тој начин да воспостават однос „покровител – клиент“. Во текот на студиите, професорите исто така можат, за мито и влијание, да им дадат на кандидатите подобри оценки и препораки, со што влијаат на распоредувањето на кандидатите и на развојот на нивната кариера по дипломирањето.

Образование во странство

Изборот на кандидати за образование во странство претставува огромна можност за појава на корупција, бидејќи со овие програми им се овозможува на кандидатите да се образуваат, да развиваат кариера и да стекнат материјална корист. Програмите за меѓународни соработка најчесто нудат прилика за стекнување на вакво образование, и тие се често потполно се финансирани однадвор. Од таа причина, при изборот често не се применуваат ниту стандардните процедури за избор (кои се користат при изборот за образование во земјата), ниту, пак, стандардните процедури на финансиски надзор. Со тоа им се даваат големи дискрециони права на надлежните лица кои се одговорни за меѓународна соработка, образование и кадровска политика, а малку системска одговорност за избор на кандидатите. Покрај тоа што најчесто првенство се дава на пријавите на одредени поединци преку врски или за мито, се настојува да се задржи одреден број на места кои потоа се делат на интерни кандидати. Раководителите на повисоки нивоа, кои треба да вршат проверка на начинот на избор, што често се воведува со цел да се спречи појавата на корупција, исто така, можат, кога немаат интегритет, да бидат подложни на корупција. Странските партнери често се свесни за овие проблеми, па се наоѓаат во дилема дали да ги прифатат понудените кандидати или да го укинат курсот за обука, што може да ги доведе во политички и професионални неприлики.

Упатување на должност во странство

Позициите на аташеи, позициите во меѓународни организации (како што се ОН, ЕУ или НАТО), позициите на офицери за врски во меѓународните команди и штабови на мултинационалните сили, како и непосредното учество во мировни операции претставуваат позиции во странство кои се многу ценети. Тие позиции, како и образованието во странство, често им овозможува на кандидатите повеќекратна заработка и напредување во кариерата. Многу од овие позиции овозможуваат, како на кандидатите така и на нивните семејства, подобар квалитет на животот. Иако на овие позиции постои поголема можност за појава на корупција, постојат два фактори кои истата ја ограничуваат. Како прво, многу од овие позиции се финансираат од буџетот на матичните земји, па затоа изборот на кандидати за нив посторого се контролира. Потоа, голем број на позиции во странство се многу видливи од политички аспект. Во тие случаи, непосредното давање на мито со

што се обезбедува положба може да биде многу ризично, па затоа основната валута на корупцијата станува влијанието. Од друга страна, постои многу поголема веројатност дека тие што се пријавуваат за позиции на пониско ниво во странство мораат да дадат пари за да добијат позиција. И покрај тоа што се наоѓаат на позиција која е политички видлива, сите освен највисоките службеници се принудени со корупција да ги „мотивираат“ големиот број на службеници на пониски позиции, чија поддршка им е неопходна за да ги извршуваат административните или финансиските работи.

При изборот на кандидати за учество во мировни операции, меѓутоа, постои поголем ризик да дојде до корупција. Финансиската корист од учеството во тие операции во странство може да биде голема, бидејќи многу земји имаат закони, според кои платата на припадниците на вооружените сили на тие должности е во корелација со надоместот што го исплаќаат Обединетите нации (на пр. 50% од надоместот што го исплаќаат ОН, што изнесува околу 700 УСД месечно). За разлика од оние лица кои се на должност во организации во странство, чии трошоци за живот се повисоки, оваа заработка претставува речиси потполно чист приход. Од таа причина, износот на митото може да достигне до 15–20% од очекуваната финансиска корист (т.е. до 1000 УСД за шестмесечен ангажман), па и повеќе од тоа. Со оглед на тоа што за една мисија се потребни повеќе десетици или дури стотина луѓе, а бројот на кандидати кои се пријавуваат е уште повисок, постои голема можност да се појави корупција, како и можност заработката од неа да биде многу висока, особено во земјите каде што контингентите за мировни операции се составени од различни групи на индивидуални војници.

Плати и бенефиции

„Војници-духови“

Командантите можат, и тоа често со согласност на административните службеници, во својот состав да имаат поголем број на фиктивни војници кои примаат плата, храна и опрема, што им овозможува да ги продаваат овие производи или да ги искористат како мито. Ваквите „војници духови“ понекогаш сочинуваат речиси 20–30% од вооружените сили. Постојат и случаи на местење на изборите, на кои „војниците-духови“ гласаат без изненадување - за кандидатите на владејачката партија.

Бонуси/награди

Лицата кои се задолжени за распределба на бонусите и доделувањето на награди можат да ги искористат сложените системи за доделување на такви мотиватори како механизам за воспоставување на односи „покровител–клиент“ и, потенцијално, за корупција.

Станови

Во посткомунистичките општества бројот на активни и пензионирани припадници на вооружените сили кои имаат право на стан значително го надминува достапниот број на станови. Од таа причина, распределбата на станови често се поврзува со мито или со трговија на влијание. Една од можностите е средствата за градење на станови нееднакво да се распределат за да се изградат станови со различни

големини, а потоа да се врши притисок на лицата со пониски чинови да прифатат подстандардно сместување, додека лицата кои имаат повисоки чинови добиваат луксузни станови.

Здравствена нега

Активните и пензионираните воени лица и членовите на нивните семејства често имаат право на бесплатна здравствена нега. Без оглед на тоа, квалитетна нега понекогаш може да се добие само откако ќе се даде мито на докторите или на административниот персонал.

Управување со кариерата

Во системите во кои унапредувањето зависи од поставувањето на одредена позиција која е врзана за одреден чин, поставувањето претставува најважен начин за напредување во кариерата. Кадровските службеници можат, во замена за пари или услуга, однапред да ги известат кандидатите за исразнетите места, и на тој начин да им дадат предност при поставувањето, односно да влијаат на командантите да ги прифатат тие кандидати. Од кандидатите, исто така, може да се бара да ги посетат претпоставените и со нив да имаат личен разговор, при што се очекува да донесат подарок или да им биде побарано мито. Истиот механизам се применува кога некој бара безбедна, тивка позиција или должност, каде што ќе биде во можност да биде дел од корупцијата. Тоа подразбира дека на повисоките службеници, врз основа на идниот незаконски приход, мораат однапред да им даваат големо мито.

Антрфиле 5.2: Градење интегритет при изборот на кандидати за образование или за мисии во странство

Кон крајот на деведесеттите години на 20 век, украинскиот систем на одбрана имал проблеми со ефикасното користење на можностите за обука и образование кои му биле достапни во рамките на програмата „Партнерство за мир“ (ПЗМ), како и во рамките на билатералните програми на воената соработка. Одлуките се донесувале во согласност со понудата, односно во согласност со достапноста на програма за обука, наместо според јасниот збир на потреби. Изборот на кандидати „другарски“ го решавале Кадровската служба и Службата за меѓународна соработка во Министерството за одбрана, со мал надзор. Текот на селекцијата бил предмет на корупција и тргување со влијание.

Во текот на следните неколку години повеќе фактори придонеле ситуацијата да се подобри. Во 1999 година, формиран е Директорат за програмата „Партнерство за мир“ и за мировни операции во главниот штаб. Така е создадена институција која поддржува меѓународна соработка, која е во согласност со потребите и која е насочена кон градење на интероперазивност и подготовки за операции. Истата таа година, НАТО отвори канцеларија за врски, и тоа во самиот Директорат, со што се обезбеди брзо добивање на релевантни информации, како и добивање на ресурси и политичка поддршка. Важен чекор во овие настојувања била и одлуката на Генералштабот да поврзе конкретни активности со конкретни партнерски цели (на пример, со целите на реформите или со зголемување на интеропераивноста).

Овие напори донекаде вродиле со плод, па така до 2002 година, припадниците на украинските сили подоследно учествуваа во многу активности на ПЗМ поврзани со обуката и операциите. Се подобрил и квалитетот на персоналот вклучен во овие активности. Меѓутоа, и понатаму постоеле два проблеми. Прво, не бил унапреден изборот на кандидати за долгорочните програми за образование во странство, кои главно биле билатерални, па

со самото тоа биле надвор од надлежноста на НАТО и Директоратот. Потоа, изборот на персонал за посебни „ad-hoc“ единици за мировни операции, кој се вршел во локалните „воени комесаријати“, овозможувал сериозна корупција.

Раководството, кое во февруари 2005 г. по Портокаловата револуција го презеде Министерството за одбрана, се обиде да го реши проблемот со корупцијата. Министерот наложил да се изработи годишен план на активности во странство кој ќе ги содржи имињата и должностите на персоналот кој ќе учествува во овие активности. Почнал да инсистира лично да ги потпишува наредбите за секое упатување на должност во странство. Иако оваа постапка била комплексна, вклучувањето на највисоката инстанца помогнало во системот да се воведат дисциплина и учествувањето во конкретни активности јасно да се поврзе со реалните потреби. Со цел да му помогне на министерот при донесувањето на одлуките, Висока комисија за сертификација во Министерството за одбрана, со која претседавал првиот заменик-министер, ги разгледувала пријавите на повеќе кандидати кои конкурирале за секоја од најважните активности, како што се подолги курсеви во странство, мисии за набљудување во ОН и именувања на функции во НАТО. Министерот, исто така, наложил лицата кои порано студирале во странство, служеле во меѓународни организации или учествувале во мисии на ОН мораат да почекаат пет години пред повторно да се пријават за такви позиции.

Во однос на мировните операции, Министерството за одбрана, во согласност со советите на НАТО, го изменило и начинот на генерирање на силите. Повеќе не се формирале „ad-hoc“ единици, туку ангажирало постоечки единици. На тој начин било укинато повикување на резервисти со посредство на „комесаријатот“, што повторно значително го намалило ризикот од појава на корупција.

Конечно, Министерството за одбрана на Украина соработувало со Програмата за стручно усовршување на цивилниот персонал на НАТО со цел да се воспостави систем кој ќе биде конкурентен и ќе се заснова на реалните потреби како основа за назначувањата на позиции (да се види Поглавје 22 во кое се дадени подетални информации за Програмата за стручно усовршување).

Во некои системи, кандидатите за именување или унапредување мора лично да се појават пред комисиите и да одговараат на прашања, што внесува доза на субјективност во одлучувањето. Во случаите во кои членството во овие комисии не се менува, од кандидатите се очекува прво да ги посетат најважните членови на комисијата за да ја добијат нивната поддршка. Тоа е процес во кој постои голема можност за појава на корупција. Исто така, тој влијае и на тоа кандидатите да ја зацврстат својата позиција во односот „покровител–клиент“.

Антрфиле 5.3. Градење интегритет во Комисиите за избор на кандидати за унапредување

Со цел изборот на офицери за унапредување да биде што пообјективен, во Соединетите Американски Држави постои комисија за избор, чија работа е многу добро регулирана. Сличен процес постои и при донесувањето на одлуки поврзани со напредувањето во кариерата на офицерите.

Состанување и насоки. Овие комисии, според потребите (обично еднаш годишно), ги закажува секретар (висок политички службеник), кој е одговорен за конкретен вид на вооружените сили. За секој чин и категорија за чиј избор постои голема конкуренција (на пр. офицери од копнените сили, офицери од инжинерија, медицински офицери итн.) постои посебна комисија, но тие често се состануваат во исто време и на исто место. Секретарот донесува Меморандум за насоки, во кој се наведени методите на избор, факторите кои

треба да се земат во предвид, бројот на офицери кои можат да бидат избрани и поднесените извештаи.

Членство. Комисиите се состојат од најмалку пет активни офицери. Тие се бираат по случаен избор од списоците на номинирани лица кои ги именуваат командантите. Тие треба да бидат лица кои ги задоволуваат највисоките стандарди на стручност и интегритет. Мора да имаат повисок чин од офицерите кои се предложени за избор. Членовите на комисијата често не знаат каде се распоредени пред да стигнат на местото на состанокот. Истите офицери не смеат да бидат членови на две последователни комисии за избор на ист чин и категорија. Комисиите имаат и записничари, кои водат записници и ги вршат административните работи. Тие најчесто се раководители на кадровските служби, но не смеат да бидат непосредни раководители на ниту еден од кандидатите.

На членовите на комисиите им е забрането да откриваат информации за својот ангажман во комисијата која е во тек, ниту на едно лице надвор од својот непосреден ланец на командување. Забранети се и неформалните посети на канцелариите или социјални средби кои се во областа за која одлучува комисијата. Членовите на комисијата не смеат да соопштуваат информации за постапката за одлучување на лица надвор од кругот на комисијата, ниту на надредените ниту на подредените лица. Не смеат да соопштуваат ниту какви било други резултати пред официјалното објавување на списокот на избрани кандидати. Членовите на комисијата работат под заклетва дека нема да даваат предност на ниту еден поединец или група на офицери за кои се одлучува, ниту да создаваат таков впечаток. Тие имаат обврска да ја пријават секоја неправилност за која ќе се посомневаат.

Интегритет на постапката. Информациите кои ќе ги добие комисијата се строго регулирани. Тие се земаат од досијеата и кореспонденцијата на офицерите. Состаноците на комисијата се најавуваат најмалку 30 дена однапред. Тогаш се објавуваат и имињата на сите офицери чии пријави ќе бидат разгледувани со цел кандидатите да имаат време да ги проверат, да ги исправаат и да ги ажурираат своите досијеа. Офицерите можат да упатат писмо со дополнителни информации или објаснувања на комисијата. Трети лица не смеат да праќаат дописи, без разлика дали се позитивни или негативни, освен ако тие документи не се приложени заедно со преписката која ја доставува офицерот. Одредени информации, како што е професијата на брачниот другар, не смеат да се земаат предвид.

Членовите на комисијата во текот на одлучувањето не смеат да внесуваат никакви информации, ниту позитивни ниту негативни, освен оние кои се дозволени со прописите. Личните сознанија или процените на членовите на комисијата за професионалните квалификации на кандидатите можат да бидат земени предвид само кога се работи за унапредување во генералски чин. Никој нема право лично да се застапува себеси или некој друг пред комисијата или секретарот. Секој обид да се оствари комуникација со членовите на комисијата за да се изврши влијание на донесувањето на одлука претставува прекршување на воените прописи. Секретарот има право да се појави пред комисијата, но сето тоа што ќе го каже во таа прилика влегува во записник и се доставува писмено до сите членови на комисијата.

Секретарот, или лицето кое тој ќе го овласти, ги интервјуира претседавачите, членовите, записничарите и административниот персонал на комисијата, водејќи се по принципот на случаен избор. На тој начин се обезбедува работата на комисијата да биде во согласност со законите, прописите и насоките.

Интегритет на одлуките. Препораките се донесуваат со мнозинство на гласовите на членовите на комисијата. Претседавачот на комисијата нема право да го користи својот авторитет за да спречи гласање за кој било кандидат. Ниту еден цивилен или воен службеник не смее да ѝ наложи на комисијата да препорача или да не препорача одреден кандидат. Комисијата го поднесува извештајот до секретарот, кој може да го достави до претседателот на САД на одобрување или да го врати на комисијата за повторно разгледување на одредени прашања. Доколку секретарот побара одредено име да биде избришано и притоа да

и достави на комисијата дополнителни информации, за тоа мора да биде известен и кандидатот за кој станува збор за да има прилика да одговори на нив. И покрај тоа, секретарот нема право да го измени извештајот на комисијата. Само претседателот на САД има право, пред да се одобри извештајот, да избрише име на офицер предложен за унапредување. Извештајот, откако ќе биде одобрен, се доставува до Сенатот на САД, кој донесува одлука за унапредувањето во чин мајор и во повисоки чинови.

Извор: Department of the Army. „Officer Promotions.“ Army Regulation 600–8–29, 25. 2. 2005. <www.army.mil/usapa/epubs/pdf/r600_8_29.pdf>.

Примена на стратешкиот пристап: интегритет, транспарентност, одговорност

Луѓето се комплексни. Не е едноставно да се проценат само на основа на логиката, па затоа нашите ставови за другите често се засновани на интуиција. То е и неопходно и добро: нашите интуитивни процени на другите луѓе земаат предвид многу информации и во голема мера се точни. Меѓутоа, интуицијата е и исклучително субјективна и се разликува од човек до човек, па затоа на неа можат да влијаат многу психолошки фактори. Во персоналната политика, како и во персоналниот менаџмент, основниот предизвик не е како да се исклучи интуитивната проценка и расудување, туку како таа проценка да се усклади со стандардите и да се претвори во објективна. За да биде успешна, секој вид на борба против корупцијата мора да земе предвид дека кадровската политика не може да биде потполно објективна.

Интегритет

Овде, интегритетот, пред сè, се однесува на одлучувањето. Кои информации се користени? Што е одлучено? Кој одлучил? Зошто? Доколку јасно се разграничат функциите во системот на управување со кадрите, интегритетот на одлучување се подигнува на највисоко ниво, се почитуваат стандардите и се чува објективноста. Клучните функции вклучуваат:

- *Одредување на сегашните/идните кадровски потреби.* Со тоа се создава независно мерило, со кое се мерат и останатите активности. Тоа е логичка функција на Министерството за одбрана, односно Генералштабот.
- *Стратешко планирање на користењето и усовршувањето на персоналот.* Со оваа функција се утврдуваат политиките и пристапите кон развојот на персонал кој е неопходен за краткорочно, среднорочно и долгорочно задоволување на потребите. Тоа опфаќа изработка на насоки (кои ги одобрува политичката власт) за спроведување на важните активности, како што е формирање на комисија за избор и утврдување на рамки за секојдневно одлучување за кадровските прашања од страна на кадровските раководители и командантите. Тоа исто така, го врши Министерството за одбрана, односно Генералштабот, но оваа функција е одвоена од утврдувањето на кадровските потреби.
- *Кадровска администрација.* Таа подржува спроведување на секојдневни активности, како што се регрутирање, обука, образование, унапредување,

квалификување, назначување и отпуштање на конкретни припадници на вооружените сили. Во многу системи постои автономна, централизирана кадровска управа, која е директно подредена на повисокото раководство во Министерството за одбрана, односно раководството на вооружените сили (во рамките на смерниците утврдени со стратешкиот план). Во други системи, оваа функција е пренесена на поединечните родови. Во кадровската управа може да постои и корисна поделба на функциите помеѓу лицата одговорни за управување со кариерата (која ја застапуваат поединци) и лицата одговорни за задоволување на кадровските потреби (кои ги застапуваат старешините).

- *Кадровски комисији.* Тие разгледуваат, почитувајќи ги притоа стандардите и објективноста, консолидирани групи на кандидати за унапредување и напредување во кариерата. Со цел да се обезбеди објективност во работата и да се намали ризикот од појава на корупција, се формираат, врз основа на строги прописи и насоки, привремени комисији, кои се состануваат само еднаш и служат како непристрасни „пороти“. Детален пример за една ваква комисија е даден во Антрфиле 5.3.
- *Водење на статистички податоци/процени.* Со ова се обезбедува да се соберат, да се анализираат и да се достават до сите релевантни институции точни информации за активностите поврзани со кадровската политика, како и за нивното влијание. Во идеален случај, овој процес треба да има висок степен на автономија, со што би се осигурало повисоките инстанци да добијат точни информации за делотворноста на кадровската политика.
- *Команданти.* Тие се секојдневните корисници на кадровскиот систем, кои во рамките на своите командни активности мора да имаат флексибилност за да можат слободно да ги користат луѓето и да применуваат крајно интуитивна вештина на раководење за да ги остварат целите. Исто така, командантите, или други хиерархиски претпоставени лица, претставуваат главен извор на информации за резултатите кои ги постигнува персоналот и често се многу важни во лобирањето за развој на кариерата на своите подредени, како и за давање на согласност за преместувања на нови должности. Меѓутоа, нивната власт не треба да биде произволна или апсолутна, со цел да не се прекршат правата на подредените или да не се загрози долгорочниот интерес на вооружените сили врзан за развојот на персоналот заради краткорочните решенија.

Сите од наведените елементи носат посебна перспектива на кадровската политика. Нивната интеракција го зголемува интегритетот на целиот систем, како и почитувањето на стандардите и објективноста на највисоко ниво. Сепак, за да биде целокупниот процес успешен, неопходно е да постои внатрешна транспарентност, која овозможува точните информации да бидат ефикасно доставени до сите елементи на системот. Се разбира, за да биде системот ефикасен, неопходно е да постои непречена интеракција на различните елементи.

Транспарентност

Неколку елементи го усложнуваат постоењето на транспарентност во кадровската политика. Многу важни активности во оваа област се најчесто рутински

и речиси секојдневни, а се спроведуваат во целиот систем на управување со персоналот. Од таа причина, многу е тешко да се соберат точни информации за овие активности. Имено, административните извештаи обично се поднесуваат преку ланецот на командување, па затоа мала е веројатноста дека негативните информации ќе бидат доставени до повисоката инстанца. Доколку би постоел автоматизиран систем, во кој административните службеници во поединечните команди би известувале во реално време, би можело да се обезбеди централниот систем за персонален менаџмент да располага со потполни и точни информации за активностите на командантите во однос на кадровските прашања.

Друг предизвик претставува културниот јаз кој постои помеѓу единиците и централните штабови. Заради напишаните норми и традиции, општеството често ги штити прекршителите и не ги санкционира локалните отстапувања од официјалните закони и прописи. Постоенето на овие напишани норми често се подржува заради сфаќањето дека тие претставуваат неопходен дел од војничката култура, која е пресудна за успех во борбата. Тоа е силен поттик за оние кои сметаат дека ќе имаат прилика да се борат. Постоенето на овие културни норми често ги демотивира т.н. „свркачи“. Нивното влијание може да се ублажи само ако се изгради доверба меѓу централниот кадровски систем и командантите. Со други зборови, „оперативниот“ дел на вооружените сили мора да верува дека системот за персонален менаџмент ја поддржува целта кон која тежнеат командантите, односно победа во битка, а не да се обидува да постигне совршенство во администрацијата. Доколку командантите редовно би добивале релевантни информации на состаноци или преку пораки, односно доколку командантите би се ротирале на своите позиции во системот на персоналниот менаџмент, можеби би биле мотивирани конструктивно да допринесуваат кон работата на целокупниот кадровски систем, а не само да водат сметка за заштитата на своите овластувања.

Треба да се наведат уште два важни аспекти на транспарентноста. Пред сè, неопходно е кадровските потреби да бидат јасни и разбирливи, со цел сите во системот за персонален менаџмент да споделуваат заедничка визија. Второ, потребно е да се обезбеди транспарентност кога е во прашање секој припадник на вооружените сили. Секој од нив треба да има пристап до своите досиеја. Исто така, треба да им се овозможи да ги оспорат и да ги изменат оние делови на досиејата кои не се точни или оние за кои сметаат дека неадекватно ги одразуваат нивните резултати. Покрај тоа, подредените би морале да бидат запознати со оценките на командантите. Треба да им се дозволи и писмено да се изјаснат или да се пожалат на донесената оценка. На крај, треба да се објавуваат административните одлуки кои влијаат на поголеми групи на припадници на вооружените сили, како што се, на пример, резултатите од работата на комисиите за унапредување или списоците на офицери кои чекаат станови (и нивните места на ранг-листите, односно динамиката на решавање на станбеното прашање). Исто така, имплементацијата на овие листи треба да биде достапна за јавноста.

Одговорност

За решавање на кадровските прашања посебно се важни три нивоа на одговорност. На првото ниво е одговорноста на командантите пред централната

кадровска управа за спроведувањето на своите задачи во кадровскиот систем. Потоа следува одговорноста на главниот раководител на персоналната служба пред политички именуваното цивилно лице одговорно за одбраната. На третото ниво се наоѓа одговорноста на тие цивилни лица пред парламентот и граѓаните.

Со оглед на тоа што кадровските прашања непосредно влијаат врз поединците, потребни се многу тактичност и разбирање за решавање на конкретните ситуации. Најдобрата практика укажува на тоа дека командантите кои се во постојан контакт со своите подредени се во најдобра позиција да донесуваат субјективни оценки. Иако постои можност таквите одлуки да се поднесуваат до повисоките инстанци за ревизија, тоа не мора нужно да ја зголеми и нивната објективност. Ако не постојат механизми кои ќе обезбедат нови информации во процесот на ревизија, таквата ревизија ќе биде всушност само нова прилика за донесување субјективни одлуки. Не треба, притоа, да се занемари ниту фактот дека лицето кое ја врши ревизијата е многу оддалечено од практичните последици на тој проблем. Оттука, многу е важно централната кадровска управа да го намали бројот на одлуки на командантите кои се подложни на автоматска ревизија. Наместо тоа, треба да се бара автоматско известување и следење на пошироките трендови за да се овозможи доследно применување на прописите и логичкото заклучување.

На пример, командантите со право се последната инстанца која одлучува за барањата за отсуство (или годишен одмор). Ревизијата на овие одлуки на повисоко ниво треба да биде автоматска само доколку одбивањето на таквото барање има одредени негативни последици (на пр. шест месеци без отсуство, губење на надоместот за одморот итн.). Меѓутоа, централната кадровска управа може, со следење на збирните податоци, да утврди дали командантот подеднакво ги користи своите дискрециони права, така што во податоците ќе бара статистички неправилности во работата, како што е преголем број на неискористени денови за отсуство или одмор на одреден припадник на вооружените сили, односно на командантот.

Слично на тоа, на повисоките раководители им се советува во принцип да ја контролираат вкупната ситуација, а не да се занимаваат со поединечни кадровски случаи. Основната цел треба да биде правилно раководење со системот за планирање и управување со персоналот, како и заштита на неговиот интегритет. Важни алатки за тоа се одобрување на кадровските потреби, донесување насоки за планирање и инструкции на комисиите за избор. Исто така, важно е внимателно да се прегледаат резултатите од спроведувањето на конкретни кадровски програми за да се оцени дали се постигнува посакуваниот успех. Се разбира, за да се овозможи интегритет на системот, повисоките раководители треба да разгледуваат одредени кадровски одлуки кои се посебно видливи (и потенцијално со висок ризик за корупција), како и да вршат контроли по случаен избор.

Индивидуалните одлуки зависат од изборот на претпоставените цивилни и воени лица. Најдобрата практика треба да овозможува политичка надмоќ (дискреционо право) при изборот (или одобрувањето на изборот) на кандидати од групата на лица кои професионалните воени или цивилни комисии на службите веќе ги идентификувала како квалификувани кандидати.

Лицата кои се поставени со политичка одлука треба да бидат одговорни пред владата и собранието. Законските овластувања треба да вклучуваат одобрување на извештајот на комисијата за унапредување или за селекција, како и поединечно одобрување за повисоки позиции. Парламентот, исто така, треба да обезбеди јасна правна рамка за почитување на човековите права и на условите за работа во вооружените сили. Треба да има правобранител кој би бил задолжен за почитување на правата на работното место.

Завршни размислувања

Корупцијата во кадровската политика може сериозно да ги загрози резултатите на одбраната, како и националната безбедност, заради личната корист на поединецот. Со оглед на огромните средства и време вложени во персоналот, кога се работи за високи офицери и технички експерти, во прашање се дури и децении. Штетата може да биде сериозна и долготрајна. Таквата корупција може да стане длабоко вкоренета и системска и самоодржлива, бидејќи тие што платиле или искористиле врски за да напредуваат ќе инсистираат на тоа и следните генерации да го преземат истиот модел. Сето тоа доведува до создавање на „прикриен паралелен систем“, заснован на лични познанства, лојалност и корупција, кои често се поврзани со поширокиот систем на кланови во земјата со посредство на пензионирани офицери и нивните семејства. Со тоа се загрозува редовниот ланец на командување и се поткопува воениот морал, кој се заснова на заеднички ризици, напредување по заслуга и подготвеност да се жртвува личната корист за постигнување на повисоки цели.

Потребни се посветени напори за сузбивање на корупцијата во кадровските системи и за спречување или коригирање на штетата нанесена на одбранбените способности и воениот морал. Овие напори бараат лидерите да бидат потполно фокусирани и персоналот да биде посветен на остварувањето на таа цел. Персоналот може да биде и малуброен, доколку е професионален во извршувањето на своите задачи и доколку има адекватни овластувања и непосреден пристап до одговорниот претпоставен офицер.

Нивната клучна задача, пред сè, е да ги учат и да ги сузбијат конкретните ризици од појава на корупција, како и нејзините механизми во системот за персонален менаџмент. Тоа, сепак, не би требало да ги спречи во остварувањето на главната цел: градење на интегритет, транспарентност и одговорност во процесот на одлучување. Тоа може најдобро да се постигне со примена на систем во кој централизираните политики, процесот на одлучување и надзорот ќе бидат урамнотежени со дискреционите овластувања и со иницијативата на командантите. Критериумите за прибирање на информации и одлучување треба да бидат јасни. Информациите треба да бидат достапни за сите заинтересирани страни (сè додека тоа не се коси со приватноста) и да постојат мерки кои ќе обезбедат точност на информациите. Исто така, треба да биде јасно наведено кој е одговорен за одлучувањето и пред кого е одговорен. И, што е можеби најзначајно, со фокусирање на заедничкиот збир на потреби кои ја рефлектираат заедничката визија и воениот морал, корупцијата може да се анатемизира, со тоа што на виделина ќе се изнесе што таа навистина претставува – клучна компонента на можниот воен неуспех.

Поглавје 6

Буџетирање и управување со финансиите во секторот на одбраната

Буџетирањето во секторот на одбраната претставува постапка за доделување на финансиски средства за одбраната. Тоа е сеопфатен процес кој подразбира планирање на буџетот, негово извршување, известување и ревизија. Транспарентното буџетирање и одговорното управување со финансиите во секторот на одбраната се многу важни за зачувување на интегритетот на сите активности и за намалување на можностите за појава на корупција во секторот на одбраната. Непрозрачното управување со финансиите, во комбинација со недостатокот на одговорност, поттикнува развој на корупција. Дури и кога нема очигледни случаи на корупција, неадекватното планирање, расчекорот меѓу креирањето на политиката, планирањето и буџетирањето, како и слабата контрола на трошоците, сериозно ги поткопуваат резултатите во одбраната и ги демотивираат и припадниците на вооружените сили, но и цивилниот персонал.

Во ова поглавје ќе ги разгледаме начелата на буџетирање и процедуралните прашања. Најмногу нè интересира како да се промовира интегритетот при буџетирањето. Улогите на парламентот, ревизорските институции, општеството и други актери во рамките на оваа постапка се опишани во поглавјата на Третиот дел на Зборникот.

Начела и потреби

Буџетирањето и управувањето со финансии во секторот на одбраната ги одразуваат процедурите и практиките на буџетирање кои се користат во целокупниот јавен сектор. Оттука, анализата на факторите кои ја поттикнуваат корупцијата во секторот на одбраната, а кои се поврзани со управувањето со финансиите, може да започне со разгледување на клучните начела на квалитетното буџетирање во јавниот сектор (Антрфиле 6.1). Иако мандатот на Светската банка не ги опфаќа одбраната и безбедноста, овие начела можат подеднакво да се применат во буџетирањето и управувањето со финансии во секторот на одбраната.

Според модерното сфаќање на буџетирањето во секторот на одбраната, распределбата на парите, односно луѓето, материјалните средства и инфраструктурата за спроведување на активности во одбраната, јасно го поддржува остварувањето на целите на одбраната и безбедноста и спроведувањето на воената стратегија. Според зборовите на некогашниот претседател на САД, Хари С. Труман, „стратегијата, програмите и буџетот се сите аспекти на истите основни одлуки“¹.

¹ *Public Papers of Presidents of the USA, Harry Truman, 1945. Washington, DC: US Government Printing Office, 1961: 551*

Антрфиле 6.1. Основни начела на квалитетно буџетирање во јавниот сектор

Светската банка ги дефинираше следниве клучни начела на квалитетното буџетирање и управување со финансиите, кои во целост можат да се применат во буџетирањето во секторот на одбраната:

- *сеопфатност*: буџетот мора да ги опфаќа сите фискални операции;
- *дисциплина*: донесувањето на одлуки мора да биде среднорочно и ограничено на реално достапните средства; буџетот треба да ги апсорбира само средствата неопходни за спроведување на државната политика; утврдената распределба на средства од буџетот мора да се почитува;
- *легитимност*: политичарите кои во текот на примената можат да променат одредена политика мора да учествувале во формулирањето и да се согласат со првобитно утврдената политика;
- *флексибилност*: одлуките треба да се донесуваат дури откако ќе бидат достапни сите релевантни информации;
- *предвидливост*: мора да постои стабилност на макрополитиката и на стратешките политики кога се работи за финансирање на постоечките политики;
- *конкурентција*: сите сектори мораат под еднакви услови да конкурираат за финансирање во текот на планирањето на буџетот;
- *искреност*: буџетот мора да биде заснован на објективни процени на приходите и расходите;
- *информации*: треба да бидат достапни среднорочни процени на агрегатните трошоци, според кои може да се мери влијанието на буџетот на промените на политиките и точни информации за трошоците и резултатите;
- *транспарентност*: донесувачите на одлуките треба пред себе да ги имаат сите релевантни прашања и информации пред да донесат одлуки, а тие одлуки, како и основите за нивното донесување, треба да го соопштат на јавноста;
- *одговорност*: донесувачите на одлуки се одговорни за спроведување на доверените овластувања.

Извор: World Bank. *Public Expenditure Management Handbook*. Washington, DC: The World Bank, 1998: 1–2.

Меѓутоа, не било секогаш така. Во *камералистичките* буџети и сметководствените системи, кои постоеле во Европа на крајот на средниот век, суверенот бил овластен да троши одреден износ на пари во текот на една фискална година, но не постоело ригорозно преиспитување на постигнатите резултати иако имало контрола на трошоците. Таквиот систем е познат и како „систем кој е ориентиран кон влезните вредности (т.к. инпут)“ и во многу земји сè уште се користи за управување со финансиите во секторот на одбраната. Парламентот гласа за владиниот предлог буџет изразен во пари кои треба, на пример, да се потрошат на воениот и цивилниот персонал, операции и оддржување, капитални инвестиции и истражување и развој. Во практика, дури и во подетаљната презентација на предлог-буџетот за одбраната не може да се разбере врската меѓу политичките цели и буџетските потреби.

Од друга страна, за да можат да се проценат резултатите од работата и учиниоците, неопходно е да постојат јасни и проверливи врски меѓу целите, стратегиите и имплементацијата. Во Антрфиле 6.2 се претставени критичните димензии на мерењето на реализацијата на системите за управување со јавните финансии и практиките.

Интегритет на буџетирањето

За разлика од буџетот кој е „ориентиран на влезните вредности“, буџетот „ориентиран на резултати“, односно системот на програмско буџетирање, се користи за претворање на целите во областа на безбедноста и одбраната во барања за зголемување на способностите (капацитетите) и соодветните програми, а потоа и во буџетски барања. Најпознат ваков систем е Системот за планирање, програмирање и буџетирање на Министерството за одбрана на САД, кое на почетокот на шеесеттите години на 20 век го вовел главниот ревизор во Министерството за одбрана, Чарлс Џ. Хич, според упатствата на тогашниот министер за одбрана Роберт С. Макнамара. Многу држави, особено земјите од Централна и од Источна Европа и поранешните советски републики, во текот на посткомунистичката транзиција настојуваат да го применат или прилагодат американскиот ППБС, кој ќе им послужи за ефективно и ефикасно управување со системот на одбрана и ќе биде основа за ефикасен демократски надзор на целокупниот сектор.

Антрфиле 6.2. Клучни аспекти на мерењето на учиниоците при управувањето со јавните финансии

Во рамките на Иницијативата за јавни трошоци и финансиска одговорност (Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA) покрената од Светската банка, издвоени се следните шест клучни аспекти на работа на еден отворен и уреден рамковен систем за мерење на учиниоците:

1. *Кредибилитет на буџетот*: буџетот е реален и се извршува според предвиденото.
2. *Сеопфатност и транспарентност*: буџетот и надзорот на можните фискални ризици се сеопфатни, додека фискалните и буџетските информации се достапни на јавноста.
3. *Политички засновано буџетирање*: буџетот се подготвува во согласност со политиката на владата.
4. *Предвидливост и контрола на извршувањето на буџетот*: извршувањето на буџетот треба да биде регулирано и предвидливо, а треба да постојат и механизми за контрола и надзор на користењето на јавните средства.
5. *Сметководство, водење на евиденција и известување*: се собира, се чува и се доставува соодветна евиденција и информации заради контролата на одлучувањето, управувањето и известувањето.
6. *Надворешен надзор и ревизија*: механизмите за надзор на јавните финансии и за соодветна реакција на извршната власт треба квалитетно да функционираат.

Извор: World Bank. Public Financial Management: Performance Measurement Framework. Washington, DC: PEFA Secretariat, 2005: 2.

Системите како што е ППБС овозможуваат воспоставување на транспарентна врска помеѓу целите на секторот на одбраната и буџетот, како и помеѓу долгорочните и среднорочните планови и програми и тековните активности. Донесувачите на одлуки на извршната и законодавната власт ќе можат полесно да разберат како одредена одлука влијае врз доделувањето на средства за одбраната и нивната распределба на конкретни активности или програми во тој сектор, исполнувањето на целите на одбраната, како и врз безбедноста на државата. Ваквите системи служат и за овозможување на флексибилност на буџетирањето во променливи услови, а истовремено и за одржување на транспарентноста и одговорноста.

Меѓутоа, постоењето на ППБС, кој е силен механизам за обезбедување поддршка во процесот на одлучување – не го гарантира интегритетот на целокупниот циклус на управување со секторот на одбраната. Од таа причина, тој мора да се надолува со квалитетни механизми за надзор во извршувањето на буџетот, како и со механизми кои овозможуваат одговорност, процена и ревизија. Затоа, Министерството за одбрана на САД на моделот на ППБ неодамна му ја додаде и фазата „извршување“ (Execution) и „процена“ (Assessment), па така за овој систем сега се користи кратенката ППБСП. Системот на ППБСП овозможува сеопфатна контрола на влезните вредности и легитимноста, како и на ефикасноста и ефективноста на управувањето со финансиите.²

Во некои земји стратешкото управување со одбраната се дефинира како потреба за усогласување на целите на одбраната, стратегиите, плановите и резултатите од нивното спроведување со променливото опкружување. Во Антрфиле 6.3 со примерот на една конкретна држава е прикажано како се интегрираат буџетирањето во секторот на одбраната и управувањето со финансиите во рамките на стратешкото управување, со кои во динамичното опкружување на планирањето и извршувањето се гарантираат насоченост на политиката, транспарентност, кредибилитет и внатрешен и надворешен надзор.³

Исто така, важно е да се заштити интегритетот на буџетирањето во променливи околности, посебно кога земјата има подолг буџетски циклус. Таков е примерот со буџетскиот циклус од четири години кој постои во Обединетото Кралство, заедно со делегирање на овластувања за извршување на буџетот, што е прикажано во Антрфиле 6.4.

Холандскиот сектор на одбраната, на пример, располага со механизам за краткорочно усогласување на итно потребните капацитети во секојдневните оперативни процеси, таканаречена „забрзана процедура на набавка“. Најчесто се работи за релативно мали програми кои спаѓаат под овластувањата на носителот на буџетот. Ова може да постои во системот на планирање кој е доволно голем да произведе реални планови и доволно флексибилен да се приспособи на непредвидените

² Melez, Fransa. „Instruments for Measuring Accountability, Transparency and Control of Expenditures in the Security and Defence Sector, Презентација на конференцијата НАТО-ПАКВИАК на тема „Подобро управување со ресурсите во секторот на одбраната, вклучително и градењето на интегритет во вооружените сили“, Загреб, Хрватска (14–16 септември 2009).

³ Ова е пример на процесуален пристап кон унапредувањето на буџетирањето и управувањето со финансиите во секторот на одбраната. Пример на организациските промени кои се спроведуваат како поддршка на овој пристап е даден во Антрфиле 17.1.

околности. Во секој случај, ваквите буџетски трошоци мора да бидат подложни на постојана внатрешна и надворешна контрола и ревизија, без оглед на тоа што се бара итноста или тајноста.

Антрфиле 6.3. Управување со финансиите во рамките на стратешкото управување со секторот на одбраната

За да се обезбеди кредибилитет, транспарентност и усогласеност на плановите, буџетот и ревизијата со политиката, Министерството за одбрана на Бугарија моментално е во процес на воведување нова, сеопфатна рамка за стратешко управување со одбраната. Таа е фокусирана на пет основни процеси:

1. Ревизија на политиката на одбраната.
2. Политички насоки.
3. Ревизија на потребите за способности.
4. Создавање на способностите.
5. Процена на учиното и резултатите.

На почетокот на мандатот на секоја нова влада се спроведува ревизија на политиката на одбраната. Врз основа на тоа се објавува „Бела книга на одбраната“, која му се презентира и на парламентот. Ревизијата може да се изврши и надвор од редовниот циклус доколку дојде до значајни промени во опкружувањето, како што е на пример економска или финансиска криза (или за партнерска земја која сака да влезе во НАТО, покана од НАТО за влез во овој сојуз).

Министерот за одбрана издава политички и планирачки насоки на почетокот на секој годишен циклус на планирање, како и во текот на буџетската година кога постојат процени дека е потребно меѓусебно да се усогласат целите, плановите и ограничените средства.

Ревизијата на потребите за способности се врши еднаш на две години, во соработка со процесите на планирањето на НАТО и ЕУ во областа на одбраната. Нејзиниот резултат е донесување на одлука за реалното и сеопфатно портфолио на идните капацитети на одбраната. Подгрупите на тоа портфолио се доделуваат на менаџерите на програми како цели за градење на капацитети кои треба да се остварат во текот на следниот основен процес.

Процесот на создавање на способностите опфаќа изработка на *програми и краткорочни планови*, како и *примена*. Со програмите се утврдува како во следните години ќе се остварат зацртаните цели за градење способности. Откако ќе се донесе одлука за програмата, во текот на првата година (или две) се прави детална разработка на компонентите на способностите (или видот на ресурсите), на пример, во буџетот на одбраната, планот за набавката, плановите за регрутација, односно вработување, обуката, развојот на инфраструктурата итн. Сите овие планови потоа се спроведуваат во текот на таа буџетска година.

Процената подразбира проверка на законитоста на трошоците, мерење на учиното и на резултатите и проценка на резултатите од сите активности во одбраната. Таа се спроведува на секои четири месеци и опфаќа ревизија на претпоставките дадени во планот. Таа му обезбедува на политичкото раководство повратни информации, а може да доведе и до донесување на препорака за ревидирање на целите, стратегиите и ограничувањата преку ревизија на плановите или програмите, односно, ако претпоставките се значително изменети, преку ревизија на бараните способности или дури на целокупната одбранбена политика на земјата.

Овој пристап се заснова на претходното искуство на Министерството за одбрана на САД и на научените лекции кои се извлечени од примената на системот за планирање,

програмирање и буџетирање. Тој и понатаму овозможува политички засновано буџетирањето и воведува неколку неопходни елементи: (1) го воспоставува сфаќањето дека одбранбените способности се резултат на сите активности на раководење со секторот на одбраната, вклучувајќи го и управувањето со финансиите; се користи како главно мерило за процена на учинокот и резултатите; (2) на финансиската контрола ѝ се додава и редовната процена на ефикасноста и ефективноста и (3) на политичарите им е овозможено да ги усогласат целите, плановите и средствата во системот на одбраната и, што е уште поважно, истите да ги усогласат со променливите околности.

Воведувањето на ваквото стратешко управување овозможува квалитативно подобрување на кредибилитетот на буџетот за одбраната, ја подобрува предвидливоста и контролата на извршувањето на буџетот, го потпомага надворешниот надзор и ревизија и го олеснува постојаното унапредување на деловните процеси и методи на планирање.

Извори: Повеќе детали за процесот бр. 4 може да се најдат во: Tagarev, Todor. Introduction to Program-based Force Development. In: Defence Management: An Introduction. Geneva: DCAF, 2009: 75–92; повеќе информации за политиките и праксите на другите земји при стратешкото управување со системот на одбраната во: Spiegeleire, Stephan De et al. *Closing the Loop: Towards Strategic Defence Management*. The Hague: The Hague Centre for Strategic Studies, 2009.

Делегирање и одговорност

Централизацијата на буџетот, не само во текот на планирањето, туку и во текот на неговото извршување, претставува една од причините за неефикасноста на многу буџетски системи. Екстремната централизација на одлучувањето, многу типична за советскиот систем на командување, и понатаму влијае врз стилските на раководење во постсоветскиот простор. Во многу случаи, министерот за одбрана мора да ги одобри дури и многу мали трошоци.

Ваквата централизација го забавува процесот на одлучувањето и не остава доволно време за разгледување на можностите. Уште поголем проблем претставува загубата на транспарентноста: со оглед на тоа што предлозите за трошење на средствата одат кон врвот, поминувајќи ги различните нивоа на хиерархија, а секогаш ги потпишува лицето кое е задолжено за конкретната единица, не е тешко да се изгуби трагата за тоа кој прв поднел таков предлог и како тој влијае на другите активности во секторот на одбраната.

Организациите кои имаат ефикасно раководство, овој проблем го решаваат со делегирање на овластувања и одговорности. Во Антрфиле 6.4 е даден пример на делегирање кое оди заедно со строги аранжани за одговорност, известување и ревизија.

Кредабилитет и сеопфатност

За да биде кредибилен, буџетот на одбраната мора да биде реален и правилно спроведен. За да се обезбеди кредибилитет, буџетирањето и буџетот на одбраната мора да бидат сеопфатни и засновани на сигурни податоци и информации.

Сигурноста овде се испитува од три основни перспективи:

1. Се проценува дали прелиминарните процени на трошоците на програмите и проектите во секторот на одбраната се засноваат на сигурни статистички информации или кога тие не се достапни, на доследно спроведени студии со

кои се утврдуваат параметрите. Редовната примена на методите на независна проценка пред донесувањето на одлуката треба да овозможи значителни средства на одредена програма или проект, што може во голема мера да ја зголеми сигурноста на сите буџетски предлози.

Антрфиле 6.4. Делегирање на надлежности на носителите на буџетот во Министерството за одбрана на Велика Британија и нивната одговорност

Повеќето активности во системот на одбрана на Велика Британија се управувани преку осум „носителите на буџетот на највисоко ниво“ (Top Level Budget, односно TLB Holders). Резултатите кои носителите на буџетот на највисоко ниво се должни да ги остварат, како и средствата кои им се дадени за таа цел, се наведени во Планот на одбраната.

Постојаниот потсекретар во Министерството за одбрана на секој носител на буџетот на највисоко ниво му дава широки овластувања за управување со персоналот, инфраструктурата и буџетот. Секој носител на буџетот на највисоко ниво потпишува Договор за реализација на услуги со постојаниот потсекретар и началникот на Генералштабот, во кој се наведува:

- што треба да постигнат носителите на буџетот на највисоко ниво ;
- кои средства ги имаат за да ги остварат тие резултати;
- какви овластувања – финансиски, кадровски, комерцијални и други – им се делегирани.

Во овој договор, се дадени, исто така, и целните резултати на носителите на буџетот на највисоко ниво, кои се изведуваат врз основа на целите наведени во Планот на одбраната.

Носителите на буџетот на највисоко ниво се одговорни за управувањето со своите организации, како и за работата на нивните подредени деловни единици и агенции. На раководителите на тие единици и агенции им се делегираат одредени овластувања. Тие се одговорни пред носителот на буџетот на највисоко ниво за користењето на своите средства.

Носителите на буџетот на највисоко ниво се одговорни пред постојаниот потсекретар и началникот на Генералштабот преку Комисија на одбраната за реализацијата на целите и користењето на средствата, додека постојаниот потсекретар, како службеник одговорен за сметководствените работи во Министерството, лично одговара пред Собранието за економично, ефикасно и ефективно користење на ресурсите на одбраната, внимателна администрација и соодветно и правилно трошење на средствата.

Британското Министерство за одбрана во својот пристап користи „листа на усогласени показатели“ (Balanced Scorecard). Со помош на оваа листа, делегирањето на овластувањата се усогласува со одговорноста. Се работи за систем на стратешко планирање и управување, кој се користи за усогласување на работата на сите нивоа со визијата и стратегијата на организацијата; за пренесување на целите и вредностите кои се користат при процената на сите нивоа на хиерархијата; за подобрување на внатрешните и надворешните комуникации, како и за следење на усогласеноста на резултатите од работата на организацијата со исполнувањето на нејзините стратешки цели.

Извору: UK Ministry of Defence. *How Defence works. Defence Framework.* London: Ministry of Defence, 2009; UK Ministry of Defence. *Defence Plan 2007.* London: Ministry of Defence, 2007.

2. Се следи дали постои соодветно сметководство, односно дали системот на сметководството е сеопфатен, навремен и подложен на редовна ревизија.
3. Се следи дали се воочени ризици од спроведувањето на сите поважни програми или проекти, како и дали постојат соодветни процедури и инструменти за управување со нив.

За да биде постигнат кредибилитет, од пресудна важност се следниве три аспекти на сеопфатност на буџетот во секторот на одбраната:

1. *Лицата одговорни за планирањето на буџетот треба да ги земат предвид сите фискални операции и сите активности во секторот на одбраната.* Надвор од буџетот не може ништо да се исплати или да се работи. Во случај системот на одбраната да врши економски активности или од клиентите да наплаќа надомест за одредени услуги, сите трансакции мора да бидат покриени со буџетски процедури. Овде спаѓаат и меѓународните трансакции и префрлањето од една буџетска година во друга, како и можниот надомест на трошоците на одбраната.
2. *Постапката на буџетирањето се разгледува сеопфатно*, односно се разгледува како единствен процес, од почеток до крај – од формулирањето на целите на политиката, преку одредување на потребите и програмите на секторот на одбраната, па сè до извршувањето на буџетот, поднесувањето на извештаи и нивната ревизија. Интегритетот на постапката никогаш не се доведува во прашање.
3. *Процесот на планирање, во неколку свои фази опфаќа и испитување на алтернативите.* Планерите ги разгледуваат сите можни решенија. Кога тоа не е возможно заради ограничените аналитички капацитети, тие проценуваат две или повеќе квалитативно различни можности.

Детаљната ревизија на спроведувањето и резултатите овозможува извлекување на важни поуки и го поедноставува унапредувањето на буџетирањето и управувањето со финансиите во одбраната. Прелиминарната ревизија на одредени прашања ја спроведуваат лица кои не се непосредно вклучени во постапката на планирање пред да се доделат повеќе средства. Тоа, исто така, се смета како важен механизам за градење интегритет и намалување на можностите за појава на корупција во секторот на одбраната.⁴

Транспарентноста во мултинационални рамки

Транспарентноста на буџетирањето и самите буџети во секторот на одбраната се сметаат во последните неколку децении како важна мерка за унапредувањето на безбедноста и градењето на доверба. Податокот, дека меѓу првите иницијативи на Пактот за стабилност на Југоисточна Европа (Stability Pact for South Eastern Europe), кој бил инициран во деведесеттите години на 20 век по завршувањето на војните во поранешна Југославија била токму Иницијативата за транспарентност на буџетот

⁴ Ratchev, Valeri. „Effective Defence Policy through Integrated Management, Transparency, and Accountability.“ U: *Integrity in Defence: Effective, Transparent and Accountable Management*. Sofia: Euro-Atlantic Education Initiative, 2009: 1–94

(Budget Transparency Initiative, BTI), не нè изнеудува. Ова, накусо е претставено во Антрфиле 6.5.

Една од целите на оваа иницијатива била да се разменат и да се образложат информации за буџетирањето и за буџетите во секторот на одбраната. Двогодишните изданија, кои ги објавува Секретаријатот на Иницијативата, веќе со години служат како најсеопфатни и најавторитативни извори на информации за буџетите на вооружените сили на земјите од Југоисточна Европа кои се достапни за пошироката јавност.⁵

Антрфиле 6.5. Пример на регионален пристап со кој се поттикнува транспарентноста на буџетирањето во секторот на одбраната

Регионот на Југоисточна Европа во текот на целата последна деценија на 20 век бил тло на немири. Земјите од овој регион биле погодени од војни и конфликти, соочувајќи се истовремено со сите тешкотии на транзицијата кон пазарна економија. На крајот на „жешките“ судири, демократските трансформации доведоа до темелно реструктуирање на вооружените сили и со тоа ја изменија улогата на вооружените сили во политичките системи на овие држави. Сите земји од овој регион почнаа да воспоставуваат ефикасна демократска контрола на вооружените сили, мотивирани да воведат во целокупната државна управа, па и во областа на одбраната – транспарентност и одговорност.

Од таа причина, една од првите иницијативи на Пактот за стабилност на Југоисточна Европа била промовирање на транспарентноста на буџетирањето во секторот на одбраната. Транспарентноста, притоа, била разбрана како достапност на информации за буџетите и нивното извршување и како отворена постапка на одлучување, која е заснована на политика и, таму каде што е тоа потребно, отворена за учество на пошироката јавност. Сфаќајќи дека буџетирањето во вооружените сили е клучно за демократска контрола на војската и поширока регионална стабилност, Иницијативата за транспарентност на буџетот (БТИ) на Пактот за стабилност промовира домашна и меѓународна транспарентност на буџетот на вооружените сили и буџетирањето во одбраната во цела Југоисточна Европа. Исто така, таа ја поттикнува добрата практика на донесување на одлуки во овој сектор (креирање на политика, планирање, изработка на програма и буџетирање), ставајќи посебен акцент на отчетноста.

Другата цел беше учување на добрите практики на земјите кои се соочуваат со слични предизвици и промовирање на доброто управување во одбраната. Една од алатките за учување и ширење на добрите практики на буџетирање во овој сектор беше и усвојувањето на заедничка методологија. Оваа методологија, која беше официјално усвоена во 2003 година, се состои од мерило, прашалник и процес, но и од насоки за учување на областите на кои најмногу им треба унапредувањето. Во следниот дел е претставено погоре наведеното мерило за идентификување на областите.

Спроведувањето на овој пристап регионално или во слично мултинационално опкружување опфаќа стручна процена (тн. Peer review) и притисок на експертите заради дистрибуирање на информации и искуства за буџетот и буџетирањето, како и за инвестирањето во проширување. Постојат практични докази дека таквиот мултинационален пристап може ефикасно да го олесни воведувањето на добрите

⁵ Budget Transparency Initiative Secretariat. *Yearbook on Defence Spending in South-Eastern Europe – 2001*. Sofia: Budget Transparency Initiative Secretariat, 2002

практики во буџетирањето и управувањето со финансиите во одбраната. Тој, исто така, се смета како начин кој има голем потенцијал за зголемување на интегритетот и намалување на можностите за појава на корупција во секторот на одбраната.

Мерило за буџетирање во Југоисточна Европа

Методологијата за процена на транспарентноста во буџетирањето во одбраната во земјите од Југоисточна Европа подразбира споредување на конкретните насоки и практики со еден идеализиран систем кој служи како репер.⁶ Таквиот систем не мора нужно да постои во реалноста. Може да се смета дека системот на буџетирање кој е опишан во понатамошниот текст е „најдобар“ во „доброто управување“, посебно кога се работи за ефикасност, транспарентност и одговорност, иако не ја зема предвид понекогаш легитимната грижа за чување на доверливи информации, односно за тајност на податоците и ограничување на пристапот до тие информации.

Опишаното мерило има пет главни критериумиза мерење: (1) насоченоста на буџетирањето кон исполнувањето на целите; (2) опсег и делотворност на планирањето на буџетот; (3) извршување на буџетот и ефикасен надзор; (4) транспарентност на буџетирањето и буџетот во секторот на одбраната и (5) обезбедување на интегритет на буџетирањето во секторот на одбраната.

1. Буџетирањето на војската како составен дел на одбранбената и безбедносната политика

а. Цели, визија, стратегија

Буџетот на вооружените сили е добро интегриран во планирањето во секторот на одбраната. Тој гарантира спроведување на јасно дефинираната среднорочна и долгорочна одбранбена политика. Државата јасно ги дефинира целите на својата безбедносна и одбранбена политика со мал број на меѓусебно поврзани прописи. Постои сеопфатна стратегија за постигнување на целите на одбранбената и безбедносната политика, т.е. стратегија за пристап кон воен сојуз. Оваа стратегија, разработена со прописи, е оценета како реална. Државата има десетгодишна визија на структурата на своите сили. Таа е изводлива и доволно разработена за да може да служи како основа за истражување и развој, технолошки развој и политики за набавки на опрема. Нејзината примена е поддржана од долгорочниот план за развој на силите, во чии рамки се прави и груба процена на трошоците. Визијата и долгорочниот план ги усвојува владата или собрание.

б. Програмски пристап

Државата воспостави процес на изработка на среднорочен план, односно програма на одбраната⁷, која е осмислена на начин да ги исполни целите на политиката на одбраната. Програмата на одбраната и нејзините компоненти јасно се осмис-

⁶ Оваа методологија, во која се вклучени и мерилото и прашалникот, детално е претставена во: Tagarev, Todor „A Means of Comparing Military Budgeting Processes in South East Europe.“ *Information & Security: An International Journal* 11, 2003: 95–135.

⁷ На пример, во САД се користи изразот „Програма на секторот на одбраната за следната година“ (*Future Years Defense Program, FYDP*). Повеќе земји од Југоисточна Европа го прифатија изразот „програма“, под која се подразбира *среднорочниот план за развој на одбраната и на вооружените сили ограничен на достапните ресурси.*

лени да ги остварат целите на политиката. Таа содржи различни потреби, на пример, потребите на националната одбрана и заедничко планирање со сојузниците. Програмата на одбраната дополнително ги опфаќа програмите и проектите кои се сметаат за највисоки приоритети при остварувањето на целите на политиката. Таа сеопфатно ги покрива сите активности и трошоци во одбраната, вклучувајќи ја и кадровската политика, операциите и одржувањето, набавките, искористувањето на ресурсите, образованието и обуката, истражувањето и технолошкиот развој итн. Програмата на одбраната е ограничена со предвидените средства. Тоа, пак, ги ограничува другите барања за доделување на средства кои постојат во секторот на одбраната, како што е, на пример, барањето за обезбедување на средства за програмата на набавки или за оперативни планови. Таа ги предвидува и детаљно ги опишува можните непредвидени ситуации. Во програмата се вклучени и показателите на учинокот. Програмата со која се планираат активности⁸ во текот на првата година е доволно детаљно разработена за да може точно да се претвори во план на буџет.

в. Ризици на планирањето во секторот на одбраната и планирање на силите

Нивото на ризик врзан со структурата на силите и за среднорочниот и долгорочниот буџет јасно се поразбира.⁹ Земјата има соодветна методологија за процена на ризикот при планирањето во секторот на одбраната и планирањето на силите. Воспоставени се процедури за изработка на сценарија за примена на сила, за процена на веројатноста на секое од сценаријата под јасно формулирани претпоставки, за симулација на резултатите од ангажирањето на планираните сили, за анализа на резултатите од оваа симулација и за утврдување на ризиците. Покрај тоа, ризикот се проценува со помош на соодветни алати, додека во оваа постапка се вклучени и експерти кои го имаат неопходното знаење и искуство. На крајот, процената на ризикот потполно и ефикасно е интегрирана во планирањето во секторот на одбраната и во планирањето на силите.

г. Воениот буџет ориентиран кон остварување на целите

Буџетирањето е ориентирано кон остварување на јасните цели на политиката и програмските одлуки. Процедурата овозможува целите на политиката и програмските одлуки, ефикасно и ефективно да се преточат и да се вклучат во буџетот.

2. Планирање на буџетот

а. Планирање на воениот буџет

Улогите и одговорностите на извршната власт, како и на другите гранки на власта, кои се врзани за буџетот на вооружените сили, се сосема јасни. Тие се однесуваат на распределбата на улогите и одговорностите меѓу извршната и законодавната власт и шефот на државата (врховниот командант), потоа помеѓу повисоките воени власти, цивилните претставници на Министерството за одбрана и Министерството за финансии. Исто така, се однесуваат и на улогите и одговорностите на јавниот

⁸ Или за првите две години опфатени со планот во случај државата да има двогодишен буџет.

⁹ Повеќе за ризиците кои се појавуваат во текот на планирањето да се види во: Bucur-Marcu, Hari and Fluri, Filip; Tagarev, Todor. (eds.). *Defence Management: An Introduction*. Geneva: DCAF, 2009: 67–71. <www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?ord279=title&q279=management&lng=en&id=105077&nav1=5>.

сектор, комерцијалните организации и лоби-групите, а особено на односите помеѓу раководните лица и комерцијалните организации, кои се основани од Министерството за одбрана и други владини агенции.

б. Флексибилност

Улогите и одговорностите поврзани со клучните аспекти на буџетирањето во вооружените сили се дефинирани со закони, подзаконски акти и насоки, кои се опфатени со Законот за буџетскиот систем. Раководните лица имаат одреден степен на флексибилност при трошењето на јавните средства. Програмите и буџетот можат да се менуваат надвор од редовниот циклус на планирањето. Меѓутоа, дискреционите права на раководителите јасно се одредени со прописи. Во одредбите на законот за буџет, со кои се дефинираат непредвидените околности, се пропишани јасни и строги услови за користење на средствата. Извештаите на раководителите за трошењето на средства во непредвидени околности подлежат на независна ревизија.

в. Воените буџети

Буџетот на вооружените сили сеопфатно ги покрива сите видови на финансирање (субвенции и „приходи“/ „приливи“) и трошоци. Во воениот буџет, со јасно дефинирани извори и разработени намени на трошоците, опишан е начинот на користење на субвенциите кои му се доделени на Министерството за одбрана од државниот буџет. Исто така, опфатен е и начинот на користење на субвенциите доделени од државниот буџет на други организации кои спроведуваат активности поврзани со одбраната и слични активности, како што е, на пример, одржувањето на воените резерви. Потоа, опишан е начинот на финансирање од други национални програми, на пример, заради подготовка за прием во НАТО, начинот на финансирање од меѓународни и билатерални програми (со јасни прописи за користењето на рефундираните средства). Потоа е прикажан начинот на користење на приходите од продажбата на вишокот опрема и инфраструктура, како и приходите кои ги остваруваат комерцијалните организации и организациите кои продаваат производи и услуги на надворешни организации, во случаи кога Министерството за одбрана е сопственик или косопственик на тие организации.

Државата има капацитет и методологија, соодветно знаење и обучен персонал за правилно да ги процени сите идни трошоци во секторот на одбраната. Во тоа се вклучени и трошоците кои се во согласност со Инструментот на ОН за стандардизирано известување за воените трошоци (UN Instrument for Standardised Reporting of Military Expenditures), даноци, трошоци за придонесите за социјално и здравствено осигурување, трошоци за придонесите за пензиско осигурување и трошоци за социјално реинтегрирање на предвремено отпуштените припадници на вооружените сили, трошоци за користење на вооружените системи, опремата и инфраструктурата, трошоци за реализација на веќе склучените договори и сервисирање на кредитите, како и непредвидени трошоци.

Сите приходи и трошоци се класифицирани во согласност со меѓународните стандарди, т.е. со GFS/СДФ¹⁰ и со Инструментот на ОН. Информациите за буџетот

¹⁰ GFS/СДФ е кратенка на изразот Government Finance Statistics, односно на изразот „статистички податоци за државните финансии“. Повеќе за класификацијата на ОН на интернет-страницата < <http://unstats.un.org/unsd/class/family/family2.asp?Cl=218> >

се даваат на начин кој ја олеснува анализата на политиката и промовира отчетност. Во воениот буџет детално се разработени сите издвојувања. Даден е детален преглед на распределбата на средствата за организациите во секторот на одбраната, како и за поединечните програми. Исто така, за секоја програма и сите негови елементи јасно се претставени средствата наменети за обука, одржување, набавки, истражување и развој итн.

3. Извршување на буџетот и надзор

а. Извршување на буџетот

Државата има сеопфатен сметководствен систем, кој овозможува сигурна проценка на неподмирениите обврски. Тој овозможува увид во податоците за сите фази на „приходи“ и исплати, заедно со буџетските издвојувања и со издвојувањата за организациите и програмите.

Сите прописи за персоналната политика, операциите и одржувањето, набавките и истражувањето и развојот се стандардизирани и достапни на сите заинтересирани страни. Постојат јасни критериуми за примена на дискреционите овластувања при вработувањето и исплатите, што овозможува постоење на конкурентност. Прописите за набавка со отворени тендери, за истражување и развој, како и прописите за други услуги за кои се ангажираат подизведувачи се јасни и сеопфатни. Персоналот кој ги применува е соодветно квалификуван. Сите прописи потполно се почитуваат во практиката.

б. Ревизија

Во секторот на одбраната или во извршната власт постојат капацитети за интерна ревизија. Процедурите на интерната ревизија се јасни и подлежат на ефикасна процедурална проверка од надворешни ревизори. Постојат и капацитети за ревизија на почитувањето на финансиските прописи и ефикасноста на работата (т.н. ревизија на рентабилноста или ревизија на „вредност за парите“/ value for money). Покрај тоа, постојат и законски капацитети за независна ревизија, односно за ревизија која ја врши национална ревизорска институција, одговорна пред собранието. Постојат капацитети за ревизија на почитувањето на финансиските прописи и утврдувањето на злоупотреби, односно ненаменско трошење на средства, како и за ревизија на „вредноста за парите“. Независни истражувачки центри (универзитети, академски институти и други невладини организации), помагаат при спроведувањето на ревизијата на „вредноста за пари“ во одредени значајни области, како што се, на пример, програмите за модернизација на силите. Невладините организации имаат исклучителни капацитети и репутација за изработка на квалитетни извештаи за работата на секторите. Нивните извештаи во голема мера влијаат врз донесувачите на одлуки и на општествените ставови.

в. Известување

Владата презентира редовни фискални извештаи до собранието и до јавноста. До собранието, кон средината на секоја година се доставува извештај за извршувањето на буџетот. Исто така, се објавуваат и почести – квартални и месечни извештаи. Завршните сметки се поднесуваат до собранието во рок од шест месеци по завршувањето на фискалната година. Со нив следува и сеоп-

фатна и длабинска анализа на учиниот од поважните програми во секторот на одбраната.¹¹

4. Транспарентност на воениот буџет

а. Транспарентно донесување на одлуки

Сите аспекти на воениот буџет (планирање, извршување и процена на спроведувањето) им се достапни на донесувачите на одлуки и на јавноста. Сите учесници во донесувањето и извршувањето на буџетот – цивилните и воените планери, министрите за одбрана и финансии, владините совети, Собранието и Собраниските комисии, шефот на државата, ревизорската институција, лобби-групите, невладините профитни и непрофитни организации, медиумите и пошироката јавност – влијаат врз тој процес во согласност со јасните правила и со потполно разбирање на донесувањето и извршувањето на воениот буџет и со почитување на принципите на демократското управување.

б. Достапност на информациите

На јавноста ѝ е достапна воениот буџет и други слични информации – важни документи на одбранбената и безбедносната политика, програмата на одбраната, извештаите за извршувањето и ревизијата. Јавни се и правилата за објавување на буџетот на вооружените сили и информациите поврзани со нив. Тие се јасно пропишани со закон и оставаат многу малку простор за дискрециони права на извршните органи. Владата и релевантните агенции имаат законска обврска да објавуваат детални информации за буџетите на вооружените сили, што им овозможува на добро информирани набљудувачи да спроведат детаљна анализа. Информациите се објавуваат во печатена форма и на интернет, и тоа на јазикот кој е во службена употреба и на друг јазик кој често се користи, на пример на англиски јазик. Покрај тоа, раководителите, односно министерот за одбрана, имаат законска обврска писмено да одговорат на барањата за обезбедување на информации. Ако дел од одреден документ е доверлив¹², тој се брише, а остатокот од документот се доставува до организацијата или лицето кое поднело барање за пристап до информации.

На јавноста ѝ се достапни и вкупните информации за буџетот, како и реалните или очекуваните резултати за двете претходни фискални години. Достапни се и вкупните информации за проекциите на буџетот за пет или повеќе следни години.

Државата ги почитува меѓународните спогодби и договори во кои се пропишува објавувањето на податоците за буџетите на вооружените сили, т.е. спогодбите на ОН и на ОБСЕ и иницијативите на Пактот за стабилност. Во согласност со нив, редовно доставува точни и целосни информации.

¹¹ Во Бугарија, на пример, претседателот на Владата има законска обврска да го презентира пред Собранието „Годишниот извештај за одбраната и вооружените сили“. Иако тоа не е стриктно пропишано со закон, од тој извештај се очекува да понуди анализа на учиниот и да ги поврзе постигнатите резултати со реализираните трошоци во секторот на одбраната.

¹² Ова не е општо правило и зависи од конкретната одлука според која одредена информација се прогласува за тајна.

5. Обезбедување интегритет

Буџетирањето на вооружените сили се заснова на детаљно и сигурно проектирање на буџетот, односно на фискални ограничувања во сеопфатната и доследна квантитативна макроекономска рамка. Сите претпоставки на планирањето на буџетот т.е. главните фискални ризици, неизвесните и специфични трошоци поврзани со набавките итн. – се јасно документирани и земени предвид. Исто така, најважните претпоставки, како што се макроекономската и фискалната анализа и проекциите, ги оценуваат независни експерти.

За сите програми во секторот на одбраната трошоците се одредуваат со користење на сеопфатен и доследен збир на фактори на трошоците, кои се јасно поврзани со наодите на независниот национален завод за статистика. Интегритетот се проверува со помош на информациски систем. Програмите и буџетирањето се изработуваат со помош на информациски систем, кој содржи алатки за автоматизирана анализа и за поддршка на одлучувањето, со што се овозможува заедничка работа и соработка. Сметководствената основа е јасно назначена и ги содржи целосните промени во сметководствената практика, како и постојните сметководствени политики.

Јасно се утврдени и документирани сите алтернативни програми и буџети кои одговараат на различните претпоставки. Постои јасна писмена процедура за премин од една алтернатива на друга, при што преодните одредби, исто така, се јасно документирани. Достапна е и историјата на двата плана, како и историјата на резултатите и процената на нивната примена.

Фискалните извештаи се интерно конзистентни и усогласени со релевантните податоци од другите извори. Сметководствените извештаи ефикасно и навремено се усогласуваат со буџетските издвајувања и банкарските сметки. Ревизијата на сметководствените извештаи, исто така е навремена и ефикасна. Постои строго усогласување на фискалните и на монетарните податоци. Националниот завод за статистика има институционална независност, која му овозможува проверка на квалитетот на буџетските податоци. Во целост се применуваат меѓународните стандарди за постигнување интегритет и квалитет на буџетските податоци.

Поглавје 7

Набавки во одбраната

Набавките во одбраната се составен дел на два сосема различни процеси:

1. Процесот на набавка на нови одбранбени капацитети, на пример, со воведување на понапредни системи на вооружување.
2. Процесот на одржување на постоечките капацитети со обезбедување на резервни делови, гориво, логистички услуги.

Доколку организациите, процедурите и поединците кои се вклучени во процесите немаат интегритет, тогаш и двата процеси се подложни на корупција. Ова поглавје првенствено се фокусира на првиот процес, затоа што:

- обично бара поголеми парични суми
- поврзувањето на потребите на одбраната со стварната набавка е далеку од едноставно;
- често подразбира напредни технологии, а врз основа на тоа има мал број на потенцијални снабдувачи;
- можностите за набавка се уште повеќе ограничени кога безбедноста на набавката или други аспекти од националната безбедност се земат предвид и
- статистичките податоци за трошоците се ограничени, тешко достапни, или не постојат.

Како резултат на овие и други фактори, набавките во одбраната подразбираат висок ризик од корупција. На пример, повеќе од половината случаи кои ги опфаќа Антикорупцискиот преглед на одбраната¹ се однесуваат на меѓународна набавка на нови системи на вооружување и опрема. Без оглед на предметот на набавката, повеќето од заклучоците во ова поглавје се однесуваат и за набавки во рамките на одржување на капацитетите.

Истражувањата за корупција во рамките на набавки обично се фокусираат на прашањата поврзани со договорите, односно онаа фаза од процесот на набавка кога државните службеници подготвуваат, потпишуваат и раководат со спроведувањето на договори со набавувачите на опремата и услугите на одбраната. Како и да е, со цел да се откријат механизмите на корупцијата, треба детално да се проучи процесот на набавка и да се развијат соодветни мерки за искоренување на корупцијата.

¹ Овој преглед редовно го објавува организацијата „Транспаренси интернешанал“ види: <www.defenceagainstcorruption.org/news/digest-navigationmenu-111>.

Интегритет на процесот на набавка

Набавката во одбраната е процес на додавање нови или подобрување на постоечките капацитети на одбраната, особено кога тоа подразбира воведување на нови технологии. Антрфиле 7.1. дава дефиниција на терминот и ги опишува трите главни области на набавката.

Она што е клучно за намалување на можностите за корупција при набавките е интегритетот на процесот на донесување одлуки. Донесувањето одлуки мора да биде така регулирано, што ќе даде одлуки за набавката и спроведените набавки јасно ќе бидат поврзани со целите на одбранбената политика и предвид ќе бидат земени фискалните и други ограничувања на средства. Правилата мора да дадат јасна причинско-последична врска меѓу целите на одбраната и набавките.

Антрфиле 7.1. Домен на набавките во одбраната

Изразот набавки во одбраната се однесува на низа постапки и задачи кои во основа може да се поделат во три широки области на делување:

- донесување одлука за тоа што треба да се набави;
- донесување одлука за тоа како тоа да се набави;
- набавка.

Донесувањето одлука за тоа *што треба да се набави*, што на прв поглед изгледа лесно, воопшто не е едноставно и е клучно за општиот успех на целиот процес на набавка. Буџетите на одбраната, иако најчесто меѓу највисоките се ретко доволни да ги покријат сите побарувања на одбраната, па затоа во проектите на набавка мора да се одредат приоритетите за да се состави сеопфатна одбранбена програма која ќе биде детална и избалансирана (и секако, поединечните проекти мора да бидат соодветно раководени за да бидат исплатливи и да претставуваат наменско трошење на средствата). Деталното проучување на конкурентните потреби и креативно размислување за средствата за нивно задоволување се многу важни за успешна набавка, инвестирањето во тие активности ќе помогне во намалување на ризикот а да се зголемат шансите за успех на проектот.

Одлуката *како да се набави* опремата или услугата најчесто се донесува со подготовка на стратегија за набавка, официјален документ во кој се запишани и оправдани различните донесени одлуки. Уште еднаш, инвестирањето ќе помогне во намалување на ризикот и зголемување на шансите за успех на проектот. Процесот на самата набавка на опремата или услугите, нивното одржување во текот на користењето, и на крај ослободувањето од нив, често е поделен на повеќе фази за да се направи целокупната задача полесна и да се укаже на места каде проектот треба да се разгледа повторно и да се донесат одлуки за во иднина. Ова се нарекува циклус на набавка.

Овие три фази на активноста се меѓусебно поврзани и не мора во секој случај да одвиваат онака како што е дадено во листата. Има предности во тоа да се вклучат активности кои ќе помогнат во препознавање и објаснување што треба да се набави во рамките на самиот циклус на набавка.

Извор: Lawrence, Anthony. Acquisition Management. Во: Defence Management: An Introduction. Geneva: DCAF, 2009: 156–157.

Прво, креаторите на политиката и планерите мора јасно да ги соопштат потребите на мисијата. Оваа изјава² мора со прецизни аналитички термини да ја оправда потребата да се разреши дефицитот во способностите на одбраната или да се испита технолошката можност за поефективно и поефикасно изведување мисии на одбраната. Мора да произлегува од прецизни анализи на мисијата, односно од анализи на постоечките и предвидени капацитети на мисијата во врска со планираната побарувачка на услуги,³ и мора да содржи доволно квантитативни информации за да се утврди и оправда потребата. Пред да се изготви изјавата, треба да се направи опширна анализа на учинокот и да се идентификуваат недостатоците на можностите. Изјавата, исто така, може да содржи и процена на влијанието доколку потребите на мисијата не се задоволени, како и нејзината критичност, временска рамка и долгорочните процени на планирање на ресурсите.

Второ, дефиниција на оперативните барања. Ги образложува квалитативните и квантитативните параметри кои ги определуваат потребните капацитети на еден систем и служат како основа за определување на оперативната ефикасност и адекватност на еден систем пред неговото воведување.

Трето, само откако првите два чекори ќе бидат добро разбрани и документирани, може да се премине на дефинирање на технички барања и стандарди и да се продолжи со набавка и планирање на буџетот на набавката. Дефинирањето на потребите на мисијата и оперативните барања, исто така користат во дефинирањето на некои од главните критериуми за процена на понудите и избор на набавувачи, како и во проценувањето на реалните испораки на опрема, системи и услуги на одбраната. Антрфиле 7.2 ги прикажува искуствата на Министерството на национална одбрана на Полска во спречување на корупцијата при набавка.

Држењето до редоследот на овие чекори на процесот на набавка е битно за интегритетот на процесот на донесување одлуки. Исто така, обезбедува и независна проценка⁴ на пр. пред ангажирање на значајни јавни средства, како и за ревизија на резултатите и имплементација на одлуките за набавка од страна на одговорни државни организации или независни надбљудувачи.

² Министерството за одбрана и другите сојузни органи на САД се обврзани да дадат официјален документ со наслов Изјава за потребите на мисијата. Види Federal Aviation Administration. „Mission Analysis. Appendix B: Mission Need Statement Template.“ <<http://fast.faa.gov>>.

³ Во одбраната, ова е дел од сеопфатна ревизија на политиката на одбраната на пр. Стратешки ревизии на одбраната (Strategic Defence Review) или Четиригодишна ревизија на одбраната (Quadrennial Defence Review).

⁴ Процена која е независна од онаа направена од застапниците на некоја од одлуките за набавка. Може да се изведе од посебно направен тим во самиот сектор за одбрана, друга државна организација или од независен надбљудувач. За последното види Антрфиле за договори за интегритет подолу.

Антрфиле 7.2. Зачувување на интегритетот на Процесот на набавки во одбраната и спречување на корупција во Полска

Набавките во одбраната се област со висок ризик од корупција. Има неколку клучни точки во процесот кои треба да се обработат со посебно внимание за да се намали ризикот на минимум. Тие постојат во подготвителната фаза, за време на тендерот или преговорите, како и во спроведувањето на договорот. Неопходно е да се обрне внимание на овие посебни прашања, на пример со поставување на одредени прашања во сите клучни делови на процесот. Најважните од нив се дадени подолу. Во практиката на полското Министерство за национална одбрана, Бирото за антикорупциски процедури има должност да ги постави овие прашања, да подготви мислења и да предложи решенија.



Подготвителна фаза

Оперативни побарувања за ново вооружување. Дали тие овозможуваат непристрасна конкуренција во иднина? Дали се базирани на реални оперативни потреби или на нешто што било видено во рекламна брошура?

Технички побарувања за ново вооружување. Дали тие се базирани на оперативни побарувања или се само копирани од техничка спецификација на одреден производ? Дали се точни и објективни? Дали тие овозможуваат непристрасна конкуренција? Ако не, дали е тоа јасно прикажано и оправдано?

Планирање и буџетирање. Дали планот за набавка е направен за купување капацитети и системи или само за поединечни производи? Дали обемот на работа е оправдан со реални потреби? Дали се осигурани средствата за целиот проект и за следните години исто така? Дали непланираните купувања се оправдани со реални итни оперативни потреби?

Процедури на набавка

Конкурентност. Дали процедурата е конкурентна, особено тендерот? Ако не, дали може да се оправда набавката од еден набавувач или ограничениот тендер да се оправда? Дали процедурата е максимално конкурентна?

Критериуми за процена, документација. Дали се критериумите јасни и прецизни? Дали се еднакви за сите учесници? Дали важноста на објективните критериуми (како што е цената или трошоците на животниот циклус) е поголема од онаа на субјективните (како што се дополнителните капацитети). Дали комплетната документација на тендерот а јасна и објективна?

Конфликт на интереси. Дали членовите на комисијата за тендерот, како и другите претставници кои учествуваат во подготвителната или фазата на спроведување, забележале какви било врски со потенцијалните понудувачи кои може да претставуваат конфликт на интереси? Дали тие потпишале изјава со која потврдуваат дека нема конфликт на интереси? Ако потпишале, како е тоа верификувано?

Должности на комисијата за тендер. Дали комисијата работела како што било предвидено и договорено во документацијата?

Договор и негово спроведување

Проверка (осигурување) на квалитетот, тестирање дали ќе бидат изведени соодветни тестови (објективни и базирани на сигурна методологија)? Дали проверката (осигурување) на квалитетот е предвидена во спроведувањето на договорот?

Нацрт-договор и конечен договор. Дали е прецизен и дали ги почитува правата на Министерството за одбрана?

Спроведување на договорот. Дали договорот е спроведен онака како што е потпишано? Дали промените или амандманите на договорот се оправдани?

Интегритетот на процесот на донесување одлуки е клучен за обезбедување транспарентност на процесот. Имало случаи кога како знак за транспарентност понудите се отворени пред ТВ-камерите, а истовремено условите на тендерот се напишани на начин кој фаворизира одреден набавувач или дури ги елиминира сите негови конкуренти.

Дополнителни мерки кои гарантираат транспарентност на набавката во одбраната вклучуваат:

- јавно достапни и транспарентни документи на одбранбената политика кои даваат јасни, конзистентни и веродостојни упатства за модернизација на одбраната;
- навремено известување на потенцијалните набавувачи, вклучувајќи ги и компаниите од националната одбранбена индустриска база за претстојните набавки и очекуваните барања;
- отворено конкурентно наддавање, на пример, преку употреба на Европската огласна табла за можности за договори во одбраната⁵, која ја одржува (уредува) Европската агенција за одбрана;

⁵ Види www.eda.europa.eu/ebbweb

- користење на трошоците за целиот циклус, наместо само почетните трошоци при планирање на набавката и споредување на понуди од конкурентни набавувачи⁶ и
- ригорозна процена на ризикот и транспарентно справување со ризикот.

Антрфиле 7.3. наведува бројни негативни последици, вклучувајќи и висок ризик од корупција, заради недостаток на транспарентност при набавката во одбраната.

Институциите на одбраната и парламентарните комисии кои ги увидуваат недостатоците во набавката во одбраната и се зафаќаат со зацврстување на нејзиниот интегритет треба да ја земат предвид имплементацијата на меѓународниот стандард ИСО (ISO) 15288⁷ и сродните НАТО-публикации ААП-48 (AAP-48). НАТО одлучи да го почитува ИСО/ИЕЦ 15288 (ISO/IEC 15288) во поделбата на циклусот на целокупниот систем во шест фази

1. Концепт.
2. Развој.
3. Производство.
4. Употреба.

Антрфиле 7.3. Последици од недостаток на транспарентност при јавните набавки во секторот на одбраната

Недоволно јасно дефинираните или двосмислени политики за набавка на вооружување, како и строго доверливи процеси на набавка редовно доведуваат до

- недоволна проверка на причините за набавка на системите на вооружување;
- неефикасност на владините одлуки со негативни последици за националната и регионална безбедност;
- загриженост кај соседните земји;
- корупција при набавка на вооружувањето и кај сите одлуки за набавка поврзани со војската;
- сериозно губење на довербата на јавноста во вооружените сили, кои може да бидат дискредитирани и подложни на непотребни контроверзии.

Извор: Bor, Hans et al., *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*. 6th edition. Lausanne: Inter-Parliamentary Union and the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2007: 173.

⁶ Да се гарантира споредливост на процените на трошоци и се препорачува ефикасно следење на заеднички модели на трошоци. Види *Code of Practice for Life Cycle Costing*, RTO-TR-SAS-069. Paris: NATO Research and Technology Agency, September 2009; *Methods and Models for Life Cycle Costing*, RTO-TR-SAS-054. Paris: NATO Research and Technology Agency, June 2007; *Cost Structure and Life Cycle Costs for Military Systems*, RTOTR-058. Paris: NATO Research and Technology Agency, September 2003

⁷ Види ISO/IEC 12207: 2008, „Systems and Software Engineering – System Life Cycle Processes.“ Edition 2. International Organization for Standardization, 2008.

5. Поддршка.

6. Повлекување.

Секој фаза подразбира еден важен период од циклусот на функционирање на одбранбениот систем. Поделбата на системот на функционирање во фази се базира на практичноста во изведување на работата со преземање на мали, разбирливи и навремени чекори. Фазите, згора на тоа, помагаат во справувањето со несигурности и ризикот е поврзан со цената, распоредот, општите цели и донесувањето одлуки. Секоја фаза си има своја посебна намена и придонес во целокупниот циклус. Преминот од една во друга фаза подразбира користење на врати на одлуки и влез/излез критериуми.

Примената на ISO 15288 и AAP-48 дава заедничка и интегрирана рамка на процесот на инженериските системи и менаџирање со проектите и овозможува интеграција на дисциплините на менаџирање со проекти и технички процеси во текот на целиот циклус и транспарентна интеракција меѓу организациите кои учествуваат.

Структурирањето на системот на функционирање на одбранбениот систем на овој начин овозможува ригорозен надзор на набавката во одбраната од страна на парламентот. Антрфиле 7.4. прикажува пример на надзор на набавката извршен од страна на холандскиот Парламент⁸. Мора да се признае дека инволвираноста (вмешувањето) на парламентот го забавува процесот на набавка, но во исто време придонесува за интегритетот и ја зголемува транспарентноста на процесот на одлучување, и на тој начин ја намалува можноста за корупција при набавки во одбраната.

Од посебен интерес е можноста за корупција при „оф сет“-аранжманите поврзани со набавка во одбраната за кои ќе стане збор во следното поглавје.

Интегритетот на организациите-учеснички

Покрај интегритетот на процесот, организациите учеснички и од страната која побарува и од страната која снабдува при набавката во одбраната мора да имаат интегритет со цел да се намали ризикот од корупција.

Ова поглавје ги проучува страната која побарува, односно организацијата на министерствата за одбрана и агенциите одговорни за набавка и барањата од владите до претприемачите на одбраната. Поголавјето 20 е посветено на страната која снабдува, односно напорите на индустриите на одбраната и нивните асоцијации да ги утврдат и да ги зацврстат стандардите за интегритет на меѓународно ниво.

Нема општо валидни модели за организирање на набавка во одбраната. Едно општо правило е дека процесот на набавка треба да биде добро координирано со другите важни процес на планирање и раководење во одбраната. Друга карактеристика на добар организациски план е јасниот опис на бараните над-

⁸ За детали во рамките на меѓународен споредбен контекст види Eekelen, Willem F. van. *The Parliamentary Dimension of Defence Procurement: Requirements, Production, Cooperation and Acquisition*. Occasional Paper No. 5. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2005.

Антрфиле 7.4. Надзор на парламентот на набавката во одбраната во Холандија

Холандија негува долга традиција на строг надзор на парламентот на набавката во одбраната. Во принцип, сите одлуки за набавка кои надминуваат 25 милиони евра мора да поминат во парламентот. Тоа се прави со помош на таканаречената процедура на набавка. Владата (односно државниот секретар за одбрана кој има опремување на одбраната како дел од своето портфолио), испраќа писмо избрано од четири типа, А, Б, Ц или Д, во зависност од фазата на набавка. Без да се навлегува во детали, различните фази почнуваат од побарувачка за систем за вооружување (или замена на постоечкиот) до конкретен предлог да се купи системот X од производител Y. Парламентот е во можност да влијае на одлуките во која било фаза во процесот на набавка. Па, кога владата наведува потреба од замена или набавка (или предлага да се набават повеќе системи), парламентот може да се противи или да го измени предложеното. Може да дојде и до противење или измена на конечната одлука за набавка (зелено светло), иако во практика ова не се случува често. Во поголем број случаи, намерите на владата во текот на целиот процес се под влијание на четирите писма кои се разгледуваат од парламентот.

За поважни проекти кои надминуваат 100 милиони евра, се применува посебна процедура (големи проекти), која подразбира уште подетално и почесто известување на парламентот. Типичен пример за ова е инволвирањето на владата на Холандија во развојната фаза на заедничкиот бомбардер за напади, американскиот наследник „Ф-16“. Но, има и други значајни проекти, на пример Авијациската мобилна бригада. Сè на сè, изгледа дека во Холандија моменталната состојба, генерално гледано, е оцената како задоволувачка. Има дискусии за финансискиот праг и мудроста на деталното парламентарно испитување, но понекогаш навистина содржи многу технички детали. Во оваа рамка, се поставуваат прашања за квалитетот и за независноста на информациите на владата и пожелноста на спротивни докази, на пример од страна на независен институт на одбраната. На крај, улогата на индустријата и на лобистите и нивниот пристап до членовите на одборот на одбраната често е дискутирана. Како и да е, не се случиле некои поголеми инциденти во врска со тоа.

Извор: Jan Hoekema, поранешен член на Парламентот, Холандија, 2002, цитиран според Hans Born et al. Parliamentary Oversight of the Security Sector. 2007: 174.

лежности, авторитети за донесување одлуки. Во Антрфилето 7.5. се претставени надлежностите при набавката и акционерите кои се вообичаени за земјите со добро етаблирано раководење во одбраната и нејзината демократска контрола. За пост-тоталитарните одбранбени институции, сепак, честопати е проблем да се одредат соодветните надлежности и да се обезбеди и координира потребната експертиза, така што оние што ги носат одлуките се добро познати, а процесот на донесување одлуки е транспарентен.

Во тој поглед, од интерес е искуството на Бугарија. Есента 2009 г., министерот за одбрана на Бугарија, Николај Младенов, предложил измени на Законот за одбрана и вооружени сили, кој го ограничува неговиот личен авторитет при набавката во одбраната. Според овие измени, министерот може да одлучува за набавки до 25 милиони евра. За набавки од 25 до 50 милиони, Министерството за одбрана треба

Антрфиле 7.5. Надлежности и чинители во јавните набавки

Општо, има четири категории на луѓе или акционери кои се вклучени во набавката во одбраната. Прво, тоа се оние кои одлучуваат за барањата за опрема или услуга. Постапувањето на ефективни барања не се случува наеднаш, туку во одреден временски период и проучување во текот на кои барањето е постепено разјаснето и елаборирано во детали. На пример, ако на почетокот е поставено широко барање за набавка на средства за уништување на основните борбени тенкови на потенцијален непријател, преку разгледување на расположивите опции може да биде скратено на барање за набавка за пренослив антитенковски ракетен систем, и на крај преведено во детаљна спецификација во која ја опишува бараната функција. Како и да е поставена задачата, еден многу важен акционер во оваа категорија е корисникот-претставник на вооружените сили, кој е одговорен за образложување на барањето од гледна точка на оние кои ќе ја користат опремата или услугата којашто се бара. Секако, корисникот има стручно познавање за тоа како воените системи се користат практично, а со самото тоа и каков вид на капацитети се потребни за изведување на дадена воена задача. Како и да е, како што ќе се покаже, ова не значи дека корисникот е најсоодветната личност да одлучи која опрема е соодветна да го исполни барањето или да раководи со процесот на набавка. Заедницата на корисници - вооружените сили, општо раководат со почетните фази на поставување на барањето, додека завршните фази се често подобро раководени од специјалисти за набавка. Тие ја сочинуваат втората категорија на акционери.

Специјалистите за набавка честопати се одговорни за раководење со најголемиот дел од набавката, ги прецизираат деталите на барањето, договорот со набавувачите, обезбедуваат испорака на бараната опрема и/или услуга, управуваат со одржување во текот на употреба и договараат нејзино отстранување на крај. Затоа што набавката може да биде многу комплицирана, многу држави увиделе дека е корисно да се формираат сектори или агенции кои се задолжени со оваа улога и да го развијат раководењето со набавка како професионална специјалност. Овој пристап има многу предности, затоа што поттикнува развој и споделување на знаењето за набавката, и тоа индивидуално и меѓу институции, ѝ му овозможува на корисникот да се концентрира на основните воени должности. Како и да е, раководење со набавката подразбира дека финансиската одговорност, обврската да се трошат јавни средства рационално, треба да му се даде на раководителот на набавката и да се изведе со соодветно трошење на буџетот предвиден за тој проект. Ова наметнува начело дека функцијата на корисникот треба да се оддели од финансиската функција. Ова е затоа што корисникот, од сосема оправдани причини има тенденција да го изнајде најдоброто техничко решение за одредено барање, додека во поширок интерес на секторот на одбраната, односно владата, парламентот и даночните обврзници, е да се постигне рамнотежа меѓу опремување на вооружените сили колку што е можно подобро и наменското трошење на јавните средства. Ова, пак, бара неутрален учесник, раководителот на набавката да го избере најдоброто решение кое ќе ги елиминира тензиите кои понекогаш постојат меѓу овие две страни.

Третата категорија на акционери ја сочинуваат оние кои ќе ги надгледуваат и внимателно ќе ги разгледуваат проектите на набавка, обично членови на највисокото раководство на секторот на одбраната. Последната категорија на акционери е составена од надворешни агенции кои имаат средства да ја набават опремата или услугата што се бара. Тоа се приватни фирми, но оваа категорија може да вклучи и други владини агенции или влади на други држави.

претходно да добие дозвола од Советот на министри (Кабинетот), а за случаи над 50 милиони евра, Советот на министри треба да добие одобрување од Парламентот.

Дури и кога сите овие надзори не се достапни, владите имаат на располагање инструменти да го зголемат организацискиот интегритет и да ги намалат ризиците од корупција при набавката. Антрфилето 7.6. дава пример за искуството на Сиера Леоне, кое се смета за добра практика.

Антрфиле 7.6. Борбата против корупцијата при набавка

Абдул Теџан Кол, претседател на Антикорупциската комисија во Сиера Леоне отпочнал агресивна кампања која се залага за зајакнување на транспарентноста и одговорноста на сите министерства, сектори и агенции на Сиера Леоне. Антикорупциската комисија е основана да ја води борбата против корупцијата, увидувајќи дека јавните актери и министрите ја претставуваат првата борбена линија. На почетокот, девет казни дела биле дефинирани како корупција, но во септември 2008 г., новиот Закон за борба против корупцијата го зголемува бројот на казни дела за корупција на дваесет и две. Казнените дела при набавка, вклучувајќи и дела во процесот на наддавање, се сега покриени со антикорупцискиот закон. Претходно, договорите за набавка резултирале со нерегуларни набавки и замениците-министри одговорни за набавката не можеле да бидат судски гонети. Корупцијата при набавка се смета за значаен проблем насекаде во светот. Конфликт на интереси е сега прекршок против законот. И секое непочитување на правилото на постапката резултира со дисциплинска постапка. Државните службеници, исто така, мора да го пријават својот имот.

Сега се преферираат судења со судија а не со порота, затоа што како што вели претседателот, полесно е да се подмити некогаш во група од дванаесет отколку да се подмити судија. Сиера Леоне сега има двајца судии кои специјализираат во областа на корупцијата. Исто така, во сила е минимумот за казнување. Со тоа се избегнуваат претходните проблеми со казните кои некогаш подразбирале само опомена.

Одредбите на Конвенцијата на ОН сега се национални закони. Ова ја зајакнува борбата против корупцијата. Заштитата на поткажувачите исто така е значително подобрена со сегашниот закон. Поткажувачите сега се заштитени од законот и имаат право на 10% од парите што ќе бидат вратени со помош на информацијата, судењето и пресудата. Воведена е и бесплатна телефонска линија. Потенцијалните поткажувачи се предупредени дека неточните обвинувања ќе резултираат со гонење на оној кој пријавил неточни информации.

За повеќе информации за заложбите на Антикорупциската комисија посетете ја веб- страницата www.anticorruption.sl.

Уште еден инструмент којшто владите може да го употребат за го зајакнат интегритетот на набавката е да постават барања за воведување етички стандарди од страна на набавувачите на одбраната. Антрфиле 7.7. ги дава американските прописи во одбраната кои значително биле подобрени во 2009 година.

Интегритетот на постапките на поединци

Ниедна мерка која се презема за спречување на корупцијата во набавката нема да биде ефективна доколку поединците кои се вклучени немаат интегритет. Државите

често се обидуваат да воведат „цврсти“ и „меки“ мерки за да ја намалат корупцијата во набавките во одбраната.

„Цврстите“ мерки се користат да ги означат како криминални дела конфликтите на интереси и давањето мито, непосредно или посредно. Правилата за конфликт на интереси на претставници на одбраната се однесуваат на периодот на јавната набавка, како и на претходни контакти на поединци со набавувачи на одбраната или можни контакти со производители во текот на одреден временски период откако престанале да работат за министерството за одбрана или за агенцијата за набавка.

На пример, многу држави сметаат дека е конфликт на интереси кога службеник во секторот на одбрана-цивил или воено лице, ќе почне да работи или има корист на поинаков начин од набавувачот на одбраната во период од една, две или повеќе години откако ќе престанат да работат за владата⁹. Ова правило често важи не само за претставници кои непосредно учествувале во договорот, туку и за државни службеници и воени офицери кои имале улога во процесот на набавка – од дефинирање на побарувањето до процена на квалитетот на производот или услугата која била дадена.

„Меките“ правила за интегритет на поединци, исто така, придонесуваат за намалување на ризиците од корупција. Етичките кодекси припаѓаат во оваа група на мерки, се применуваат од владини организации, како и од набавувачи на одбраната.

Уште една мерка која се наоѓа меѓу „тврдите“ и „меките“ мерки е охрабрувањето или условот луѓето кои имаат информација за корупција во текот на примената или потпишувањето на договорот да ја пријават на властите. Ова охрабрување оди заедно со правилата кои обезбедуваат заштита за таквите поткажувачи.

Антрфиле 7.7. дава информација за правилата на Соединетите Држави кои ги прават етичките програми, обуката, известувањето и заштитата на поткажувачите задолжителни за сите производители во одбраната.

Слична одговорност за известување исто така имаат и вработените во државните институции, со одредба дека какво било известување, по e-mail, на интернет или по телефон, ќе биде анонимно и нема да може да му се влезе во трага, освен ако личноста што пријавува не го сака тоа. Постерите на американското Министерство за одбрана кои рекламираат такви линии за пријавување се дадени на Слика 7.1 подолу¹⁰.

Антрфиле 7.7. Федерални прописи за набавка за програмата за етика меѓу производителите

Дури и пред 2007 година, прописите во одбраната на САД бараа производителите да се држат до највисокиот степен на интегритет и чесност. Конкретно, прописите на одбраната бараа производителите да имаат 1) пишан кодекс за етичко однесување;

⁹ За еден таков случај кој се здоби со голем публицитет, како и за реакција на набавувачот и на владата види www.iasa.com.au/folders/Publications/Legal_Issues/unethicalboeing.html или www.huizenga.nova.edu/6240/cases/Boeing_AirForceEthicsScandal.htm. За реакцијата на Конгресот, види www.defense-aerospace.com/article-view/verbatim/49262/mccain-exposes-usaf-role-in-tanker-lease.html.

¹⁰ Види www.dodig.mil

2) обука на сите вработени за етичките принципи; 3) периодична проверка на почитување на начелата за етичко однесување; 4) внатрешна ревизија, надворешна ревизија или и двете; 5) дисциплински постапки за несоодветно однесување; 6) навремено пријавување кај одговорните државни органи за какво било сомнително (претпоставено) прекршување на законот во однос на договорите со државата; 7) целосна соработка со која било државна агенција одговорна за истрага или отстранување на неправилностите. Иако прописите на одбраната предвидуваат набавувачите да ги имаат овие елементи, тие не беа задолжителни.

Со двата амандмани во 2007 и 2008 г., Федералниот пропис за набавка воведува и засилува етички правила за набавувачите. Правилата на одбраната сега бараат набавувачите кои склучуваат договор со државата да имаат пишани кодекси за етика во бизнисот и програма за обука на вработените на набавувачот за почитување на таа етика во бизнисот и да постават постери на работните места за телефонски линии за пријавување на измама за да се охрабрат вработените да пријават каква било злоупотреба во врска со извршување или потпишување на договор со државата.

Згора на тоа, изменетите етички правила за набавувачите сега ги покриваат и договорите за време на војна, на пример во Ирак и во Авганистан, и бараат од набавувачите да пријават прекршување на кривичниот законик кои се однесуваат на измама, конфликт на интереси, мито, недозволени провизии или давање неточни информации во врска со потпишувањето или извршувањето на договорот со владата или договорот со кооперант. Треба да се забележи дека овие барања се спроведени со одредба во договорот и се задолжителни. Според изменетите правила набавувачите може да бидат суспендирани и исклучени од договорите со државата заради свесно криење на такви прекршоци и неинформирање за навремено плаќање.

Според Федералниот пропис за набавка, секој набавувач воспоставува внатрешни системи за контрола за

- олеснето откривање на несоодветно однесување;
- осигурување дека корективните мерки се навремено преземени;
- промовирање организациска култура која поттикнува етичко однесување и посветеност на почитување на законот.

Од јануари 2009 г., со правилата на Секторот на одбраната се регулира и заштитата на вработените на набавувачот кој ќе им дадат информација на државните службеници за ненаменско трошење или несоодветно раководење, опасност по здравјето и безбедноста на јавноста или прекршување на законот поврзан со договорот или одобрението на МО. Поточно, вработениот не смее да биде отпуштен, преместен на хиерархиски пониско работно место, или да биде дискриминиран на друг начин како резултат на тоа што ѝ дал информации на владата, кои се однесуваат на прекршување на договорот. Исто така, набавувачите се задолжени да ги информираат нивните вработени писмено за овие федерални права и за заштита на поткажувачите.

Извор: Владината Канцеларија за одговорност на САД, Defense Contracting Integrity: Opportunities Exist to Improve DOD's Oversight of Contractor Ethics Programs, GAO-09-591 (Washington, DC: United States Government Accountability Office, September 2009), 6-7 and 16.

Во Полска, една од земјите кои неодамна станаа членки на НАТО, секој повисок офицер, освен воените судии и обвинители, за кои важат општите правила за судии и обвинители и помлади офицери кои служат во финансиска или логистичка единица, се должни да пополнат образец за имотната состојба. Пополнетите обрасци не се јавни и се контролирани од Воената полиција. Оние кои во последните три години од нивната воена служба учествувале во процесите на набавка кои вклучуваат планирање, спроведување на тендерската процедура или спроведување на договорот, не можат да се вработат во ни една фирма од секторот на одбраната. Фирми од секторот на одбрана се оние кои произведуваат или нудат производи, услуги или изведуваат градежни работи во секторот на одбраната, и не е важно дали учествувале во тендерите на МО или не.¹¹

Договори за интегритет

На крај од проучувањето како да се соочиме со ризикот од корупција во набавката, ќе се фокусираме на рамките кои опфаќаат повеќе органи, мултинационалните рамки и ангажирање на надворешни надбљудувачи на процесот на набавка.

Односите на државата со наменските индустрии, како и меѓународната соработка на индустриите на одбраната, мора да водат кон интернационален антикорупциски конзорциум и поврзани кодекси на однесување. Таквите конзорциуми ќе вршат притисок за построги антикорупциски барања во глобалната регулаторна рамка, со цел да постигнат ниво без мито во трговијата со оружје.



Слика 7.1. Постери за анонимни поткажувачи (информанти, дојавувачи)

Но, бидејќи секое големо патување почнува со мали чекори, земјите кои започнале со градење на интегритетот можат да почнат со фокусирани напори, како што се отворање на одреден случај на набавка во одбраната на разгледување

¹¹ Лична комуникација со Мацеј Внук, 2 декември 2008 г.

однадвор. Во Антрфилето 7.8. е дадено искуството со договорите за интегритет во одбраната, инструмент развиен од „Трансперенси интернешанл“, за соочување со ризиците од корупција во одбраната, применет со голем успех насекаде во светот.

Антрфиле 7.8. Зајакнување на големите набавки со договори за интегритет во одбраната

Во 1990-тите, „Трансперенси интернешанл“ развиле договор за интегритет како алатка која државите може да ја користат за да се борат со корупцијата во текот на тендерот и договорот на набавката. Тимот за одбрана на „Трансперенси интернешанл“ го развил овој механизам за примена во набавките на одбраната. Договорот за интегритет во одбраната е договор кој ги обврзува наддавачите и купувачите да се обврзат дека нема да примаат мито во конкретната набавка. „Трансперенси интернешанл“ петнаесет години е прва која го употребува овој договор во цивилниот сектор и тие сега се докажани во земји како што е Мексико.

Договорот за интегритет во одбраната ги обврзува сите наддавачи заедно со државата со договор да се намали можноста за корупција пред, за време на тендерот или после тендерот. Обично подразбираат изјави и ветувања од наддавачите да не нудат и да не прифаќаат мито, како и изјави и ветувања од државите, вклучувајќи ги сите нивни консултанти и советници. Наддавачите се обврзуваат да се повлечат од тендерот ако се појави доказ за прекршување на изјавата, што може да подразбира и понатамошни санкции како исклучување од наддавањето во подоцнежните договори. Договорот за интегритет во одбраната им забранува на државните службеници и на нивните сопружници да добијат работа во фирмите кои се наддаваат за одреден период по наддавањето и бараат откривање на деталите за агентите, односно посредниците. Она што го прави тендерот и процесот на договарање на Договорот за интегритет во одбраната транспарентен, е назначувањето на независен надбљудувач или на тим од надбљудувачи. Независниот надбљудувач има пристап до сите состаноци и неограничен пристап до сите документи. За да биде успешен и за да може да му се верува, само високо ценети луѓе со искуство од земјата и од странство може да бидат избрани за независни надбљудувачи и нивното финансирање треба да биде доволно обезбедено за подолго ангажирање.

Програмата за одбрана на „Трансперенси интернешанл“ работела со владите на Колумбија и на Полска при примената на овие договори во значајни набавки во одбраната. Договорот за интегритет во одбраната треба да се примени уште во најраната фаза. Тие нудат потенцијал за многу поголема транспарентност затоа што ја подобруваат документацијата на договорот и надзорот, како и оценувањето. Исто така, тие можат да доведат до подобра спецификација на опремата и до поголема вредност за парите. Употребата на алатки, како на пример, Договорот за интегритет во одбраната, може да послужи и како поттикнувач на промени за други организации и министерства.

За повеќе информации за Договорот за интегритет во одбраната во Колумбија види: M. Ruman, A. Waldron and L. Avelia, “Practical Implication of Defense Integrity Pacts. Experience in Columbia” (2006); Transparencia por Colombia and Transperency International UK, “An independent review of the procurement of military items” (2006). И двете публикации може да се преземат од www.defenceagainstcorruption.org.

Поглавје 8

Офсет-аранжмани

Градењето интегритет и намалувањето на ризикот од појава на корупција во текот на набавките во секторот на одбраната опфаќа многу специјализирани области, почнувајќи од начинот на кој се изработуваат техничките спецификации, постапката на оценување, па сè до начинот на кој се организирани набавките во министерството за одбрана. Во многу од овие области постојат сè поконкретни знаења за тоа што ја сочинува добрата практика при градењето на интегритетот. Меѓутоа, во областа на офсет-аранжмани постои особено слаба контрола, недоволно дискусија или развој на добра практика, и покрај сè поголемата улога којашто офсет-аранжманите ја имаат во денешните набавки во секторот на одбраната.

Организацијата „Транспаренси интернешанал“ (ТИ) проценува дека при реализирање на офсет-аранжманите постои голем ризик од појава на корупција, дури и во најразвиените земји. Според нејзиното искуство, во многу земји официјалните лица од секторот на одбраната се сложуваат со ова мислење, додека, пак, владите денес не управуваат добро со овој ризик. Потребно е наменската индустрија и владите на земјите ширум светот заедно да се потрудат да воспостават и да применуваат еден многу построг режим на транспарентност и стандарди за зајакнување на интегритетот во оваа област.

Ова поглавје започнува со кратка дискусија за досегашната употреба на офсет-аранжманите. Потоа следуваат конкретните ризици од појава на корупција и досегашните искуства при испитување на договорите за офсет-аранжмани. Во заклучниот дел е претставено она што моментално се смета за минимален стандард на добра практика.

Употреба на офсет-аранжманите денес

Под офсет-аранжмани се подразбираат трговски трансакции во меѓународната трговија, при коишто плаќањето на опремата или на услугите се врши со компензација, односно испорака на некоја друга опрема или услуги. Се делат на директни и индиректни офсет-аранжмани. Директните претставуваат договори помеѓу увозник и извозник на воена опрема и услуги, при коишто извозникот се обврзува дека од увозникот ќе купи воена опрема и услуги наведени во купопродажниот договор, додека, пак, индиректните претставуваат аранжмани при коишто извозникот се обврзува дека од увозникот ќе ги купи наведените опрема и услуги во купопродажниот договор коишто не се поврзани со одбраната и можат да бидат од цивилниот сектор.

Офсет-аранжманите почнале да се применуваат во Европа по 1945 година со цел да се помогне обновувањето на европските економии по завршувањето на Втората светска војна. Се користеле речиси исклучиво во зделки од секторот на одбраната. Денес повеќето земји бараат вредноста на офсет-аранжманот да из-

несува 100% од вредноста на главниот договор. На повисоко ниво се, на пример, Австрија со 174% и Холандија со 118%, а на дното се земјите коишто настојуваат да ја обесхрабрат употребата на офсет-аранжманите, како што е на пример Тајван со 20% или Тајланд со 27%. Во воздухопловната индустрија државите главно бараат само 20% од офсет-пакетите да бидат директни. Поголемиот дел од офсет-аранжманите се индиректни. Од 1995 до 2000 година, во просек имало 60% индиректни и 40% директни аранжмани.

Во текот на последните десет години ваквите аранжмани сè повеќе се употребуваат. Нивната вредност од 49% од вредноста на договорот во 1995 година пораснала на 103% од вредноста на договорот во 2005 година. Големите компании на наменската индустрија поседуваат прилично големи сектори кои се занимаваат со офсет-аранжмани со обемни обврски. Компанијата „Локхид Мартин“ (Lockheed Martin), на пример, една од најголемите набавувачи во секторот на одбраната, има офсет-обврски во износ од 19 милијарди американски долари во 12 земји.¹

Во многу земји, како што се Индија и Бразил, постојат чекори употребата на офсет-аранжманите за набавки од секторот на одбраната да се прошири и во други области од владината потрошувачка.

Пондерирање – вреднување на офсет-аранжманите при евалуација на тендерот

Постои широк дијапазон на пондерирање – вреднување, почнувајќи од 60% во земји како Турција до 40% во Канада, па сè до 10-15% во земји каде што министерствата за одбрана настојуваат да го ограничат влијанието на офсет-пакетите на избор на воена опрема.²

Фиксни трошоци на офсет-аранжманите

Тешко е да се дојде до информација за стварните трошоци на офсет-аранжманите. На офсет-тендерите трошоците не мораат да бидат поединечно наведени или опишани. Според податоците на ТИ, во случајот на едно министерство за одбрана, цената во текот на одредени големи набавки била поголема од 5-8% во однос на главниот договор, додека во други земји цената во однос на главниот договор била поголема од 15-30%.

Покрај ова, земјата купувач има и трошоци за управување со офсет-аранжманите, како што се, на пример, трошоците за канцелариска работа при офсет-аранжманите, како и трошоците за плата на вработените во оваа канцеларија.

Предности на офсет-аранжманите

Економистите инволвирани во секторот на одбраната дебатираат за вистинските предности на офсет-аранжманите. Нивниот спор изгледа нерешлив поради речиси непостоењето на економска анализа за влијанието на офсет-пакетите, како и непостоењето на јавно достапни податоци за извршените договори на офсет-

¹ Извештај од конференцијата „Градење интегритет и градење институција во секторот на одбраната“, Монтереј, Калифорнија, 25-27.2.2009: 91

² Исто, 2009: 91-92

аранжманите. Стив Скунер (Steve Schooner), декан на Катедрата за право на набавки на универзитетот „Џорџ Вашингтон“ (George Washington University), неодамна истакна:

Во моментот, постои консензус помеѓу повеќето заинтересирани страни во врска со прашањата како што се потребата за транспарентност, интегритет и одговорност во текот на набавките во секторот на одбраната. Меѓутоа, кога станува збор за офсет-аранжманите, постигнувањето консензус е далечно. Не постои меѓународен договор, ниту, пак, одделни држави не се ни близу до постигнување согласност. За тоа колку сме далеку од постигнувањето консензус зборува и Кодексот на постапки на европската агенција за одбрана, во кој истовремено се настојува да се зголеми и да се намали примената на офсет-аранжманите. Слично на тоа, Светската трговска организација наведува дека офсет-аранжманите се лоши и ја забранува нивната употреба во други сектори, додека истовремено тврди дека се прифатливи и во секторот на одбраната. Не постои договор, ниту на национално ниво. Соединетите Американски Држави се спротивставуваат на офсет-аранжманите, но во секторот на одбраната ја спроведуваат политиката „купувајте американско“. Поради тоа, она што реално може да се направи е да се унапреди управувањето со офсет-аранжманите, но истовремено може да се оди на постигнување консензус за тоа дали тие воопшто треба да постојат.³

Сè повеќе е присутно сфаќањето дека без оглед на предностите на офсет-аранжманите, тие мора да бидат транспарентни и договорни, така што да ги задоволуваат сите разумни стандарди на зачувување на интегритетот.

Политичка димензија на офсет-аранжманите

Офсет-аранжманите можат да помогнат државите да ја намалат големата потрошувачка во секторот на одбраната. Изгледа дека тие овозможуваат трансфер на технологија, истражување и развој, зголемување на индустриската база, како и привлекување инвестиции и вработување на високо стручен кадар. Меѓутоа, набавката со офсет-аранжманите може потполно да ја потисне и да ја доведе во прашање нивната политичка позадина. Тоа создава напнатост во односите помеѓу двата различни дела на владата, најчесто помеѓу министерството за финансии или економија кои што вршат надзор над овие набавки и министерството за одбрана, коешто ги набавува воените средства.

Ризици од појавата на корупција при офсет-аранжманите

Ризиците од појавата на корупција при офсет-аранжманите се истакнати во коментарите достапни на јавноста и во изјавите во официјалните извештаи, академските истражувања, интервјуата спроведени од организацијата „Транспаренси интернешанал“, како и во написи во дневните весници.

Извештај на Европската агенција за одбрана за офсет-аранжманите

Европската агенција за одбрана ангажирала тим на стручни лица да го истражи феноменот на офсет-аранжманите во секторот на одбраната, при што тие треба-

³ Исто, 2009:97.

ло да обрнат особено внимание на нивното влијание врз развојот на европската база на наменската индустрија. После овие истражувања составен е извештај за офсет-аранжманите, којшто е објавен во јули 2007 година. Иако извештајот не се однесува првенствено на ризиците од појавата на корупција, неговите автори откриле дека постои можност за појава на корупција поради нетранспарентноста на офсет-пакетите. Во извештајот се наведува:

Конечно, постои еден аспект за кој стануваше збор во некои интервјуа. Станува збор за корупција која се јавува во врска со договорите во секторот на одбраната, како и за нејзината вистинска или наводна поврзаност со офсет-аранжманите. Офсет-аранжманите не се такви сами по себе, но се чини дека нетранспарентното и непрофесионалното водење на овие аранжмани отвора простор за појава на корупција којашто, пак, може да доведе до избор на систем кој што инаку не би бил избран на отворен и транспарентен пазар. Во интервјуата често се споменувало дека претходната практика со офсет-аранжманите не била доволно добра и поради тоа била менувана. Иако претставниците на некои земји членки-учеснички (participating Member States, pMS) тврделе дека имаат добро искуство со офсет-аранжманите, што можело и да се очекува, ни се чини дека транспарентноста и професионализмот на таквата практика мошне зависи од конкретните земји-учеснички и дека има доста простор за подобрување.⁴

Академски истражувања

Во својот извештај под наслов „Влијанието на трансферот на вооружувањето врз сиромаштијата и развојот“, Центарот за меѓународна соработка и безбедност ја изнесува следната теза:

Офсет-аранжманите претставуваат уште една можност за појава на корупција. Порано се разгледувало како овие аранжмани при трансферот на вооружувањето влијаат на расходите на вооружените сили. Но, исто така, многу е важно да се разгледа дали офсет-аранжманите можат да послужат и за тоа да сокријат големи износи на мито или провизија или, пак, дали преку нив несоодветно се влијае на одлуката на земјата при набавка на вооружување. Офсет-пакетите ги прати репутација дека ја подигнуваат цената на договорите за околу една петина, дека е тешко да се контролираат, дека со нив се не постигнува онаа корист која се ветува во моментот на продажбата како и тоа дека допринесуваат во корупцијата. Исто така, офсет-аранжманите можат да ги поттикнат домашните врски на корупцијата, бидејќи договорите можат да одат преку локални фирми коишто се избрани поради своите политички врски. Во Јужна Африка, поддоговорите склучени со локални фирми дополнително им овозможиле на официјалните лица „да си ги наполнат џебовите“.⁵

⁴ Eriksson, E. Anders) and Axelson, M.; Hartley, K.; Mason, M.; Stenérus, A. S.; Trybus, M. *Study on the effects of offsets on the Development of a European Defence Industry and Market*. Brussels: European Defence Agency, 2007: 46. <www.eda.europa.eu/Default.aspx>.

⁵ Bourne, Mike and Malcolm Chalmers; Heath, Tim; Hooper, Nick; Turner, Mandy. *The Impact of Arms Transfers on Poverty and Development*. Centre for International Cooperation and Security, University of Bradford, 2004: 44. <http://www.bradford.ac.uk/acad/cics/publications/AVPI/transfers/AVPI_Arms_Transfers_and_Poverty.pdf>.

Постојат различни академски анализи на економското влијание на офсет-аранжманите, а најмалку во една од нив се разгледува и ризикот од појавата на корупција поврзана со овие аранжмани.⁶ Тревор Тејлор, во својата студија разгледувал дали официјалните лица одговорни за набавката одлучувале за потребите и облиците на офсет-пакетите во согласност со економските и политичките причини. Во овој емпириски труд заснован на податоците за поединечни трансакции за процена на моделите, е даден пресек на состојбата во повеќе земји од сите делови на светот. Врз основа на резултатите на Тејлор, варијаблите на политичката економија исто така се многу важни, иако државните службеници задолжени за набавки ги избираат офсет-аранжманите според економските показатели. Во одделни договори на офсет-аранжманите, економските прашања (како цена, квалитет, трошоци при трансакцијата и политиката на индустриски развој) доминираат над политичките (како што се зголемувањето на бирократијата, националната безбедност и теоријата на интересите на групи). Меѓутоа, во други околности, особините на офсет-пакетите ги отсликуваат политичките приоритети. Поради тоа, Тејлор заклучува:

Препораката за решавање на корупцијата би била да се зголеми транспарентноста на офсет-аранжманите. На пример, секоја земја би можела да ангажира група независни надворешни ревизори коишто би ја процениле основаноста на предлогот за офсет-аранжманот, а потоа би спровеле детаљна сметководствена проверка на добивката и трошоците. Резултатите од работата на оваа група би требало да се објават и да бидат достапни за надворешна контрола.

Јавни интервјуа на организацијата „Транспаренси интернешанал“ со стручни лица од секторот на одбраната

Френк Боланд (Frank Boland), директор на Одделението за планирање на силите, Сектор за одбранбена политика и планирање, НАТО:

Офсет-аранжманите станале популарни бидејќи на прв поглед се чини дека со нив државата „завршила добра работа“. Кога се трошат пари за увоз, тогаш офсет-аранжманите им овозможуваат на државите евентуално да ја надоместат загубата поради странската валута, така што е јасно зошто се тие привлечни... Меѓутоа, се случувало и многу офсет-аранжмани да не се реализираат. Проблемот е во тоа што овие аранжмани го нарушуваат одлучувањето. Вооружените сили можеби би сакале да набават опрема, со што би задоволиле одредени потреби, но офсет-аранжманите овозможуваат надворешните фактори да влијаат врз носењето одлука, па дури и да поништат одредена набавка.⁷

⁶ Taylor, Trevor K. „Modelling Offset Policy in Government Procurement.“ *Journal of Policy Modelling* 25: 9, 2003: 985–998.

⁷ Intervjuobjavljen u: Transparency International Defence Anti-Corruption Digest, No. 17, June 2007. <www.defenceagainstcorruption.org>

Ганим ал Наџар (Ghanim Al Najjar), професор по политички науки на Универзитетот во Кувајт.

Офсет-Програмите како дел од исплатата би требало да ги трансформираат новите проекти во Кувајт. Меѓутоа, тие често не функционираат добро. Никој навистина не знае што се случува со офсет-аранжманите. Најголемиот дел од одвоените средства не се потрошил. Постои ли надзор при извршувањето на офсет-аранжманите, бидејќи досега не се потрошени баш многу средства. Не би рекол дека постои добра контрола. Се чека да се види колку офсет-програмот би бил делотворен во однос на локални проекти, но често се случува процедурите да се сложени или проектот да не ги дава посакуваните резултати. Понекогаш средствата кои што се наводно издвоени навистина постојат, но не се контролира трошењето на истите.

Дури и кога не постои сомнеж дека станува збор за корупција, во текот на офсет-аранжманите често се јавуваат проблеми:

- не е јасно како ќе биде оценуван предложениот офсет-аранжман;
- не постои јасна национална стратегија за тоа што треба да се постигне со офсет-аранжманите;
- постои голема можност да се изгуби контрола над набавката и оценувањето на истата доколку во офсет-аранжманот се вклучени повеќе министерства;
- преговорите со понудувачите за офсет-аранжманите почнуваат дури откако ќе се потпише договорот;
- не постојат соодветни механизми на надзор на офсет-аранжманите пред и по потпишувањето на договорот (како и траењето на офсет-програмот и главниот договорен партнер и подизведувачи).

Антрфиле 8.1. Медиумски наводи за корупција во текот на офсет-аранжманите

Португалија: Централната служба за истрага и кривични работи (DCIAP) го истражува договорот при офсет-аранжманот за набавка на две подморници од Германскиот конзорциум за производство на подморници (German Submarine Consortium). Преговорите за овој договор вреден милијарда и двесте десет милиони, а со кој би се осигурало инвестицијата со истата вредност да се реализира во Португалија, ги водела фирмата „Еском“ (Escom), членка на групата „Еспирито санто“ (GES). Оваа фирма е под истрага во Португалија.

Јужна Африка: Набавката на оружје во 1999 година била контроверзна поради бројните наводи за корупција и вмешаност на европски фирми и јужноафрикански политичари. Иако владата на Јужна Африка повеќепати укажала на договорите на офсет-аранжманите за набавката на оружје, медиумите биле скептични. Весникот „Бизнис деј“ (Business Day) се пожалиле во февруари 2008 година за тоа дека успехот на офсет-аранжманите е тешко да се утврди, бидејќи нивните барања за информации биле одбиени под изговор дека овие податоци се сметаат како деловна тајна. Објавено е дека фирмата „Тисен-Круп“ (ThyssenKrupp), којашто била под истрага од страна на елитната јужноафриканска единица за организиран криминал поради наводите за корупција при продажба на фре-

гати, доцни во подмирувањето на обврските од офсет-аранжманите. Меѓутоа, најјасна врска помеѓу корупцијата и офсет-аранжманите постои во врска со набавката на авионите-ловци од типот „Грипен“ од фирмата „BAE и SAAB“. Јужноафриканскиот весник „Мејл енд гардијан“ (Mail & Guardian) на 20 март 2008 година известува дека Џо Модизе (Joe Modise), министер за одбрана, во текот на оваа набавка, тајно добил акции од групата производители на електронска опрема „Конлог/Лог-Тек“ (Conlog/Log-Tek), којашто според договорот за офсет-аранжманот за продажба на оружје требало да оствари значајна добивка.

Република Чешка: И во оваа земја набавката на авионите-ловци од типот „Грипен“ е под истрага поради примање мито во врска со офсет-аранжманот вклучен во оваа зделка. Се истражуваат наводни високи уплати на високи официјални лица во 2001 година, како и структурата на тендерот, од којшто останатите понудувачи се повлекле, жалејќи се дека владата намерно составила оглас со кој што им овозможува на авионите „Грипен“ да победат на тендерот. Во таа прилика, постоела критика дека договорот на офсет-пакетот е нереален, поради што двајца тогашни министри за финансии поднеле оставка.

Велика Британија и Саудиска Арабија: Договорот со назив „Ал Јамама“ (Al Yamamah), којшто во осумдесеттите години од 20 век во име на фирмата „BAE“ беше потпишан од британската влада и Саудиска Арабија е најголемиот договор за извоз во историјата на Велика Британија, но и понатака е извор на контроверзии. Договорот ја содржел добро позната одредба на офсет-аранжманот според која „BAE“, дел од профитот остварен со оваа зделка требала да го реинвестира во британската наменска индустрија. Се наведува дека имало мала забележлива корист од овој пакет. Се зборувало дека американското Министерство за правда (Department of Justice), во склоп на својата истрага се занимавало со оваа одредба.

Израел: Во септември 2005 година весникот „Дифенс њуз“ (Defence News) известил дека полицијата, во рамките на голема истрага поради наводите за лажни исплати во странство, влегла во централата на најголемата израелска аеронаутичка и наменска фирма „Израел еркрафт индустриес“ (Israel Aircraft Industries). Предмет на истрагата била десетгодишната наводна практика на давање мито и недозволен провизион во врска со извозот и офсет-аранжманите.

Романија: При романската набавка на две фрегати во 2003 година се појавиле наводи за исплаќање провизија. Истрагата првенствено била насочена кон неправилностите во договорот и на изгубените парични средства поврзани со офсет-пакетот. Во јуни 2006 година весникот „Букарест дејли њуз“ (Bucharest Daily News) известил „се чини дека главната причина е спроведување на договорот на офсет-аранжманот“. Според одредбите на тој договор, фирмата „BAE системс“ (BAE Systems) требало 80% од вредноста на набавката да искористи за набавка на производи и услуги од Романија, и тоа со комбинација на директни и индиректни офсет-аранжмани. Овие офсет-аранжмани и понатака предизвикуваат контроверзии. Весникот „Јурналул национал“ (Jurnalul National) во септември 2003 известува дека романското Министерство за одбрана ќе ја тужи фирмата „BAE системс“ ако не ги исполни своите обврски од договорот на офсет-аранжманот. Во статијата, исто така, се наведува дека оваа зделка во Велика Британија и понатака е под истрага којашто ја води независна стручна служба задолжена за испитување и кривично гонење на сериозни и сложени финансиски проневери и корупција (Serious Fraud Office, SFO).

Тајван: Во статијата објавена во весникот „Дифенс њуз“ е наведено дека корупцијата и исплатата на државните официјални лица се најголем проблем при склопување на

договорите за набавки во секторот на одбраната во Тајван, што претставува главна причина за загриженоста на САД. Сузбивањето на корупцијата е една од препораките за подобрување на овој процес. Тоа може да се постигне или со строга контрола или со потполно укинување на провизијата и офсет-аранжманите.

Извори: „Arms deal crusader is back in court.“ Business Day, 25. 2. 2008. <<http://www.armsdeal-vpo.co.za/articles12/crusader.html>>; „Arms probe reopened.“ Mail & Guardian, 20. 3. 2008. <www.mg.co.za/article/2008-03-20-arms-probe-reopened>; Druker, Jeremy. „Czech-BAE corruption probe worries Prague.“ ISN Security Watch, 27. 2. 2007; „Israel Police Raid IAI.“ Defense News, 30. 9. 2005; „Romania Will Sue BAE Systems for Breach of Contract.“ Jurnalul National, 3. 9. 2007; „U.S. Warns Taiwan: Clean Up Defense Procurement.“ Defense News, 11. 9. 2006.

- Не постојат адекватни или какви било казни механизми во случај обврските од договорот на офсет-аранжманот да не бидат исполнети.
- Не постојат адекватни постапки за спроведување правен надзор, медијација и судска постапка.
- Понудувачите немаат доволно време да ги подготват офсет-пакетите.
- Постојат многу различни можности за договарање на офсет-аранжманите, без точни услови и јасни критериуми за избор.
- Многу елементи на опциите на офсет-аранжманите се надвор од областа на стручност на потенцијалните понудувачи.
- Недостиг на доволно искусни стручни лица кои би ги вреднувале опциите на офсет-аранжманите.
- Членовите на комисиите за надзор не се доволно стручни за да може да ги проценат предлозите за офсет-аранжманите и нивната реализација.

Конкретни ризици од појавата на корупција при офсет-аранжманите

Постојат три конкретни ризици од појава на корупција кои се однесуваат на офсет-аранжманите:

Недозволено влијание на одредување на потребните капацитети

При изборот на тоа што ѝ е потребно на една држава или дали е одреден капацитет воопшто, потребно е да влијаат и други работи коишто можат да бидат дел од набавката во секторот на одбраната. Набавките на оружје ретко кога претставуваат едноставна економска набавка. Тие често имаат и меѓународна политичка димензија. Нацијата-купувач често се надева дека со тоа би ги продлабочила политичките односи со земјата-продавач. Таквите набавки често се доволно големи да влијаат на внатрешните политички прилики. Во овие случаи, обилната понуда на навидум бесплатните производи може да ги привлече локалните политичари. Понатака, привлечни пакети на дополнителни погодности можат инаку непривлечниот производ да го направат привлечен. Тоа наводно било случај и во Чешка, каде што и понатаму се преиспитува дали брзите авиони за коишто стана збор воопшто биле неопходни, како и при набавката на оружје во Јужна Африка, која од самиот почеток ја следат наводи дека се купени погрешни системи, како и тоа дека постапката била незаконска.

Нетранспарентно влијание на одлучувањето на тендерите

Може да биде нејасно, а понекогаш е и намерно тоа колку релативните предности на офсет-пакетот на понудувачот се во рамнотежа со другите критериуми врз основа на кои се одлучува. Колку се всушност предностите на офсет пакетите ускладе-ни со економските, техничките и други критериуми? Тоа не е лесно да се направи со оглед на прилично различната природа на самите критериуми. Често постоеле и обвинувања дека истото е неправилно сработено, како на пример, при набавката на оружје во Јужна Африка.

Можна „наплата“ на поранешни услуги

Офсет-аранжманите често претставуваат обврски на кои не се обраќа внима-ние пред да помине одредено време од потпишувањето на договорот. Понекогаш можат да поминат и години пред истите целосно да се воспостават. Поради ова временско задоцнување, како и поради вообичаеното попуштање на политичко-то и медиумското внимание, се јавува простор за нетранспарентни спогодби и „враќање“ на услуги со коишто е овозможено потпишувањето на договорот. До-говорите за офсет-аранжманите често не се контролираат доволно, така што шан-сите да се открие таквата корупција се мали.

Намалување на ризиците од појавата на корупција при офсет-аранжманите

Општо земено, постојат два избора за решавање на овие ризици: 1) да се преста-не со употребата на офсет-аранжманите во секторот на одбраната или 2) значи-телно засилување на контролата и надзорот врз овие аранжмани. Такви контроли мора да постојат во текот на траењето на целиот офсет-аранжман, дури и тогаш кога тој е договорен на дваесет или повеќе години.

Постојат знаци дека прашањето за ризик од појавата на корупција во текот на офсет-аранжманот се решава, за што сведочат следниве примери:

- Во текот на последните неколку години драстично се променила практиката за офсет-аранжманите да се преговара дури по потпишување на главниот договор. Сè повеќе земји сега бараат договорот за офсет-аранжманот да се постигне пред потпишување на договорот за набавка. Стручните лица од наменската индустрија претпоставуваат дека овој тренд ќе продолжи, односно дека ќе стане стандарден услов за една земја, а не исклучок при договарањето на офсет-аранжманите.
- Режимот на формални казни за неизвршување на договорот станува сè по-строг. Во голем број земји казните се движат од 3 до 10% од неисполнетите обврски од офсет-аранжманот во точно дефинирани временски периоди, односно при истекот на периодот за извршување на договорот, или во двата случаи, додека во одредени примери казните се пресметуваат според вред-носта на купопродажниот договор. Се менува само обликот на овие казни. Тие се обично во облик на ликвидирани штети, што значи дека со уплатата на казните таа се „ликвидира“, односно со уплатата се исполнува преоста-натиот износ од обврските. Според зборовите на стручните лица за офсет-аранжманите, многу земји од неодамна почнале да преминуваат на нелик-

видирани штети. Тоа значи дека, иако казните се уплатени, мора да бидат исполнети обврските од офсет-договорот. Ако тоа не биде сторено, набавачот може да биде ставен на „црната листа“ и исклучен од идните набавки во секторот на одбраната, сè додека не ги исполни обврските. Покрај ова, набавувачите во овој сектор по правило мора да обезбедат гаранција за извршување, со којашто би можело да се подмират потенцијалните казни. Вредноста на оваа гаранција се намалува во зависност од тоа во која мера набавувачот ги исполнил обврските од договорот за офсет-аранжманот.

- Во мај 2008 година, на Годишното собрание под наслов „Конференција за глобална индустриска соработка“ (Global Industry Cooperation Conference), организирана од страна на најголемите здруженија кои се занимаваат со офсет-аранжмани, отворена е дискусија за ризиците од појавата на корупција кај офсет-аранжманите, како и за начините на коишто истата може да биде спречена.
- Во работилница за офсет-аранжмани, одржана во текот на важна НАТО-конференција под наслов „Градење на интегритетот и градење на одбранбените институции“ во Монтереј, Калифорнија, во 2009 година, учествувале високи претставници од секторот на одбраната и високи претставници на најзначајните фирми од секторот на наменската индустрија во САД и ЕУ. Тие доставиле повеќе предлози до НАТО кои што моментално се разгледуваат.

Ова се важни чекори во спроведување на сеопфатен пристап кон смалување на ризикот од појавата на корупција кај офсет-аранжманите кои се засноваат на:

- зголемена транспарентност и подобрување на известувањето;
- засилување на одговорноста и интегритетот;
- постоење на добри функционални процеси;
- проактивно ангажирање на клучните играчи.

Доколку овие предложени подобрувања и дадени предлози во секоја од оваа област бидат земени предвид, би сочинувале добра практика. Треба да се има предвид дека интегритетот во текот на тендерските постапки поврзани со офсет-аранжманите претставува прилично нова тема, па многу од овие предлози, иако на прв поглед корисни и конструктивни, дури сега треба да бидат применети и испробани.

Транспарентност и известување

Спецификацијата на тендерот би требало да пропишува понудите да се поднесуваат со две цени: една која го опфаќа офсет-пакетот и друга која не го опфаќа истиот. Овој предлог е во согласност со предлог-препораките дадени на веќе спомнатата конференција „Градење на интегритетот и градење на одбранбените институции“:

Настојувајќи да ја подберат и да ја зголемат транспарентноста при развојот и спроведувањето на офсет-програмите, како и транспарентноста при управувањето на истите, при што под транспарентност се подразбира државите да ја земат предвид ви-

стинската цена на офсет-аранжманите, државите треба да ги спроведуваат тендерите на коишто ќе биде одделно наведено кои можности предложениот офсет-програма ги опфаќа, а кои не ги опфаќа. Тоа би овозможило цената и користа на офсет-аранжманот да бидат соодветно разгледани, како и да бидат земени предвид целите и намерите на државата во врска со офсет-програмите.⁸

Би требало да постои обврска до владите, годишно да се доставува детален извештај за реализацијата на сите договори за офсет-аранжманите коишто се потпишани за секоја голема набавка. Тој извештај би требало да ѝ биде достапен на јавноста, што денес најчесто не е случај.

Владата би требало да објави критериуми за вреднување на основниот договор и офсет-пакетот, како и детални пондери, доделени на секој елемент, како и пондери остварени од страна на секој понудувач кој ќе влезе во потесен избор. Ова сè уште не станало општа практика.

Би требало да постои и јасно одредена обврска, две до три години од потпишувањето на договорот да се спроведува независна евалуација на трошоците и на очекуваната корист од офсет-пакетите. Резултатите од таа евалуација би требало да бидат објавени, што моментално скоро никогаш не се случува.

Надзорот на граѓанското општество може да биде добар начин за обелоденување на нетранспарентните аспекти на одреден предлог. Владата би требало што повеќе да го вклучи граѓанското општество во дискусијата за предложените офсет-пакети.

Засилување на одговорноста и интегритетот

Буџетите на одбраната и стварното трошење на средствата во секторот на одбраната ги анализира национална ревизорска институција. Таквиот извештај во повеќето земји му се претставува на парламентот или на највисокото тело одговорно за одлучување. Исто ниво на надворешна контрола треба да постои и кога станува збор за офсет-аранжманите.

Ако го земеме предвид ризикот од потпишување на договорите со компаниите со што би им се возвратило за претходно или како одредени поединци вклучени во процесот би биле наградени, би требало да постојат построги прописи за обелоденување на судирот на интереси на сите лица вклучени во постапката на набавката, како и постоење обврска за поширок „зафат“, така наречениот „дју дилиџенс“ (due diligence), односно длабински проверки на сите агенти и посредници кај одредени офсет-аранжмани. Здруженијата на наменската индустрија би можеле да помогнат така што би поставиле насоки по овие прашања (во понатамошниот текст исто така треба да се погледнат препораките за тоа што треба да стори индустријата и здруженијата).

⁸ “Градење на интегритетот и градење на одбранбените институции”, извештај од конференцијата, 2009: 101.

Антрфиле 8.2. Транспарентност при управувањето со индиректните офсет-аранжмани

Откако во 2006 година е воведена обврската сите големи набавки во секторот на одбраната да бидат проследени со офсет-аранжмани, владата на Бугарија ја формирала Управата за офсет-програми при Министерството за економија и енергетика (МЕЕ). Ова тело управува со индиректните офсет-аранжмани.

Управата има и интернет-страница (<www.mee.government.bg/offsetp/offsetp.html>), на којашто можат да се најдат детални информации за:

- прописите за офсет аранжманите;
- приоритетните економски сектори во кои што владата сака да ги привлече инвестициите поврзани со офсет аранжманите;
- Методите за разгледување на офсет проектите (при пресметувањето на придонесот односно *користа од офсет-аранжманот*, како и при исполнување на обврските од овој аранжман), во согласност со економскиот сектор и технолошкото ниво;
- регистарот на фирми коишто биле заинтересирани за офсет-аранжманите и коишто ги исполнуваат критериумите за „корисници на офсет-аранжман“. Во јули 2009 година на овој список се наоѓале 64 компании од Бугарија;
- список со предложени офсет-предлози кои ги одобрило Министерството за економија и енергетика. Во јуни 2009 на овој список биле 24 претпријатија. На јавноста, исто така, ѝ е достапна и вредноста на секоја потенцијална инвестиција. Набавувачите од секторот на одбраната можат да одберат еден или повеќе од овие предлози за да ги исполнат своите обврски од офсет-аранжманот;
- тековните проекти на офсет-аранжманите, заедно со нивната нето-вредност и користа од аранжманот (во јуни 2009 година просечниот количник на овие проекти бил околу 3);
- список на договори на офсет-аранжмани склучени со набавувачите од секторот на одбраната, кои бугарските вооружени сили ги снабдуваат со системи на вооружување и опрема, како и список на соодветните офсет-проекти. На интернет-страницата е објавена вредноста на секој проект, количникот и користа од офсет-аранжманот, крајниот рок и резултатите, како и краток опис на аранжманот.

Покрај тоа, на интернет-страницата се дадени линкови за преземање на релевантните извештаи и заклучоци од конференцијата. Цела страница е на бугарски јазик, додека најважните информации се дадени и на англиски јазик:<www.mee.government.bg/eng/offsetp/offsetp.html>.

Сите оние коишто се вклучени во тендерската постапка, вклучувајќи ги и комисиите за евалуација на тендерот, како и релевантните министри, би требало да имаат обврска да поднесат годишен извештај за судирот на интереси.

Добри функционални процеси

Колку што е понизок процентот на пондерот доделен на договорот за офсет-аранжманот во текот на евалуацијата, толку ќе биде пониско и нивото на ризик. Низок пондер, на пример, 10-15% се смета за разумен. Во случај пондерот да е повисок, сразмерно е повисок и ризикот од појавата на корупција, па треба да се применуваат повеќе други мерки.

Службите за јавни набавки би требало да сфатат дека договорите за офсет-аранжманите бараат значително ангажирање. Тие не претставуваат само „додаток“ на основните договори. Би требало да постои тим којшто исклучиво би се занимавал со офсет-аранжманите и којшто би се погрижил на подготовката на договорите за офсет аранжманите да им биде посветено истото внимание како и на подготовката на основниот договор. Покрај ова, министерството коешто ја води таа постапка би требало јасно и во писмена форма да ги одреди надлежностите на одделните министерства вклучени во процесот (ако ги има повеќе). Министерството коешто ја води постапката би требало пред потпишување на договорот да инсистира на јасно одредување на обврските.

Проактивен пристап на претпријатијата од секторот на одбраната

Поединечните компании би требало да применуваат програми коишто обезбедуваат почитување на прописите за офсет-програмите, на своите вработени и консултантите ангажирани во истите. Се чини дека ова не е случај во моментот.

Понатака, стандардите на деловното однесување и деловната етика на фирмите од наменската индустрија би требало да се прошират така што *исклучиво* да се однесуваат на офсет-аранжманите и на потребата од постоење на контрола.

Фирмите, исто така, можат да бидат добро прифатени, доколку на потенцијалните купувачи им ја искажале својата загриженост дека постои ризик од појава на корупција. Според нашето искуство, доколку знаат дека ќе бидат поддржани од страна на барем неколку понудувачи, државите коишто набавуваат стоки и услуги особено ќе ја ценат можноста да постават конкретни барања и да ги наведат условите за транспарентно реализирање на офсет-аранжманот.

Проактивен пристап, индустрија и мултилатералните наменската организации

Организацијата „Транспаренси интернешанал“ дошла до изненадувачко откритие: компаниите кои инаку имаат исклучително квалитетни механизми за борба против корупцијата, се воздржуваат кога станува збор за офсет-програмите. Истото важи и за деловните здруженија на компаниите од наменската индустрија. Следат неколку конструктивни предлози за подобрување на транспарентноста во оваа област:

- деловните здруженија од наменската индустрија би требало да постават стандарди за добро контролирање на офсет-програмите во согласност со кои би постапувале нивните членови;
- деловните здруженија исто така, би требало да состават насоки со детални обврски за „длабинска проверка“ (due diligence), коишто посредниците во офсет-аранжманите треба да ги исполнат. Тие мора да содржат и обврски коишто на компаниите и на посредниците им овозможуваат да се уверат во тоа дека компаниите коишто ги добиваат офсет-аранжманите не се недозволено поврзани со поединци од власта или од политичките партии;
- претходниве предлози особено се однесуваат на Европското здружение на наменската индустрија (European Defence Association, ASD) и на Здружението на воздухопловната индустрија на САД (Aerospace Industry Association, AIA), бидејќи овие организации веќе работат на тоа да ги подигнат стандардите во борбата против корупцијата во меѓународната трговија со оружје;

- Европската агенција за одбрана постигнува извонредни резултати кога станува збор за транспарентност на набавките во секторот на одбраната ширум Европа. Меѓутоа, нејзиниот пристап кон офсет-аранжманите е контрадикторен, конфузен и слаб. Постоечкиот кодекс на однесување во оваа област не е соодветен. Во него воопшто не се споменуваат ризиците од појавата на корупција, што претставува големо изненадување. Агенцијата би требало повторно да формира посебни работни групи за офсет-аранжманите коишто исклучиво би се занимавале со зголемување на интегритетот при организирање на тендерските постапки и реализирањето на офсет-пакетите.

Проактивен пристап на граѓанското општество и на медиумите

Офсет-аранжманите и понатаму претставуваат „скриена“ тема и покрај претходно наведените ризици. Очигледно е дека организациите на граѓанското општество коишто го промовираат доброто управување и транспарентноста треба да бидат поактивни во оваа област. Треба да се поддржат оние влади коишто презеле мерки за зголемување на транспарентноста на дебатите за офсет-аранжманите.

Со оглед на сè поголемиот обем на офсет-аранжманите и на нивното ширење и во други области на трговијата, секако дека е во интерес на доброто управување повеќе да се разговара на оваа тема во одделни држави.

Заклучоци

Офсет-аранжманите содржат голем ризик од појава на корупција. Тие можат да влијаат на одлучувањето на потребите во секторот на одбраната и претставуваат едноставен начин за наградување на компаниите и на поединци.

Владите и индустријата сè повеќе се подготвени да се изборат со ризикот од појавата на корупција. И покрај тоа, корупцијата во текот на офсет-трансакциите и понатаму останува недопрена. Доколку владите на државите повеќе не би барале офсет-аранжмани, тие би го елиминирале овој ризик и можеби би добиле подобар квалитет. Онаму каде што тоа не е можно, и компаниите и владите би можеле да преземат релативно едноставни чекори, со цел овие трансакции да ги направат потранспарентни, а со тоа би го намалиле и ризикот од појава на корупција.

Поглавје 9

Можности и ризици при ангажирање надворешни ресурси, приватизација и склучување на јавно-приватни партнерства во секторот на одбраната

Вовед

Многу од истите поуки со кои се намалува корупцијата при стандардните јавни набавки во секторот на одбраната, можат во голема мера да се применат и на помалку традиционални договори како што се ангажирање надворешни ресурси (тестирање на пазарот, и набавка на слободниот пазар), приватизација и склучување јавно-приватни партнерства (ЈПП). Притоа, најважни поуки се постоење на одржлива конкуренција и независна контрола. Со нивната примена, како и со примена на механизмот за остварување на интегритет, транспарентност и одговорност карактеристични за секоја земја, можно се да се намали корупцијата, а да се зголеми очекуваната цена за учествување во корупција којашто ќе мора да ја платат опортунистички ориентираните службени лица.¹

Современите министерства за одбрана сакаат да постигнат:

- Ефективност, да ги создадат што е можно најдобрите одбранбени сили коишто ќе ја задоволат потребата за национална и колективна безбедност;
- Ефикасност, да ги искористат најдобро ограничените буџетски средства.

Со оглед на моменталната ситуација со буџетите, потребно е да се преиспита начинот на работење во секторот на одбраната. Во соработка со приватниот сектор пронајдено е решение за поедноставување на управувањето со цел тоа да биде поефикасно и поефективно.

Државите-членки на НАТО и нивните партнери сè повеќе се потпираат на приватниот сектор, и тоа:

1. За да обезбедат оружје и сродни услуги (ангажирање надворешни ресурси).
2. За да го зголемат приходот преку продажба на вишок на имот и други капацитети коишто веќе не се во употреба (приватизација), особено тогаш кога буџетот е многу ограничен.
3. За да ги поттикнат инвестициите од приватниот сектор во одбранбени проекти и во операции од секторот на одбраната (јавно-приватни партнерства).

¹ Djankov, Simeon and Peter Murrell. „Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey.” *Journal of Economic Literature* 40: 3, September 2002: 739–792.

Антрфиле 9.1. Можности за избор на надворешни ресурси

Ангажирање надворешни ресурси (outsourcing): За изведување на одредени организациони активности се склопува договор со набавувачите на производи и услуги коишто се специјализирани за такви активности (обично по пат на јавен конкурс).

Набавки на слободниот пазар: Постоечките државни и приватни даватели на услуги си конкурираат. (овој вид набавка е познат и како јавно-приватно конкурирање или „тестирање на пазарот“).

Приватизација: Постоечката опрема, капацитетите и вработените во државниот сектор преминуваат по пат на конкурс или во приватниот сектор.

Јавно-приватни партнерства (ЈПП): Деловната соработка помеѓу партнери од јавниот и приватниот сектор, заснована на стручноста на двете страни, којашто е со соодветна распределба на ресурсите, ризикот и наградите најдобро ги исполнува јасно дефинираните јавни потреби. Во овој облик на партнерство се вложуваат напори со цел најдобро да се искористи она што го имаат и јавниот и приватниот сектор. Тоа се постигнува преку јавни конкурси или преку склучување договори со само еден понудувач. Приватната финансиска иницијатива претставува еден облик на јавно-приватно партнерство. При приватното финансирање, јавните инвестиции не ги финансира државата, туку приватниот сектор, во замена за акционерски удел или за набавка за која гарантира државата.

Државно претприемаштво (франшиза): Една државна агенција се специјализира за одреден вид функции или за давање услуги, коишто потоа, по пат на конкурс ги дава на други државни агенции, па дури и на приватниот сектор.

Извори: Gansler, Jacques S. and Roger C. Lipitz. *Moving Toward Market-Based Government: The Changing Role of Government as the Provider*, New Ways to Manage Series. Arlington, VA: IBM Endowment for the Business of Government, 2003: 10. <http://www.businessofgovernment.org/pdfs/Gansler_Report.pdf>; The Canadian Council for Public-Private Partnerships, www.pppcouncil.ca>.

И покрај тоа што со ангажирањето надворешни ресурси, приватизацијата и склучувањето јавно-приватни партнерства можат значително да ја подобрат ефективноста и ефикасноста на одбранбените сили, овие видови набавки имаат и негативна страна-корупцијата. За постигнување на саканите резултати со овие видови набавки, потребно е да се воспостави рамнотежа помеѓу вештото (квалификуваното) и етичкото управување, т.е. помеѓу постоењето на силни институции (конкуренција на пазарот, јасни правила и прописи, способен правен/судски систем) и успешна контрола (способност за мерење и следење/ревизија). Со тоа би се спречила појавата на корупција, без последици по ефикасноста и ефективноста. Со комбинирање на основниот интегритет и на добрите институции се постигнуваат најдобри резултати при ангажирањето надворешни ресурси и соработници, приватизацијата и склучувањето ЈПП.

Секоја држава-членка на НАТО и земја-партнер би требало да ја пронајде најдобрата комбинација на иницијативи со цел, во соработка со други држави-членки или земји-партнери, да го подобри интегритетот, да ја зголеми транспарентноста и одговорноста. Со тоа се смалува ризикот од појавата на корупција при ангажирањето надворешни ресурси, приватизацијата и склучувањето ЈПП. Координираните иницијативи за борба против корупцијата, како што се, на пример, спогодби за интегритетот во секторот на одбраната иницирани од организацијата „Транспаренси интернешанал“ (види поглавје 7 и 17), ги поттикнуваат клучните играчи повеќе да се

вклучат во ваквите активности, со што би се зголемиле ефективноста и ефикасноста во спроведувањето на обврските за национална и колективна безбедност.

Ризици од појавата на корупција при одлуката „да се направи или набави“

Секое министерство за одбрана (МО) треба да одлучи дали “ да направи или да набави” опрема, инфраструктура, неопходни производи или услуги за поддршка. Се поставува прашањето дали МО треба повеќе да се вклучи во управувањето поврзано со одбраната (да се направи) или пак треба повеќето од тие прашања да ги препушти на приватниот сектор. (да се набави).

Да се реши ова прашање дали треба “да се направи или да се набави”, неопходно е да се преземат два клучни чекори: да се анализира “ ефективноста” и “ефикасноста”. Пример анализа за ефективност е “ Четиригодишната анализа на одбраната (QDR)” којашто се спроведува во САД, или работата на Комисијата за програмот на преселување и затворање на воени бази на САД (BRAC), кои ги основала Владата на САД. Со анализата на ефективност се проценуваат големината и составот на инфраструктурата во секторот на одбраната, како и активностите за поддршка, во зависност од постоечките и потенцијалните закани, во соработка со државите-членки на Алијансата и нивните партнери. Испитувањето на можностите за смалување на трошоците или зголемување на ефикасноста претставува цел на анализата на ефикасност, при што се утврдуваат и способноста, односно структурата на одбранбените сили.

Со анализата на ефективноста се утврдуваат средствата и активностите кои се „неопходни“ и средства и активности кои не се такви. Непотребните инфраструктури и активности стануваат кандидати за укинување или за приватизација. Неопходните средства и активности можат понатака да се поделат на „државни“ и претежно „комерцијални“.

Антрфиле 9.2. Воена „инфраструктура“ и можности за ангажирање соработници

Во воена „инфраструктура“ спаѓаат:

- Набавки
- Централна логистика
- Вработените
- Комуникации
- Управување со вооружените сили
- Инсталации
- Здравствена служба
- Научна работа и технологија
- Образование и обука

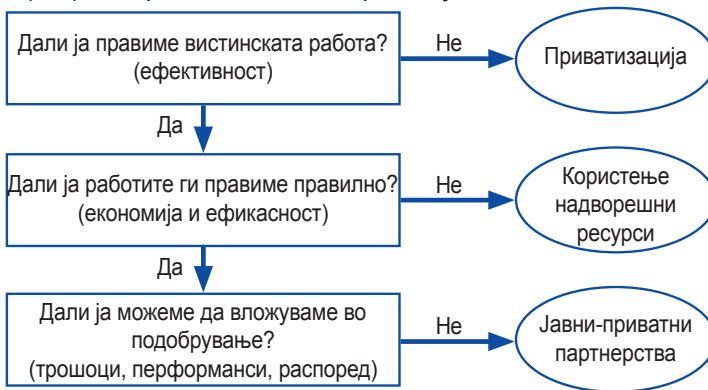
Војските широм светот ги користат сите три вида набавки коишто ги наведовме. На пример:

- Ангажирање надворешни ресурси (outsourcing), коишто се користат при давање логистички услуги;
- Јавно-приватни партнерства коишто се склопуваат при решавање на прашања коишто се однесуваат на сместувањето на војската (инсталации); и
- Приватизација којашто често се користи при давање многубројни здравствени услуги.

Во циркуларот A-76 на Канцеларијата за управување и буџет при Владата на САД стои дека под суштинска државна активност се подразбира:

...активност којашто е така тесно поврзана со јавниот интерес и којашто мора да ја извршуваат исклучиво државните службеници. Извршувањето на таквите активности бара државата и владата да можат да применат одредени дискрециони овластувања.²

Може да се случи за комерцијалната инфраструктура и активностите за поддршка да се ангажираат надворешни ресурси преку испитување на пазарот или набавката на слободниот пазар. Во меѓувреме, јавните-приватни партнерства, во ситуации кога вложувањето во секторот на одбраната е намалено поради ограничен буџет, овозможуваат државата да ја користи инфраструктурата, технологијата и знаењето коишто се во приватна сопственост, како и приватните инвестициони фондови, како би ги подобрила активностите со коишто инаку се занимава или своите комерцијални активности (види слика 9.1). Изразот приватна финансиска иницијатива (PFI) се користи во Велика Британија.



Слика 9.1: Мапа на одлучување во секторот на одбраната

При процената на ефикасност државата мора да користи интерни критериуми со коишто сопствените трошоци би ги споредила со трошоците за користење на комерцијалните услуги и средства. Тоа од државата бара таа да воведо некој облик на пресметка на трошоците којшто се заснова на нејзините активности за да ги утврди вкупните трошоци за извршување на некоја јавна функција.

Во вкупните трошоци мора да бидат вклучени сите индиректни трошоци за извршување на некоја јавна функција, како и многу трошоци коишто во моментот не се поврзуваат со таа функција-финансии, правна поддршка, раководење со вработените итн.³ Меѓутоа, кога се пресметуваат трошоците на ангажирање надворешни ресурси и склучување јавни-приватни партнерства, покрај трошоците за набавка на договорените производи и услуги во вид треба да се земе и тоа колку ќе ја чинат државата составувањето, следењето на спроведувањето и управувањето

² Daniels, Mitchell E. Jr. *Circular A-76 Revised*. (Washington, DC: US Office of Management and Budget, 29. 5. 2003.) <www.whitehouse.gov/omb/circulars/a076/a76_rev2003.pdf>.

³ Gansler and Lipitz. *Moving Toward Market-Based Government*, 2003: 11.

Антрфиле 9.3. Предности на ангажирањето надворешни соработници на јавно-приватните конкурси

„Тестирање на пазарот“ на Министерството за одбрана на Велика Британија:

- Во фискалниот период од 1987 до 1992 година Министерството за одбрана учествувало на тендери за извршување на 246 активности и годишно заштедило во просек 24%.

Канцеларијата за управување и буџет на Владата на САД (OMB) во 1976 година го објавила циркуларот А-76 “Извршување на комерцијални активности”, во којшто се наведени правилата за добивање комерцијални зделки. Во 1979 година Канцеларијата објавила и постапка за споредување на трошоците А-76, со којашто се утврдува дали со комерцијалните активности треба да се занимава Владата, некоја друга федерална агенција или приватниот сектор. Постапката А-76 треба, преку утврдување на најевтиниот метод за услуги достапни на комерцијалниот пазар, да обезбеди праведно спроведување на јавно-приватните конкурси.

- Во фискалниот период од 1979 до 1996 година, војската на САД објавила 486 споредбени анализи на трошоците. Службите на армијата добиле 240, а надворешни компании добиле 228 конкурси. Вкупната заштеда на трошоците изнесувала приближно 28% пред отворање на тендерот, со што САД заштедиле 4 милијарди долари.
- Во фискалниот период од 1978 до 1992 година Министерството за одбрана на САД организирано 2000 тендери, со просечна заштеда од 30%.

Денес студијата А-76 од владините агенции бара да поднесат Изјава за извршување, во која треба да се наведе видот на работа што ќе се преземе; интерно да ги проценат трошоците на основа на најефикасна организација за извршување одредена работа; да соберат понуди од приватниот сектор за извршување на работата и да ја споредат својата процена со најниската или најповолната понуда од приватниот сектор. Државата ја доделува работата на приватна компанија доколку понудата на компанијата пониска од понудата на владината агенција или доколку е за 10% пониска од директните трошоци за работените, односно доколку во периодот на извршување донесува заштеда од 10 милиони долари. За споредување на трошоците пропишан е период од 24 месеци за доделување на една работа и 48 месеци за доделување на поголем број различни работи.

Според проценките на OMB, до крајот на деведесеттите години на минатиот век требало да се заштедат приближно 9,2 милијарди долари на оперативните трошоци на Министерството за одбрана помеѓу 1997 и 2005 година, како и 2,8 милијарди долари на годишно ниво по 2005 година.

Извор: Gansler and Lipitz. Moving Toward Market-based Government. 2003.

на договорот, како и ризикот од зголемувањето на трошоците, до коешто може да дојде подоцна, кога државата се уште би се потпишала на давателот на услуги со којшто склучила договор. Покрај тоа, во почетната фаза на анализата на ефикасноста, внимание треба да се обрати и на можниот ризик од појавата на корупција, бидејќи таа би можела значително да ги зголеми трошоците на деловната трансакција и да ја наруши довербата на јавноста во ангажирањето надворешни ресурси, приватизацијата и склучувањето ЈПП.⁴

⁴ Melese, Francois and Franck, Raymond; Angelis, Diana; Dillard John. „Applying Insights from Transaction Cost Economics to Improve Cost Estimates for Public Sector Purchases: The Case of U.S. Military Acquisition.” *International Public Management Journal* 10: 4, October 2007: 357–385.

Антрфиле 9.4. Одбрани примери за ангажирање надворешни ресурси, приватизација и склучување јавни-приватни партнерства

Организацијата за воен имот (DEO) раководи со имотот и земјиштето што го користат австралиските одбранбени сили. Организацијата управува со овие средства, придржувајќи се на деловните принципи, и на тој начин треба да ги зголеми приходите на државата. Армијата е закупец, а многу згради и поголем дел на земјиштето се продадени или изнајмени. Со приватизацијата на објектите и со продажбата на некористениот или недоволно користениот имот се зголемуваат приходите.

Агенцијата за воен имот раководи со објектите и земјиштето што го користат одбранбените сили на Полска. Таа го продава вишокот имот, почнувајќи од воена опрема, па до воени бази коишто повеќе не се користат. Профитот од продажбата оди директно во Министерството за одбрана на Полска и тоа го користи истиот за модернизирање на одбранбените сили.

Извор: Bonn International Centre for Conversion (BICC). Conversion Survey 2001 — Global Disarmament, Demilitarization and Demobilization. Germany: NOMOS, 2001

Јавно-приватните конкурси треба да бидат така организирани да ја земаат во вид потребата на државните органи работата бидејќи квалитетно, веродостојно и одржливо извршена, односно да постои можност за заштеда. Исто така, во вид мора да се земе и ризикот од појавата на корупција. Со анализата на ефикасност можат да се поттикнат иновациите и вложувањата. Министерството за одбрана воочило дека често без оглед на тоа дали работата од конкурсот е доделена на јавниот или приватниот сектор, се заштедува околу 20 проценти, а понекогаш и повеќе од тоа. Ова може да се објасни со фактот дека со правилно спроведување на конкурсот се промовира ефикасноста, ризикот од појава на корупција се сведува на минимум и се унапредува извршувањето на активностите во секторот на одбраната.⁵

Ризик од појава на корупција при ангажирање надворешни ресурси, приватизација и склучување јавни-приватни партнерства

Со продажбата (приватизацијата/укинувањето) средства коишто веќе немаат намена, државата може да се посвети на клучни активности т.е. да ги намали бројот на скапи субвенции и оптоварувањето на даночните обврзници. Ставањето на непотребните воени средства и активности на лицитација за приватниот сектор креира нови деловни можности. На тој начин, исто така можат да се зголемат приходите на државата за дополнително финансирање на операции во секторот на одбраната или за смалување на буџетскиот дефицит. Исто така, можат да се изведуваат „ваучерски“ приватизации со коишто се поттикнува распространетост на сопственоста на акциите и претприемачки иницијативи за управување со имотот и активностите коишто носат корист на акционерите.

⁵ Панел за комерцијални активности на тема „Како да се подобри одлучувањето во државниот сектор во врска со користењето надворешни ресурси“, Вашингтон: Канцеларија на државниот ревизор, 2002

Следните цели се однесуваат на ангажирање на надворешни ресурси, приватизација и склучување јавно-приватни партнерства:

- подобрување на ефикасноста и смалување на задолжувањето на државата (смалување на трошоците);
- зголемување на ефикасноста;
- поттикнување на граѓаните да станат сопственици на акции;
- остварување приходи од лицитација и нивно искористување за докапитализација на секторот на одбраната или за намалување на јавниот долг;
- насочување на клучните активности.

Иако ангажирањето надворешни ресурси, приватизацијата и склучувањето јавно-приватни партнерства на транспарентен и конкурентен начин носат значајна корист на јавниот сектор, тие, сепак, носат и одредени сериозни ризици.

Кога одреден имот, активност или ресурси (земјиште, работна сила, капитал итн.) имаат вредност за правниот сектор, овој сектор настојува да го убеди јавниот сектор дека му е во интерес да ангажира надворешни ресурси, односно да се одлучи за приватизација или да склучи јавно-приватно партнерство. Оние коишто сакаат да се стекнат со добивка ќе се обидат со легално лобирање или незаконско подмитување, односно со правење услуги, да влијаат на политичките актери и бирократијата вредниот имот и средства на секторот за одбрана да го прогласат за “непотребен”, па така тој имот и средства ќе преминат во рацете на приватниците. Покрај тоа, можат да бидат искористени законски и незаконски политички и бирократски влијанија со цел да се “купат” вредни надворешни ресурси или да се воспостават јавно-приватни партнерства.

Голем ризик, исто така, претставува уште еден фактор. Министерствата за одбрана често трпат притисок од јавноста и изложени се на лобирање (законско или незаконско). Државата, градовите, локалните заедници или групи коишто застапуваат посебни деловни интереси често лобираат (законски или незаконски) и го притискаат министерството за одбрана со приватизација, ангажирање надворешни ресурси и склучување јавно-приватни партнерства, коишто би довеле до губење на постоечките приходи или работни места, да го спречат затворањето на воените бази или преносот на сопственоста на имотот, дури и тогаш кога таков имот или активности веќе не се неопходни за зачувување на националната безбедност.

Во последните неколку децении Соединетите Американски Држави релативно успешно се борат со овие ризици. При неколку неодамнешно спроведени евалуации на „ефикасноста“ на инфраструктурата и активности за поддршка, САД формирале независна Комисија за преселување и затворање на воените бази (BRAC) (за подетален опис види Антрфиле 9.5. Со воведување на една клучна новина значајно е намалена можноста за легалното лобирање и незаконското влијание врз одлучувањето. Препораките на Комисијата не можат да се дополнуваат или менуваат. Кога се носат на увид на претседателот на државата или Конгресот, можат само да бидат прифатени или одбиени, и тоа во целост.

Постојат неколку методи за ангажирање надворешни ресурси, приватизација и склучување јавни-приватни партнерства:

1. Ангажирање без конкурс или директна продажба или заедничко вложување со стратешки инвеститор.
2. Јавно наддавање каде што понудите се во затворени пливови или електронска лицитација, на којашто се продава имотот (или се склучува договор) на оној понудувач којшто дал највисока (или најниска) понуда.
3. Во случајот на приватизација се применуваат: почетна понуда на акции на берза (IPO), „ваучерска“ поделба на акции или директна продажба на акциите на јавноста, давање сопствеништво над акциите на вработените и/или откуп на компанијата од сопственикот, односно комбинација на неколку од наведените методи.

Во текот на примената на кој било од овие методи може да дојде до корупција.

Антрфиле 9.5. Одбрани вредносни критериуми за преселување и затворање на воените бази на САД (BRAC)

Комисијата за преселување и затворање на воените бази користела критериуми коишто им биле потполно транспарентни на сите заинтересирани страни на широката јавност. На пример, Комисијата ги разгледувала:

- постоечките и идните потреби на мисијата и влијанието на вкупните сили на Министерството за одбрана врз борбената готовност;
- расположливоста и состојбата на теренот, капацитетите и воздушниот простор за военото воздухопловство на постоечките и идните локации;
- капацитетот на постоечките и идните локации за сместување на контингенти, мобилизација и исполнување на потребите на вкупните одбранбени сили во иднина;
- прашања во врска со трошоци и персонал итн.

Антрфиле 9.6. Корупција при „ваучерска“ приватизација

Во некои земји раководителите или акционерите со најголем влог во компанијата, после „ваучерската“ приватизација се обиделе на различни начини да стекнат контрола над тие компании. Еден од начините за преземање контрола, кој бил на штета на првобитните акционери, бил т.н. „разводнување“ на акциите (eng. dilution). Издадени биле нови акции чијашто вредност го намалувала вкупниот капитал. Разводнувањето или смалувањето на вредноста на акциите е вообичаено во многу земји. На пример, до разводнување на акциите доаѓа секогаш која компанијата на своето раководство му овозможува купување на идните акции по цени коишто се значително пониски од пазарните.

Совети за намалување на ризикот од појавата на корупција, коишто се наменети за вработените во агенциите за приватизација и акционерските фондови:

- треба да се обезбеди темелна и соодветна обука на сите вработени во агенцијата за приватизација и во акционерскиот фонд, и на почеток и на после тоа, во редовни интервали. Исто така, треба ефикасно да се контролира нивната работа и треба да се заштитат од коруптивни влијанија;

- треба да се обезбеди сите раководители и вработени во агенцијата за приватизација и акционерскиот фонд во редовни интервали на јавноста да и поднесуваат на увид извештаи за нивните приходи, имот и можниот судир на интереси;
- треба да се обезбеди соодветен систем на плаќање на раководителите и вработените во агенцијата за приватизација и акционерскиот фонд;
- треба да се постават јасни правила за судирот на интереси, коишто ќе важат за вработените во двете институции. По секоја цена треба да се одбегнува назначувањата на вработените коишто не се засноваат на нивните заслуги (стручност или искуство) туку на политички врски;
- треба од сите раководители и вработени кои учествуваат во одлучувањето во процесот на приватизација да се бара да положат некој вид етичка заклетва („Нема да прифатам ниту барам мито за себе и доброволно ќе откријам било каква можност за судир на интереси“);
- треба да се обезбеди при приватизацијата да бидат ангажирани независни надворешни стручни лица кои ќе одлучуваат за техничките аспекти за коишто таа институција нема соодветен стручен кадар;
- треба да се воведат и одржат соодветни правила за ротирање на функциите (ниеден раководител или вработен не треба да остане на чувствителна позиција доволно долго за да може да воспостави непримерни контакти или однос на меѓусебна зависност со потенцијалните даватели на мито);
- акционери
- треба да се воведат обврската и да се обезбеди таа да се применува, сите раководители и вработени во овие две институции како и сите раководители вклучени во процесот на приватизација да мораат да пријават на надлежните органи секој сомнеж или информација за корупција, без оглед на тоа дали се работи за некој раководител или физичко лице, како и да се обезбеди соодветна заштита на информаторот.

Во случај со приватизацијата да управуваат техничките министерства, а не агенцијата за приватизација, треба да се обезбеди сите наведени препораки коишто се однесуваат на агенцијата за приватизација да се применуваат *mutatis mutandis* на надлежните раководители и вработени во техничкото министерство задолжено за спроведување на приватизацијата.

Извори: Wiehen, Michael H. *Avoiding Corruption in Privatization: A Practical Guide*. Germany: GTZ, 2004; Excerpts from Division 42 Sector Project: Development and Testing of Strategies and Instruments for the Prevention of Corruption, 20–25: <www.u4.no/document/literature/gtzcorruptionandprivatization.pdf>; Miller, Jeffrey. „Evaluation of Mass Privatization in Bulgaria.” William Davidson Institute Working Paper #814, March 2006.

Корупцијата обично започнува така што некој понудува мито (незаконски нуди пари за да може да влијае на исходот од одреден процес, т.е. подмитува) или лице коешто извршува некоја јавна функција бара мито (бара да му се плати за неговото/нејзиното влијание на резултатот од процесот, т.е. изнудува пари). Роуз-Акерман (Rose-Ackerman), во врска со ова пишува: “ ... компанијата може да плати за да биде ставена на списокот на понудувачи коишто ги исполнуваат условите за наддавање или, пак, да плати за да го ограничи бројот на понудувачите. Исто така, компанијата може да плати проценетата вредност на јавниот имот којшто се продава или издава да биде намерно намалена, или пак да плати да и биде дадена

предност при изборот на понудувач...компаниите коишто потплатуваат очекуваат само да им биде доделена работата или ...да купат имот кој е на лицитација, туку и во иднина да добијат субвенции, монопол и законски олеснувања.”⁶ Покрај тоа, колку што е поголем ризикот од појава на корупција, толку е потешко да се привлечат директни странски вложувања и да се развие нова технологија. Бројот на понудувачи е помал, а резултатот од јавните наддавања е сè полош.

Според тоа, би било корисно да се воспостави централна и независна институција за борба против корупцијата, која би го надгледувала спроведувањето на нетрадиционалните облици на набавка, вклучувајќи ги ангажирањето надворешни ресурси, приватизацијата и склучувањето јавни-приватни партнерства. Таквата институција, со силна поддршка на законодавната, извршната и судската власт, би требало да биде способна да спроведува истрага и кривично да ги гони учесниците во корупцијата, независно од тоа каде истата се појавува.

Заклучоци

На појавата на корупција не влијаат само конкурентското опкружување и методите за ангажирање надворешни ресурси, приватизација и склучување јавни-приватни партнерства, туку и интегритетот на носителите на јавни функции и производителите од приватниот сектор, како и транспарентноста и одговорноста на механизмот на управување и институциите.

Антрфиле 9.7. Начела на пазарниот пристап на ангажирање надворешни ресурси, приватизација и склучување јавни-приватни партнерства

Ганслер и Липиц (Gansler and Lipitz 2003) формулирале четири начела на пазарниот пристап на ангажирање надворешни ресурси, приватизација и склучување јавни-приватни партнерства:

1. Клучот на успехот лежи во преминот на пазарот на којшто владее монопол на пазарот и каде што постои конкуренција.
2. Целта на јавното наддавање треба да биде добивање на „најдобра вредност“, а не остварување на што поголема заштеда;
3. Државата не треба, дури и кога ангажира надворешни ресурси, да се откаже од своите управувачки должности и одговорност;
4. Постои потреба да бидат воспоставени клучни мерки за процена на ефикасноста и за утврдување на трошоците; спроведувањето треба да биде под постојана контрола и за истото треба да се поднесуваат редовни извештаи.

Извор: Gansler and Lipitz. *Moving Toward Market-based Government*. 2003: 9–11.

Ризикот од појавата на корупција може значително да се намали со примена на спогодбата за интегритет, која ја развила организацијата „Транспаренси интернешанал“. Спогодбата за интегритет наложува сите учесници транспарентно да ги

⁶ Rose-Ackerman, Susan. *When is Corruption Harmful*. Washington, DC: World Bank, 1996.

склучуваат договорите и институциите на граѓанското општество да ја следат и да ја надгледуваат нивната работа.

Спогодбите за кодекс се уште построги, бидејќи од носителите на јавните функции и производителите од приватниот сектор бараат да ветат дека ќе се воздржуваат од корупција и, уште поважно, дека ќе преземат одговорност доколку дојде до кршење на кодексот. Страните коишто ја потпишуваат спогодбата однапред се согласуваат на одредени санкции доколку дојде до кршење на спогодбата, како што е раскинување на договорот, губење на гаранцијата за учесниците во лицитацијата, преземање одговорност во случај на настаната штета, т.е. забрана за учествување во идни јавни набавки. Организации како OECD, OEBS, EU и Светската банка нудат прописи за спречување на корупцијата со коишто може да се засилат спогодбите за интегритет и да се воведат јасни правила за пријавување на имотот и приходите на политичарите, носителите на јавни функции, т.е. потенцијалниот судир на интереси.

На крај треба да се истакне дека за оптимална искористеност на ресурсите во секторот на одбраната често е потребно да се ангажираат надворешни соработници, да се спроведе приватизација или да се склучи јавно-приватно партнерство. Многу поуди коишто се корисни за спречување на корупцијата во текот на стандардните јавни набавки во секторот на одбраната се применливи и кај нетрадиционалните договорни аранжмани. И во двата случаи, треба да се овозможи постоење на одржлива конкуренција, транспарентност во јавните набавки и постоење независен надзор. Со нивна примена, како и со примена на механизмите за остварување на интегритет, транспарентност и одговорност карактеристични за секоја земја, можно е намалување на корупцијата и зголемување на очекуваната цена за учествување во корупцијата, коишто ќе мора да ја платат опортунистички настроените официјални лица.

Антрфиле 9.8. Како да се избегне корупцијата при приватизација

Показатели на ризик од појавата на корупција:

- приватниот сектор премногу влијае на парламентот/законодавните тела, а заради тоа доаѓа и до непостоење на соодветна кампања за финансирање на законите и процедурите;
- работата на јавната управа не е доволно транспарентна, како и одлучувањето;
- пошироката јавност (и граѓанското општество) нема доволен пристап до информациите за програмите, процесите и одлуките коишто ги носи владата; нема прилика за водење јавни дискусии за програмите на владата и нејзините одлуки, како и можност за учествување на јавноста и граѓанското општество во развој на стратегија и политика на приватизацијата, закон за приватизацијата и програма и институции за нејзино спроведување;
- Непостоење:
 - ефективен систем на контрола врз спроведувањето приватизација (којашто би ја вршеле парламентот, државната управа и/или надворешни, независни институции);
 - систем на контрола и одговорност на политичарите и носителите на јавни функции кои учествуваат во приватизацијата;

- можност јавноста или носителите на јавни функции анонимно или преку гаранција за тајност пријават сомнеж за постоење на корупција;
- кривични, граѓански и дисциплински постапки против политичарите и носителите на јавни функции кои претходно биле замешани во случаи на корупција или за кои постои сомнеж дека учествуваат во корупција;
- ефективни инструменти и институции за кривично гонење, како и ефикасна примена на постоечките инструменти за санкционирање на криминални дејства;
- правила со коишто се регулира обврската за пријавување имот и приходи на носителите на јавни функции и политичарите кои учествуваат во одлучувањето при приватизацијата, како и обврска за пријавување на можен судир на интереси;
- независни медиуми, спремни без страв да објавуваат информации за корупција;
- инструменти и институции на корпоративно управување;
- санкционирање на официјалните лица и политичарите, кои и покрај очигледниот судир на интереси (понекогаш дури и покрај поранешни обвиненија или казни за вршење коруптивни дејства) и понатаму ги извршуваат своите функции.

Системи на контрола и ревизија за сузбивање на корупцијата:

- Потребно е да се воспостави и да се развие ефикасен систем на контрола и ревизија (внатрешна и надворешна ревизија, парламентарен надзор итн.) на сите одлуки коишто ги донесува агенцијата за приватизација и акционерскиот фонд, вклучувајќи ги и одлуките за спроведување на политиката за избор на едно претпријатие без конкурс:
 - релевантните државни институции коишто вршат контрола и ревизија треба да бидат надлежни за донесување на сите одлуки околу приватизацијата, без оглед на тоа дали ги носи агенцијата за приватизација или некое друго тело;
 - процените коишто ги вршат институциите за ревизија и контрола треба да бидат потполно транспарентни;
 - пријавување на кршење на правилата или несоодветно почитување на правилата треба да биде проследено со соодветни мерки, коишто ќе доведат до исправување на грешките и до подобрување;
 - граѓанското општество вклучено во приватизацијата треба да има пристап за надгледување и контрола на целосната релевантна документација, вклучувајќи ги и документите што инаку се сметаат за доверливи, со обврска за зачувување на доверливоста на добиените информации, освен во случаите во коишто се установило дека дошло до кршење на законите и правилата, коешто последователно не е исправено.
- Потребно е да се обезбеди и да се контролира правилното функционирање на ревизорските и институциите и механизмите за контрола. Покрај тоа, треба да се обезбеди спроведување на кривични, граѓански и дисциплински санкции против политичарите и носителите на јавни функции кои се фатени дека го кршат законот и правилата. Во ова спаѓа:
 - изрекување дисциплински мерки коишто подразбираат и отстранување на поединците од раководните места и забрана за поставување на други јавни функции во иднина;
 - конфискување на незаконски стекнатиот имот;
 - прифаќање одговорност за направената штета;
 - изрекување затворски и парични казни.

Препораки:

- Во секторот на одбраната треба да се формулираат и да се постават јасни и транспарентни насоки, политика, буџет, процес на одлучување и систем на мерење на ефикасноста.
- Потребна е редовна процена на ефикасноста во секторот на одбраната и одржувањето на одбранбената способност, почнувајќи од задачите за поддршка, како што се развој и одржување на инфраструктурата, давање здравствени услуги итн., сè до сродни услуги за одржување на борбената готовност, како што се снабдување на борбените авиони со гориво, укажување поддршка на распоредени воени сили итн. Проценувањето треба да биде составен дел на известувањето за стратегијата во одбраната или слични процеси.
- Треба редовно да се проценува ефикасноста на секторот на одбраната при одржување на одбранбената способност со алтернативни методи за набавка на потребните ресурси, како што се ангажирање надворешни ресурси (outsourcing) или склучување јавни-приватни партнерства. Притоа, треба да се земат предвид и одредени трошоци, но и потребата на Владата работите да бидат извршени на квалитетен, веродостоен и одржлив начин.
- Потребно е да се воспостават јасни и ефикасни правни и економски правила т.е. одредби во врска со ангажирањето надворешни ресурси, приватизацијата и склучувањето јавни-приватни партнерства.
- Потребно е да се обезбеди ефикасно и транспарентно функционирање на законодавните, судските и бирократските структури, како и функционирање на интерната и екстерната ревизија, парламентарниот надзор и слободниот пристап до информациите (со почитување на доверливоста на одредени информации).

Антрфиле 9.9. Транспарентност при склучување јавни-приватни партнерства

Канадскиот совет за јавни-приватни партнерства (The Canadian Council for Public-Private Partnerships <<http://www.pppcouncil.ca>>) е основан во 1993 година. Финансиран е од спонзорствата на своите членови, а го сочинуваат претставници од јавниот и приватниот сектор. Како поборник за концептот за јавно-приватно партнерство (ЈПП), Советот спроведува истражувања, ги објавува наодите од истражувањата, организира форуми, спонзорира годишна конференција за теми коишто се однесуваат на ЈПП (локални и меѓународни), т.е. ги наградува успешните јавни-приватни партнерства со посредство на Националната програма за награди.

Со оглед на својот национален авторитет, Советот ги поддржува политичарите и носителите на одлуки при изнаоѓање можност за воспоставување и развивање партнерства со компании од приватниот сектор. Советот, исто така, настојува да создаде прилики за соработка на приватниот сектор со државните органи на јавни-приватни проекти, коишто можат да опфатат разновидни активности, почнувајќи од склучување на едноставни договорни односи, па сè до спроведување на целосни приватизации.

Покрај тоа што го поддржува ЈПП и обезбедува релеванти информации, Советот поддржува воспоставување дијалог помеѓу носителите на одлуки од двата сектори за финансирање и давање јавни услуги, ја едуцира широката јавност, спроведува анализа за клучни прашања коишто влијаат на ефикасноста на овие партнерства и ги објавува резултатите од своите анализи, студии на случаи, насоки, анкети и практика на национално ниво во врска со јавните-приватни партнерства.

Кога станува збор за мерките за постигнување транспарентност, Советот овозможува слободен пристап на базата на податоци за ЈПП проектите под назив „Пребарувач на ЈПП проекти“ (PPP Project Tracker <www.pppcouncil.ca/resources_project_tracker.asp>). Оваа база на податоци содржи информации за проектите коишто уште се во фаза на предлог, за неодамнешно спроведени проекти, како и за укинатите проекти. За тековните проекти, на широката јавност ѝ се достапни следните информации: назив на проектот, вкупни трошоци за реализација, краток опис на проектот, моделот на јавно-приватно партнерство којшто е применет, траењето на проектот, тековната и следната фаза на реализација на проектот, електронска адреса на којашто можат да се најдат дополнителни информации и лица за контакт.

Канадскиот министер за одбрана во мај 2009 година соопштил дека еден важен проект за изградба на безбедносната инфраструктура ќе биде спроведен како јавно-приватно партнерство. Иако понудувачите ќе мора да ја поминат безбедносната контрола, огласот за оваа јавна набавка е објавен на интернет-страницата на Советот.

За дополнителни информации за моделите на ЈПП, видете на <http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp>.

Поглавје 10

Користење на вишок опрема и инфраструктура

Во текот на привикнување на новата безбедносна средина по Студената војна, земјите од двете страни на тогашната линија значително ги намалија нивните вооружени сили. Голема количина на оружје, опрема, муниција и воени објекти станала непотребна. Одбранбените институции на запад од линијата морале да се соочат со одредени предизвици, но комбинацијата механизми за добро управување со одбраната, парламентарен надзор и општествениот интерес го направиле проблемот решлив. Од друга страна, на исток од линијата, земјите морале да се соочат со проблемот на вишок во одбраната, заедно со враќањето на слободниот пазар и принципите на владеење на демократијата, со жестоки конфликти на соседните територии, мошне ограничена транспарентност и општо слаби институции на демократијата.

Затоа не изненадува фактот дека институциите на одбраната во источна и во југоисточна Европа, како и во некои други европски земји, не биле во состојба успешно да се справат со ваквото наследство и да се соочат со бројните проблеми. Прво, одржувањето на вишокот на опрема чинело многу. Второ, слабата заштита, чувањето и управување со вишокот директно претставувале опасност за животот на војниците, вработените, луѓето кои работеле или живееле во близина и околината и ја зголемува опасноста од незаконска трговија и неконтролирана појава на криминалци, па дури и терористи. Трето, не транспарентно и неодговорно раководење со вишокот подразбира висок ризик од корупција.

Ова поглавје ги разгледува овие три групи на проблеми и дава примери на добра практика на нивно решавање. Последниот дел дава листа на препораки чие спроведување го намалува ризикот за појава на корупција при користењето¹.

Неискористеност на ресурси

Цената на отстранување на вишокот воена опрема може да биде значително висока. Од друга страна, задржувањето на вишок оружје, опрема, муниција и инфраструктура пренасочува вредни човечки и финансиски ресурси од развивање на неопходни одбранбени капацитети и распоредување на вооружените сили во операции кои ја зајакнуваат безбедноста на земјата, нејзините сојузници и партнери.

¹ Овде терминот „користење“ значи отстранување на вишокот воена опрема и инфраструктура од одбранбените институции преку продажба, размена, донација, пренамена, уништување или други законски методи.

Антрфиле 10.1. Индиректни трошоци на одложеното користење

Како членка на НАТО од 2004 г. и на ЕУ од 2007 г., Бугарија продолжува да се соочува со наследството од многубројната војска од Студената војна. Дваесет години од падот на Берлинскиот Сид, бугарскиот сектор на одбраната сè уште не може да се ослободи од бројните системи на оружје, десетици илјади тони на муниција и стотици воени објекти кои се непотребни. Просечно, брзината на користење на вишок воена опрема одвај ја поминува брзината со која војската ги пополнува магацините со нов вишок оружје и муниција и се ослободува од непотребната инфраструктура.

Од друга страна, земјата се стреми да ги исполни обврските кон алијансата за учество во меѓународни операции и развој на интероперабилна одбранбени капацитети. Оттука, цената на чување на вишокот се покрива со ограничени долгорочни инвестиции. На пример, само трошоците за ангажирање на чувари за надгледување на вишокот на инфраструктура постојано ја надминуваат сумата која Бугарија ја инвестира во истражувања на одбраната и развој на технологијата.

Според примерот во Антрфиле 10.1., неефикасното користење негативно влијае и на долгорочниот развој на националните одбранбени капацитети.

Безбедносни и сигурносни ризици

Резервите на муниција, експлозивен материјал и направи за детонација се опасност за безбедноста на луѓето кои се задолжени за нивно чување и ракување, за заедниците кои живеат во близина и за околината. Но, кога овие резерви се ракувани од активни воени единици и во согласност со строгите правила и процедури, овие ризици се рутински.

Ситуацијата може да се измени значително кога војската се ослободува од муницијата и остава ограничен број на персонал да се грижи за вишокот. Често за оваа задача се ангажираат приватни фирми кои ги чуваат резервите и со нив може да ракува технички персонал кој може да нема доволно квалификации и дисциплина. Ризиците се дури и поголеми во присуство на оставена или оштетена муниција и експлозиви во области по завршувањето на конфликтот. Антрфиле 10.2. ја опишува заканата и дава примери на можни оштетувања, вклучувајќи и жртви од експлозии во магацини за муниција.

Не помалку важни од безбедносните ризици се и сигурносните импликации на слабо заштитените резерви на вишок системи на вооружување и муниција. Европската унија, на пример, постојано го истакнува мислењето дека раководењето со резервите е важен фактор за спречување на еден од најштетните канали за нелегална набавка на оружје и муниција. ЕУ во раководење со оружјето вклучува различни аспекти како што се раководење со резервите, обележување, евидентирање на оружјето и муницијата, идентификација на вишокот оружје, отстранување на оружјето и борба против корупцијата. Интензитетот на конфликти може да биде значително намален со спречување на приливот на муниција и со прекин на нејзината нелегална испорака. Вишокот муниција се пренасочува од

Антрфиле 10.2. Опасност од инциденти со експлозивни во магацини со муниција

Вести за големи експлозии во магацини со муниција се појавуваат на насловните страници неколку пати годишно, но нема известување за бројни мали експлозии. Сите овие настани имаат катастрофални последици за локалните заедници. Голем број на жртви, големи оштетувања на инфраструктурата и нарушување на животот на цели заедници се честите резултати. Освен човечкото страдање, таквите експлозии може да имаат значителни негативни ефекти врз животната околина и во држави со ограничени средства за финансирање на огромните трошоци на чистењето, врз локалното население, посебно децата се многу често изложени на опасност од повреди или смртна опасност од неексплодирана муниција која е расфрлана по големи области во текот на долг временски период, после првобитната експлозија.

Табелата подолу содржи детали од одбрани инциденти со експлозии во магацини со оруђе од средината на 1990-тите години до денес.

Датум	Земја	Локација	Жртви	Повредени	Можна причина
Март 1997	Албанија	15 локации	56	59	Човечки фактор и обезбедување
6 мај 2004	Украина	Новобогдановка	5	10	Пожар (Човечки фактор)
31 март 2005	Камбоџа	Андонг Чен	6	20	Висока температура
8 дек. 2005	Пакистан	Јандола	12	50	Ракување
8 јули 2006	Црна Гора	Вир	0	32	Гром
19 окт. 2006	Србија	Парачин	0	10	Непозната
2 март 2007	Словачка	Новаки	8	45	Непозната
26 јули 2007	Сирија	Алепо	15	50	Палење на погонско гориво
09 јули 2008	Узбекистан	Каган	3	21	Пожар
4 дек. 2008	Индија	Гандидамн	2	6	Пожар
19 март 2009	Казахстан	Дарбаза (Арис)	4	16	Пожар

Извор: The Threat from Explosive Events in Ammunition Storage Areas. Kent, UK: ECAO-Explosive Capabilities Limited, 15.7.2009 www.iansa.org/un/documents/ExplosiveEvents1995-2009.pdf.

воените магацини кон зони на нестабилност каде што поттикнува конфликти. Исто така, доаѓа до рацете на криминални банди терористи.²

² Debate Continues on Small Arms Conference Recommendations. UN General Assembly DC/3008, Preparatory Committee for Review Conference on Illicit Small Arms Trade, 16.1.2006. www.un.org/News/Press/docs/2006/dc3008.doc.htm.

Многу интернационални организации ги препознаваат овие опасности и создаваат услови за помагање и соработка при елиминирање на вишокот резерви на оружје и муниција. Антрфиле 10.3. накратко ги опишува спогодбите за меѓународна помош донесени (постигнати) во рамките на Организацијата за безбедност и соработка во Европа.

Од почетокот на овој век, НАТО презеде важна улога во решавањето на проблемите со големи резерви на оружје и муниција. НАТО игра улога на куќа за чистење за донаторска помош, која оди преку фондовите на програмата на Партнерство за мир, додека НАМСА, НАТО-агенцијата за одржување и набавка е прв избор за извршен агент. Дополнителни информации за оваа улога на НАТО се дадени во Антрфиле 10.4.

Постигнувањата на фондот за уништување на оружјето се импресивни. Само во првите пет години фондот собрал повеќе од 16 милиони евра од доброволни прилози за бројни проекти во Евроатлантскиот регион и придонел за уништување на приближно 2,5 милиони нагазни мини, 325 противавионски ракети, 320 тони ракетно гориво, 28.000 стрелечко и лесно оружје и 1.800 тони муниција.³

Антрфиле 10.3. Меѓународна помош за раководење со резервите од конвенционално оружје

Државите-членки на OSCE училе дека опасностите од резервите на вишок конвенционална муниција, експлозивен материјал и направи за детонација, често се резултат на несоодветни и незадоволителни услови на чување. Затоа тие се согласуваат дека треба да се земе предвид безбедноста на резервите и дека соодветната национална безбедносна и сигурносна контрола на резервите на конвенционална муниција, експлозивен материјал и направи за детонација е битна за да се намалат ризиците од експлозија и загадување, како и загуба или кражба, корупција и занемарување.

Меѓу показателите, дали вишокот треба да се смета како закана, OSCE ги вклучува:

- процедурите да се доведат до максимум безбедност на конвенционалната муниција, експлозивен материјал и направи за детонација при транспорт;
- обуката на персоналот за ефективно раководење со резервите и безбедносни процедури;
- системот за применување на супервизорски и ревизорски одговорности.

OSCE обезбедува рамка за техничка, финансиска, советодавна и друг вид помош на државите кои се соочени со висок ризик при чување на вишок муниција и експлозиви. Оваа помош е обезбедена на доброволна база, која државата ја бара на целосно транспарентен начин и прифаќа раководење на помошта од заеднички тим на проектот.

Извор: OSCE. OSCE Document on Stockpiles of Conventional Ammunition. Vienna: Organization for Security and Co-operation in Europe, November 2003. <www.osce.org/item/1538.html>

³ „Fifth Anniversary of Arms Destruction Trust Fund.” NATO News, 16. 11. 2005. <www.nato.int/cps/en/natolive/news_21574.htm?selectedLocale=en>

Антрфиле 10.4. НАТО и демилитаризацијата на вишокот оружје и муниција

Фондовите на НАТО Партнерството за мир се појавија во септември 2000 година и сега покриваат уништување на сите видови оружје и конвенционална муниција. Проектите на фондовите почетно беа развивани во земјите на Балканот и поранешниот Советски Сојуз, кои поседуваа големи резерви на вишок оружје и муниција кои беше тешко да се одржуваат безбедно и сигурно. Постојат четири основни елементи на програмите на фондовите: барање на помош од земјата-домаќин, собирање на средства од земјата која го води проектот, развој и потпишување на правните и финансиски договори и изведба на проектот. Последното е доверено на НАТО Агенцијата за одржување и набавка. Демилитаризација на муницијата е дел од основниот бизнис на агенцијата и ги има неопходните капацитети за договарање, раководење со проектот и финансиско раководење. Има 34 земји-членки на Партнерството за мир, Медитеранскиот дијалог и Истанбулската иницијатива за соработка кои се конкуренти за добивање на овој вид помош. Проектите или се при крај или се планира нивно спроведување во Авганистан, Албанија, Азербејџан, Белорусија, Босна и Херцеговина, Грузија, Јордан, Казахстан, Молдавија, Црна Гора, Таџикистан, Србија и Украина. Овие проекти се покажале како успешно средство за воспоставување на меѓународна соработка и најверојатно ќе се спроведуваат во следните години. Постои простор за други интернационални организации да соработуваат со НАТО во развојот и изведувањето на проекти од овој тип.

Извор: Courtney-Green, Peter. „NATO and Demilitarization of Surplus Weapons and Ammunition.” *Contemporary Security Policy* 29: 1, April 2008: 15–31.

Со овие фондови НАТО не само што ги решава постоечките проблеми, туку и инвестира во капацитетот на земјата која има потреба од помош во иднина да спроведува демилитаризација сама⁴ или да раководи со резервите на муниција на безбеден, одговорен и сигурен начин.⁵

Како дел од раководење со резервите, Меѓународната акциона мрежа за стрелачко оружје (IANSA), дава неколку клучни препораки за дефинирање и ослободување од вишокот системи за вооружување и муниција (дадени во Антрфиле 10.5). Некои од овие препораки се однесуваат директно на ризикот од корупција, поврзана со вишокот оружје и муниција, проучени во следниот дел.

⁴ “NATO to Help Georgia Destroy More Missiles,” NATO News (24 October 2007) www.nato.int/cps/en/natolive/news_7925.htm?selectedLocale=en

⁵ NATO Assists Afghanistan to Improve Munitions Stockpile Safety.” *NATO News*, 7. 5. 2008. <www.nato.int/cps/en/natolive/news_7258.htm?selectedLocale=en>.

Антрфиле 10.5. Извадоци од IANSA-препораките за раководење со резервите

Безбедност на резервите:

- Одржување на резервите во соодветни објекти со безбедносни системи на локации кои се утврдени по процена на ризикот за локалното население.
- Оружјето и муницијата се чуваат на соодветна температура и соодветни климатски услови.
- Пристап до магацинот има само овластен персонал кој поминал соодветна обука и безбедносна проверка.
- Треба да се евидентираат и да се пријават потенцијалните хуманитарни последици ако дошло до злоупотреба.

Идентификацијата на вишокот се заснова на следните варијабли:

- Препознавање на надворешните и на внатрешните закани, како и стратегија и доктрина на националната безбедност и одбрана.
- Водење на релевантна политика и постоење на правна регулатива, како и буџетски приоритети и трошоци.
- Големината на официјалните безбедносни сили кои треба да бидат вооружени.
- Прецизна, планирана и редовно проверувана големина на воените резерви.
- Постојење на достапни и безбедни простории за чување и можност тие да се заштитат и да се одржуваат.

Уништување:

- Треба да се обезбеди соодветно одржување и заштита за вишокот оружје, како и транспорт до местото каде тоа ќе биде уништено.
- Треба без одложување да се уништат вишокот и оштетените експлозиви.
- Треба јасно да се обележи соодветното место за уништување на оружјето и да се набави соодветна опрема за уништување.
- Треба да се следат специфичните мерки за уништување на оружјето и опремата кои се наведени во Извештајот на генералниот секретар на ОН за 2000 година од 15 .11. 2000 г. (став 19).
- Треба да се одредат мерки со кои ќе се намали потенцијалната штета од уништување на оружјето, кои може да влијаат на луѓето, на стоката и на околината.
- Треба уништувањето на оружјето и опремата да се препушти на специјално обучени професионалци кои оваа активност ќе ја испланираат, и ќе ја спроведат.

Извор IANSA. *Stockpile management & surplus disposal*. 2007. <<http://www.iansa.org/un/documents/StockpileManagement.pdf>>.

Можност за појава на корупција при користење на вишокот оружје

Вниманието на парламентот и на пошироката јавност кога станува збор за секторот на одбрана е насочено кон набавка на нови системи на оружје или изградба на нови објекти, особено кога станува збор за случаи кои се од висока вредност. Продажбата на вишокот оружје, опрема или инфраструктура која ја врши министерството за одбрана претставува можност за појава на корупција.

Во Антрфиле 10.6. е даден случај на корупција поврзан со продажба на вишок тенкови. Прилично неочекувано, овој пример доаѓа од нација која е постојано рангирана на листата TI како земја со најнизок степен на корупција⁶ - Финска. Во овој случај корупцијата била брзо откриена, а лицата кои биле вмешани биле сменети и обвинети.

Ова не е случај со земји со помалку транспарентно и одговорно раководење во одбраната каде ризикот од корупција се поврзува со четири главни начини на користење на вишокот оружје и опрема.

Прв случај е ангажирање на фирма за уништување на вишокот оружје, опрема и муниција. Ризикот од корупција се намалува со отворени тендери и транспарентни конкурентски процедури со јасно поставени барања во кои спаѓаат и барања за заштита на околината. Од друга страна, ризикот за корупција се зголемува кога конкуренцијата е ограничена или барањата на тендерот фаворизираат одредена компанија. Министерството за одбрана може да користи дури и директно само една фирма, на пример, кога склучува договор со фирма од министерството за одбрана. Во еден таков случај извршниот директор на компанијата беше подоцна уапсен и обвинет за давање на работа за приватен производител.⁷

Втор начин е кога се ангажираат надворешни ресурси за одредени услуги, на пример за обезбедување на магацините на оружје и муниција. Повторно транспарентноста и јавните конкурси претставуваат најдобра превентива против корупцијата, но многу често претставниците на одбраната го лимитираат јавното наддавање или ги насочуваат преговорите кон една компанија. Корупцијата во такви случаи се поврзува со проблемите на безбедност и сигурност опишани во претходниот дел и двете страни имаат корист да го продолжат договорот колку што е можно повеќе и затоа се одложува уништувањето на вишокот.

Третиот начин е продажба на вишокот оружје, опрема и инфраструктура, додека односот купувач-продавач овде е обратен и важат истите антикорупциски барања. Барањето за транспарентност се применува при процедурата, примената на релевантните регулативи и предметите кои се продаваат и нивната состојба. Нејасни правила и процедури, комбинирани со недостаток на транспарентност ја зголемуваат дискреционата моќ на претставниците, како и можноста да дојде до корупција. При користење барањето за конкурентност важи како и за претходните два начини.

⁶ Во Индексот за перцепција на корупцијата од 2008 година Финска го зазема петтото место на листат земји со најнизок степен на корупција.

⁷ The Executive Director of the Defence Company Terem was Arrested." DarikNews, 9. 9. 2009. <http://dariknews.bg/view_article.php?article_id=397074>.

Антрфиле 10.6. Пријави на корупција поврзани со користење на вишокот оружје

Финскиот државен тужител Јорма Ацала подигнал обвинение против пет личности. Двајца од обвинетите работеле на директорски позиции во одбранбените сили. Останатите тројца биле вработени во фирма за рециклирање. Се работело за конкурс кој одбранбените сили го напишале за купувач да ги претвори во отпад и рециклира 360 застарени оклопни возила од 2007-2009. Според обвинителството, фирмата која ја добила работата го направила тоа на нелегален начин, а конкурентскиот наддавач изгубил 350.000 евра.

На страна на одбранбените сили се поднесени обвиненија против тогашниот раководител на продажба кој не е повеќе вработен во војската. Според обвинението тој примил мито од претставници на фирмата која ја добила работата и погрешно ги навел останатите да мислат дека понудата на тоа претпријатие е поголема од онаа дадена од другата компанија. Државниот обвинител побарал раководителот на продажбата да биде казнет за прифаќање мито, тешка превара, тешка злоупотреба на позицијата и оддавање на службени тајни. Според Ацала, обвинението за мито се однесува на тоа дека бил забавуван.

Полицијата се сомневала дека раководителот исто така примил 6000 евра во готово. Вработен од фирмата која ја добила работата признал дека му ја дал оваа сума на пари во кафен плик на раководителот на продажба на барање на еден од неговите шефови. Државниот обвинител сепак сметал дека според доказите се недоволни во однос на митото од 6000 евра.

Друг директор на одбранбените сили ќе биде обвинет за занемарување на должноста. Директорот верувал во погрешното споредување на цените направено од раководителот на продажба врз основа на кој подготвил брифинг. Предлогот бил проследен на повисоки места на одбранбените сили, без да се проверат бројките на раководителот. Финалната понуда била даден врз основа на брифингот даден од тогашниот министер за одбрана.

Претставници на ангажираната компанија ќе бидат обвинети за тешка измама, злоупотреба на официјални тајни и давање на мито. Полицијата се сомневала во директорот на фирмата и во неговите замени за вршење недело, но обвинителот сметал дека нема доволно докази за обвинение.

Извор: „Deal to Scrap Army Tanks Leads to Bribery Trial.” *Helsingin Sanomat, International Edition*, 26. 11. 2009. <<http://www.hs.fi/english/article/Deal+to+scrap+army+tanks+leads+to+bribery+trial/1135251039606>>.

Начинот на кој Министерството за одбрана на Австралија се справува со вишокот имот може да се претстави како добра практика. Министерството го разгледува ослободувањето од вишокот имот како посебна фаза, вклучена во сложен процес на раководење со инфраструктурата.⁸ Процесот на ослободување е едноставен,

⁸ Влада на Австралија, Министерство за одбрана. Раководење со инфраструктурата. <www.defence.gov.au/IM>

јасен (види Слика 10.1) и достапен на интернет за сите кои се заинтересирани⁹. Секој може да ги следи чекорите, размислувањата за процесот, очекуваниот резултат, променливите правила, дури и да дојде до текстот со правила. Па, така, со лимитирање на дискреционата моќ на јавните службеници во текот на една конкурентска процедура, се намалува ризикот од корупција.

Четвртиот и последен начин вклучува рамена. Ова е можеби начинот на користење кој има најголем ризик од корупција. На пример, во многу земји војската е еден од најголемите сопственици на имоти и некои од овие имоти веќе немаат намена, а се на атрактивна положба, на пример во центарот на градот. Има случаи кога под слоганот грижа за војниците-претставници на одбраната ги разменуваат овие имоти за сместување и самите го избираат понудувачот на објектот за сместување. Можеби најефективниот начин да се спречи корупцијата во вакви размени е тие законски да се забранат.

Препораки

Во завршниот дел на ова поглавје накратко се дадени препораките за да се зајакнат механизмите на раководење и да се намали корупцијата поврзана со користењето, заедно со препораки за склучување договори од претходниот дел.

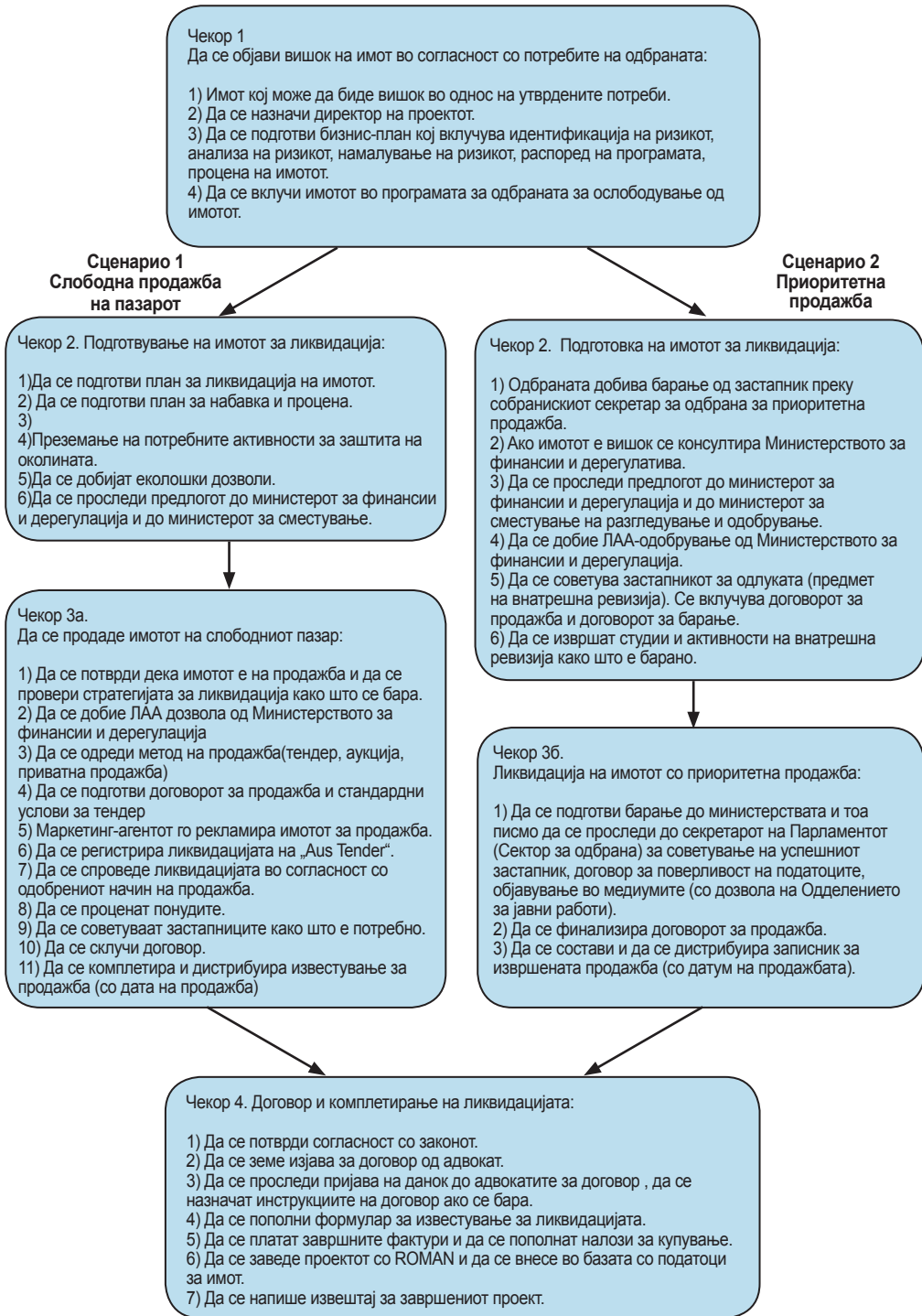
Подигање на свеста

Министерствата за одбрана, парламентите и општествените организации треба да ја подигнат свеста за проблемот со вишокот оружје, опрема, муниција и инфраструктура од сите аспекти, вклучувајќи ја и можноста за корупција при користење.

Планирање и планови во секторот на одбраната

Разумното планирање во одбраната е предуслов за успешно раководење со вишокот. Така проблемот долгорочно се разгледува. Прво, разумното планирање во одбраната ги елиминира случаите кога институциите на одбраната инвестираат во развој на системи за вооружување или инфраструктура, кои по проверка на развојот на одбраната ќе се покажат како непотребни, како и вишокот на муниција што треба да се уништи. Трето, производството, а посебно индустријата на одбраната, може да ја искористат таа информација да инвестираат во соодветни капацитети и да станат конкурентни, како во земјата така и надвор од неа.

⁹ Влада на Австралија, Министерство за одбрана. Насоки за ослободување од вишок на имот во секторот на одбраната, верзија 4.9, септември 2009. <<http://www.defence.gov.au/im/disposal/main.htm>>.



Слика 10.1. Раководење со ликвидација на вишокот имот во секторот на одбраната

Локално преземање на сопственост и одговорност

Улогата на надворешните актери во ослободувањето од стрелачко оружје и уништувањето на вишокот резерви е клучна во отпочнувањето на процесот. Многу често земјите сакаат да уништат барем дел од нивните вишок резерви, но не се во можност поради финансиски или технички причини, или не сакаат да вложуваат многу средства за тоа. Како и да е, овие земји ќе имаат корист од преземањето одговорност за проблемот и би биле активни во однос на донаторите. Земјите-донатори, од друга страна, треба да ги охрабруваат локалните власти да преземат сопственост и одговорност¹⁰ и да работат на зголемување на транспарентноста и на одговорноста во процесот на користење.

Усвојување на програмски пристап при управување со вишокот

Гледано краткорочно, секогаш е поевтино да се чуваат отколку да се уништат вишокот оружје и муниција. Но, ова е штетно доколку се работи за подолг временски период. Затоа се препорачува усвојување на програмски пристап на користење, исто како со другите прашања на сопственост. Тоа подразбира „*inter alia*“:

- Поставување на јасни цели и мерки за изведба.
- Процена на среднорочните трошоци.
- Креирање и споредување на алтернативи.
- Да се направи користењето видливо во програмската структура на институциите на одбраната.
- Централизирање на раководењето со програмата.

Барање меѓународна помош

Достапна е меѓународна помош кога проблемите ќе станат особено сериозни. Сериозните инциденти во магацините секогаш го привлекуваат вниманието на меѓународната заедница. Се преферира, земјите со големи резерви на вишок оружје и муниција и малку пари или знаење да бидат активни во барањето меѓународна помош. Зголемената транспарентност и примена на програмскиот пристап ќе привлече донатори кои ќе видат дека нивната финансиска помош ќе биде ефективно искористена и ќе придонесе за развој на домашните капацитети.

Јавно-приватни партнерства

Треба да се испита моќта и силата на јавно-приватните партнерства, на пример во развивање на повеќенаменска инфраструктура. На тој начин се гарантира јасно разбирање на трошоците и користа, како и транспарентно спроведување на договорените обврски.

¹⁰ Faltas, Sami. „Bulgaria and Romania: Quick Start, Ambiguous Progress.” Contemporary Security Policy 29: 1, April 2008: 78–102.

Усвојување на раководење со целокупниот циклус на одбранбените системи

За да се спречат слични проблеми во иднина, треба да се има пристап кој го опфаќа целиот циклус на управување – со набавката на системи на оружје и развој на инфраструктурата.

На крај, спроведувањето на принципите на добро раководење е основа на која проблемите со имотот се решаваат ефективно и ефикасно. Разумното раководење со резервите на оружје и муниција, транспарентност и одговорност во користењето на вишокот оружје и инфраструктура се клучни за решавање на проблемот на вишокот и значително ќе ја намалат опасноста од корупција поврзана со користењето.

Поглавје 11

Вклученоста на вработените и капиталот од одбраната во стопански активности

Вовед

Во земјите во транзиција армијата останува влијателна во политичкиот и стопанскиот систем на земјата. Темното минато на политички и безбедносни ситуации во некои земји во транзиција успешно ја претставија клучната улога на армијата во ваквите земји. Со воспоставување на законска контрола армијата создаде социјална и политичка основа за супериорност врз цивилниот надзор. Па, така, не е чудно што армијата има силно влијание во општеството. За иронијата да биде уште поголема, понекогаш цивилните политичари извлекуваат корист од ваквата ситуација. Со намера да ја сочуваат својата власт и да создадат неизвесност, тие во соработка со армијата спроведуваат политика на насилство.

Со улогата на стопански актер армијата силно влијае врз политичкиот и економскиот живот. Во таа смисла, армијата ги користи своите ресурси (персонал и имот) за да биде вклучена во стопанските активности. Од ова кратко објаснување може да се разбере дека во ваквите стопански активности учествуваат како поединци така и воени институции. Овие активности, за кои понатаму ќе стане збор, ја загрозуваат основната улога на армијата во рамките на системот на државата, а исто така претставуваат закана за заштита на човековите права.

Во оваа глава посебно внимание се обрнува на анализата на вклученоста на воениот (одбраната) персонал и средствата на одбраната во стопанските активности. Преку примерот за стопанските активности на индонезиската војска (TNI: Tentara Nasional Indonesia) е претставена концептуална дискусија на армијата како економски актер, како и негативните ефекти од воените стопански активности.

Трансформација на армијата во економски актер

Одбраната ја има најсложената и најскапата функција во една држава. Општо е познато дека за да се создаде идеална одбранбена способност државата треба да издвои огромни средства од нејзиниот национален буџет. Од друга страна, државата треба да издвои буџет и за други важни области како што се образованието и здравството, за кои исто така треба да се издвојат многу средства. Постоенето на оваа дилема автоматски не ја наложува трансформацијата на армијата во економски актер, со што би обезбедила постојан прилив на средства во одбраната. Накратко кажано, армијата не е обучена да создава профит, туку да биде безбедносен актер,

дури кога на располагање има минимален буџет. Како и да е, трендот за учество на армијата во стопанските активности расте со незапирливо темпо. Всушност, во земји како Бангладеш, Филипини, Пакистан, Кина и Русија, армијата и понатаму е активно вклучена во активности кои обезбедуваат профит, било законски или незаконски. Ваквиот тренд потврдува дека се уште постои потреба да се дискутира околу потребата армијата да се трансформира во стопански актер.

Според Брумелхустер и Паес, постојат неколку разумни причини заради кои армијата треба да биде вклучена во стопанските активности на една земја. Прво, армијата има пристап до материјални и човечки ресурси кои се помалку достапни до цивилите, а тоа овозможува, покрај одбранбените, да се занимава и со други активности. Второ, армијата честопати ангажира приватни претпријатија кои помагаат да се пополнат дупките во буџетот на одбраната. Трето, слабата држава и слабата контрола врз армијата создаваат дополнителен поттик за воената елита да се занимава со стопански активности. Четврто, некои од воените стопански активности потекнуваат од мерките кои требале да обезбедат доволно сили за спречување на побуни. Петто, дури и во случај кога нема голема закана по безбедноста, намалувањето на бројноста на вооружените сили е тешко да се постигне, па затоа армиите имаат второстепени улоги¹. Врз база на овие објаснувања можеме да изведеме општ заклучок во врска со специфични околности кога армијата учествува во стопански активности.

Постојат две ситуации кои ја поттикнуваат армијата да стане економски актер. Имено, политичко-економската поврзаност и недостатокот за пополнување на државниот буџет. Политиката и економијата се како две страни на една паричка. Па затоа, широко е прифатено дека доколку воените актери имаат политичка моќ, тогаш тие, исто така, би играле значајна улога во сферата на економијата во една држава и обратно, економските активности на армијата во голема мера придонесуваат за политичката моќ на нивните цивилни сојузници или нивните воени лидери. Таквата поврзаност меѓу армијата и политичко-економската моќ обично се воспоставува во така наречени угнетувачки влади, на пример во Индонезија тоа се случи за време на режимот на генерал Сухарто.

Како и да е, воените економски активности не секогаш се изведуваат заради нивната политичка моќ. Во недиктаторски или земји во транзиција, после симнувањето од политичката моќ армијата станува професионална. За жал, притисокот за професионализирање на армијата не е поткрепен со соодветна финансиска поддршка од страна на владата. Како резултат на тоа, армијата бара оправданост за да може да презема економски активности, бидејќи нивниот буџет не е целосно поддржан од владата. Таквите фондови надвор од буџетот кои ќе го пополнат дефицитот во воениот буџет, во реалност, иако многу тешко, сепак успеваат да акумулираат профит за офицери со високи чинови и на високи позиции. Бил и Хендриксон полемизираат околу тоа дека постојат неколку фактори кои можат да

¹ Brömmelhörster, JörnandPaes, Wolf-Christian (ed.). *TheMilitaryasanEconomicActor: Soldiersin Business*. NewYork: PalgraveMacmillan, 2003.

го охрабрат трошењето надвор од буџетот: култура со висок степен на донесување одлуки; улогата која армијата ја има во социјалните и во економските области/сектори; осетливоста на институциите и вклученоста на армијата во заштитата на продажбата на природните ресурси².

Двата видови на вклученост на армијата во економските активности не се независни. Всушност, таквите ситуации се поддржуваат, како што може да се види од примерот со индонезискиот воен бизнис.

Структурата на бизнис-активностите на индонезиската армија

Историски, бизнис-активностите на ТНИ започнале за време на владеењето на угнетувачкиот режим на генерал Сухарто од 1967 до 1998 год. За време на водството на Сухарто ТНИ имала привилегија да може да управува со нивниот буџет и да дејствува без парламентот и цивилното општество и да има увид во нивните активности за време на таканаречената „*двифунеси*“ доктрина, кога ТНИ била позната под името АБРИ и истата имала широка политичка и социјална улога. Според таа доктрина, индонезиската армија имала улога на бранител на националната и социјалната сила во рамките на националниот развој.³ Како последица на тоа доктрината оправдувала учество на ТНИ во развојната стратегија, особено во однос на стопанскиот развој на земјата.⁴

Бидејќи ТНИ ја ширела својата улога и влијание во општеството во седумдесеттите години, изградила сопствена бизнис-империја која била формирана преку фондации и задруги. Според извештајот на „Хјуман рајт своч“ во врска со индонезиските воени активности во 2006 година постојат одреден вид на воен персонал и приходи кои биле вклучени во стопански активности уште од времето на Сухарто.⁵

а. Претпријатија во сопственост на армијата

- *Фондации (yayasan)*

Воените фондации биле основани во текот на шеесеттите години од минатиот век за да обезбедат социјални услуги како што се сместување и образование за трупите и нивните семејства. Со текот на времето таквите воени фондации биле проширени во бизнис-единици со цел да ги финансираат социјалните

² Hendrickson, Dylan and Ball, Nicole. „Off-budget Military Expenditure and Revenue: Issues and Policy Perspectives for Donors.” Conflict Security and Development Group Occasional Papers, 2002.

³ Sebastian, Leonard C. *Realpolitik Ideology: Indonesia's Use of Military Force*. Singapore: ISEAS, 2006: 323–325. Исто така: Global Security. „ABRI-Armed Forces of the Republic of Indonesia.” <www.globalsecurity.org/military/world/indonesia/abri.htm>. Понатаму, АРБИ исто така добиле места во Собранието и играле важна улога на „чувари на портите“ на режимот на Сухарто.

⁴ За дополнителни детали во врска со политичката и економската интервенција на ТНИ за време на Сухарто види: Crouch Herold, *The Army and Politics in Indonesia*. Jakarta & Kuala Lumpur: Equinox Publishing, 2007; Rinakit, Sukardi. *The Indonesian Military After the New Order*. Copenhagen: NIAS Press, 2005; Sebastian, Leonard C. *Realpolitik Ideology: Indonesia's Use of Military Force*. Singapore: ISEAS, 2006.

⁵ За повеќе детали види: Human Rights Watch. *Too High a Price, The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities* 18: 5(C), www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1.

потреби на војниците. Исто така, овие фондации кои не биле даночни обврзници почнале да надгледуваат многу важни воени бизнис-единици. Армијата, преку таканаречената Картика Ека Пакси фондација (УКЕР), поседува вкупно 26 фирми и вложува во седум претпријатија.⁶ Со стопанските активностите на УКЕР управува холдинг-компанија, „PT Tri Usaha Bhakti“. Во сопственост на армијата, меѓу другото, влегува централно стопанската област Судирам, која се простира на 44 хектари земјиште познато под името „Златен триаголник на Џакарта“, банката под име „ArthaGraha“, компанија за осигурување „Цигна Индонезија“, комплекс „Данајаса Артатама“ (хотел „Боробудур“), други недвижности, дрвена граѓа, голф-терени и производство.⁷

Во исто време, морнарицата со посредство на фондацијата „Бумјамка“ контролира 5 фирми со вкупен приход од 200 милијарди индонезиски рупии или 25 милиони долари. Морнарицата поседува бродоградилиште „Адмирал Лајнс“, одморалишта, рафинерија за нафта, издавање на недвижен имот, увоз-извоз компании, плантажи на какао, наутичка електроника и телекомуникации, една такси-компанија и дава нуркачки услуги.

Конечно, воздухопловството и фондацијата „Ади Апаја“ управува со 17 фирми, вклучувајќи и една банка.⁸ Во сопственост на фондацијата е банката „Ангкаса“, која ја дели со пензискиот фонд на националната електродистрибуција и приватни инвеститори. Исто така, фондацијата поседува голф-терени, хотели, капацитети за сместување и претпријатија за снимање снимки од воздух.⁹ Освен тоа што се занимава со бизнис во рамките на институциите ТНИ, почнувајќи од високорангираните офицери, па сè до најниските, војниците, активно е вклучена во бизнис-активности поврзани со шумарство, рударство, нафта и обезбедување.¹⁰

- *Задруги (Koperasi)*

Воените задруги биле формирани за да ги задоволат потребите на војниците со набавка на субвенциска роба, како што е оризот, за да се подобрат социјалните услови на војниците и нивните семејства.

Воените задруги, исто како и фондацииите, со тек на времето го проширувале нивното работење и прераснувале во вистински претпријатија со широка палета на активности, како што се хотелиерство и шпедиција.

⁶ Langit, Rachel. „Indonesia’s Military: Business as Usual.“ AsiaTimesOnline, 16. 8. 2002. <www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/DH16Ae06.html>.

⁷ Rabasa, Angel and Haseman, John. The Military and Democracy in Indonesia: Challenges, Politics, and Power. Monograph Report. Pittsburg: RAND, 2002: 74.

⁸ Langit. „Indonesia’s Military.“ 2002.

⁹ Rabasa and Haseman. The Military and Democracy. 2002: 76.

¹⁰ Ibid., 75.

Антрфиле 11.1. „Рекетирање“

„Рекетарството“ за време на ТНИ започнало под паролата заштита од криминал. На пример, во Медана, на север на Суматра, постои добро организирана врска меѓу припадниците на армијата и криминалните групи. Според интервју направено од стана на „Human Rights Watch“, жителите на Медана изјавиле дека во нивното место сопствениците на продавници и камиони плаќаат месечен рекет и добиваат налепница на која пишува која воена или криминална група ги штити. Друг пример претставува незаконското сечење на дрва и транспорт на дрвена граѓа. Припадниците на ТНИ, особено на границата помеѓу Индонезија и Малезија, нуделе „заштита“ на илегално исечените дрва во замена за одредена сума на пари, односно се стекнувале со приход, така што ја продавале запленетата дрвена граѓа. Исто така, доста профитабилно било ослободувањето на уапсените илегални превозници на дрвена граѓа се разбира за одредена сума на пари (мито).

Извор: Human Rights Watch. *Too High a Price, The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities* 18:5(C), June 2006: 66. <<http://www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1>>; Casson, A.C. et al. *A Multistakeholder Action Plan to Curb Illegal Logging and Improve Law Enforcement in Indonesia*. WWF Indonesia, World Bank, DFID-Multistakeholder Forestry Program, Oktober 2006. <www.sekala.net/files/FLEGedit4Sept06.pdf>

- **Шумарство**

Владата на генералот Сухарто во 1967 година ѝ дава под концесија на воената компанија „Јамакер“ преку милион хектари шума долж границата помеѓу Индонезија и Малезија. Оваа одлука била донесена „заради национална безбедност“ во почетната фаза на пограничниот конфликт меѓу Индонезија и Малезија. Оттогаш се зголемил бројот на компании во сопственост на армијата и на припадниците на воените сили кои ја добиле оваа привилегија.¹¹

6. Сорботката меѓу армијата и приватните претпријатија

Под овој вид на стопанско работење на армијата се подразбира деловниот сојуз на армијата и приватните домашни или странски компании. Во ваквиот вид на односи армијата има улога на брокер, затоа што, на пример, на приватните фирми им обезбедува државни лиценци и ги блокира другите конкурентни фирми, има пристап до стока и услуги, врши превоз на стока со воени возила по одредена тарифа и дава земјиште под закуп. Приватните компании, исто така, придонесуваат во овој воен „донаторски фонд“. На пример, една фирма во развој дала земјиште и објекти во вредност од 18,5 милиони рупии (1,95 милиони долари) за сместување на воена

¹¹ Suropto, висок политичар од Партијата за просперитетна правда и поранешен секретар во Министерството за шумарство, своевременно изјавил дека припадниците на вооружените сили успеаја да добијат акции во приближно 550 концесии за сечење дрва. Цитатот е преземен од: Andreas Harsono, *Military and Prostitution Racket*, www.globalintegrity.org/reports/2006/INDONESIA/notebook.cfm.

база во индустриската зона „Јабабека“, во западниот дел на островот Јава. Според зборовите на еден официјален претставник од споменатата индустриска област, оваа донација била добар бизнис-чекор затоа што присуство на армија „може да ги одврати луѓето од криминал“.

в. Вмешаност на армијата во криминал

Незаконското сечење на шуми и „рекетирањето“ се одреден вид на криминал (кога армијата презема улога на заштитник на криминални дејствија како што се коцкање, трговија со дрога и проституција). „Рекетирањето“ е најпопуларен облик на стекнување со добивка со кој се занимаваат припадници на пониските и средните слоеви од ТНИ (видете во 11.1).

г. Корупција во армијата

Јавните набавки се потенцијално многу плодна почва за појава на корупција во армијата. На пример, индонезиската армија во 2014 година планирала од Русија да купи хеликоптери „МИ-17“. На членовите на Првиот одбор (Одбор за одбрана) на Парламентот, доставен е извештај во кој вредноста на хеликоптерите е проценета на само 17,6 милиони долари, што било за 25% помалку од сумата која армијата според договорот била обврзана да ја плати (21,6 милиони долари). Иако било договорено Русија да ги испорача хеликоптерите до крајот на февруари, руската фирма според напис на весникот „Темпо“, го стопирала составувањето на хеликоптерите, бидејќи не им бил уплатен аванс во износ од 3,2 милиони долари.¹²

Армијата на Индонезија се занимава со стопански активности, не само да го сочува режимот на генералот Сухарто, туку затоа што владата на Индонезија може да финансира само 25 проценти од вкупниот буџет на одбраната. Затоа останатите 70 проценти армијата ги надокнадува со свое работење. Работењето на ТНИ е прикажано во облик на пирамида, со што на многу сликовит начин е претставена структурата на поддршка која ТНИ ја дава на стопанството (види сл.11.1).¹³ На врвот на пирамидата се наоѓа официјалниот буџет на армијата кој покрива една третина од вкупниот буџет. На следното ниво се наоѓаат државните претпријатија, во кои на раководни места се наоѓаат пензионирани офицери со високи чинови. Ова дополнително го поттикнува работењето на воените претпријатија со ваквите државни претпријатија, како што е на пример, државната компанија за нафта и гас „Pertamina“ На трето ниво се наоѓаат воените задруги и фондации за кои претходно стана збор. На дното на пирамидата се наоѓаат сите останати извори на средства. Примери за собирање средства на ваков начин се соработката на армијата со

¹² Цитат преземен од Munir, „CorruptionthreatensIndonesia’sdefensesystem.“ *TheJakartaPost*, 3. 1.2004. <<http://www.thejakartapost.com/news/2004/03/01/corruption-threatens-indonesia039sdefense-system.html>>. Nacionalnitimzasuzbijanjekorupcije (*TimnasTipikor*) открил во текот на истрагата дека офицери од армијата биле вклучени во скандалот со корупција и јавни набавки. Види: „TheCorruptioninDoDinvolves TNI.“ *RepublikaDaily*, 25. 3. 2006.

¹³ RabasaiHaseman. *TheMilitaryandDemocracy*. 2002: 73.



Слика 11.1. Структурата на стопанската поддршка од страна на индонезиската армија

приватните претпријатија и вмешаност на армијата во криминални активности (рекетарство).

Економската криза која се случи во Азија во 1998 година ја погоди и Индонезија и предизвика масовни протести против режимот на Сухарто. Делувањето на реформистичкото движење (*gerakanreformasi*) кое било предводено од студенти и активисти, придонело до тоа Сухарто да поднесе оставка во мај 1998 година. Ова движење со текот на времето прераснало во движење кое го предводело процесот на демократизација, што ја поттикнало ТНИ (исто така и полицијата во Индонезија) да започне реформа на своите институции и на вработените. Парламентот на Индонезија во 2004 година донел нов закон за ТНИ (Закон бр. 34/2004, видете во 11.2.).

Новиот закон пропишува дека до октомври 2009 година новата влада треба да ги преземе сите претпријатија со кои било директно или индиректно раководела ТНИ. Заради тоа владата основала тим за надзор на работењето на ТНИ, кој ќе изработи препораки како да се преземат тие претпријатија. Според извештајот на тој тим за 2006 година, ТНИ поседува 23 фондации кои имаат надзор над 53 компании и 1.321 задруга. Исто така, ТНИ е сопственик на 1.618 недвижен имот, како и преку 16.500 хектари земјиште и 1.321 објект/згради. Во извештајот се проценува дека вкупната добивка од стопанските активности на ТНИ изнесува 2,2 милијарди рупии (235,4 милиони долари).¹⁴

¹⁴ „TNI BusinessTakeover 'Merely a Formality'." *TheJakartaPost*, 15. 11. 2009. <www.thejakartapost.com/news/2009/10/15/tni-business-takeover-merely-a-formality039.html>.

Антрфиле 11.2. Закон за армијата на Индонезија, бр. 34/2004

Во глава II член 2 (д) стои:

Добро обучени професионални војници кои се образовани и опремени не смеат да се занимаваат со политика, ниту, пак, со стопански дејности, а за нивната благо состојба гарантира државата; тие треба да ги поддржуваат политичките одлуки кои ги донесува државата, засновани врз демократски начела, владеењето на цивилното општество, човековите права, националното и меѓународно право, кои се ратификувани од страна на државата.

Освен тоа, член 39 на припадниците на ТНИ име забранува:

1. членство во политички партии;
2. политички ангажман;
3. стопански активности;
4. учество во какви било активности со кои би се стекнале со пратенички места во собранието после избори или заради добивање какви било други политички позиции.

Извор: ТНИ Закон бр. 34/2004

Иако имотот што ТНИ го стекнала со своите стопански активности е заведен и опишан, сепак патот до преземање на тој имот сè уште е долг. Работењето на ТНИ е главна препрека во реформата на одбраната, затоа што индонезиската влада многу неодговорно се однесувала во однос на оваа проблематика. Недостатокот на буџетски средства за финансирање на развој на професионалниот кадар во секторот на одбраната претставува најголем проблем затоа што буџетот со кој располага ТНИ не може ни приближно да ги задоволи овие потреби. Од вкупните буџетски средства најмалку 45 проценти се одлева за социјални трошоци, додека, пак, 30 проценти се трошат на одбранбена технологија, за одржување на опремата и развој.¹⁵ Освен тоа сегашната влада може да издвои само половина од средствата од нејзиниот буџет кои се потребни за секторот одбрана. Ваквите ограничени јавни финансии ја наметнуваат потребата за дополнително да се размисли во врска со одлуката за преземање на претпријатијата и работењето со кое се занимава ТНИ.¹⁶

Негативни последици од воените стопански активности

Професионализам

Директна последица од тоа што армијата се трансформирала и станала стопански актер е недостаток на професионализам. Со самото тоа што армијата се занимава

¹⁵ Види: Hendra, Eric. The TNI's Business. In: Sukadis, Beni (ed.). *Almanac on Security Sector Reform in Indonesia 2007*. Jakarta: LESPERSI & DCAF, 2007: 121.

¹⁶ Danijel Lev (Daniel Lev), индонезиски стручњак од Универзитетот во Вашингтон изјавил: „Доколку од буџетот кој ви е наменет можете да подмирите само третина или половина од вашите потреби, остатокот сигурно ќе го украдете“. Цитат земен од: Darusman, Taufik. „Putting The Military out of Business.“ *The Jakarta Globe*, 27. 9. 2009. <<http://thejakartaglobe.com/columns/taufik-darusman-putting-the-military-out-of-business/332030>>.

со профитабилни дејства се оддалечува од својата суштина, а таа е да биде безбедносен актер. Со други зборови, армијата е сè позаинтересирана за активности кои ѝ носат заработувачка, а сè помалку за тоа да ја сочува безбедноста на државата и граѓаните. Најлошо сценарио кое може да се случи како последица од непрофесионализам е тоа армијата да не може да биде контролирана од страна на државата. Ако армијата е во состојба да го финансира буџетот на одбраната (макар и делумно), таа ќе се чувствува сè понезависна во однос на државата, а тоа води кон ризик армијата да може да има пошироко влијание во социјалниот, во политичкиот и во економскиот сектор во државата.

Одговорност

Недостаток на одговорност е втората негативна последица од трансформација на армијата во стопански актер. Во колку армијата е способна со стопански активности да го надополнува сопствениот буџет тогаш постои можност нејзината одговорност спрема воениот буџет и спрема операциите да биде помала. Постои голем ризик дека ова може да се случи. Ако државата не е во можност да го контролира воениот буџет и функционирањето на армијата, истата ќе се занимава со други дејности кои се против законски, па дури и по цена да ја загрози безбедноста на државата и граѓаните. На кратко кажано, армијата станува сериозна внатрешна закана за државата и граѓаните.

Во развиени демократии буџетот за одбрана активно го контролираат механизми на демократски цивилен надзор како што се собранието и невладините организации. Ваквата контрола се темели врз добро утврденото начело дека армијата е дел од државниот апарат кој е одговорен да гарантира безбедност, што владата во целост го поддржува. Но, во преодните демократии постојат тешкотии при надзор на трошоците за одбрана. Постојат повеќе причини за тоа, меѓу кои најчестата е прашањето на тајност, која е основа на воените активности, па тоа се рефлектира и во буџетот на одбраната. Армијата понекогаш се плаши дека дел од нејзините буџетски средства ќе се одлее во јавната сфера, со што нејзините капацитети и работење ќе ѝ бидат познати на јавноста, а можеби и на потенцијалниот непријател.

Втора причина е недостаток на самодоверба во цивилниот сектор, особено на оние кои седат во собранието, сериозно да ги надгледуваат воените институции. Причина за тоа е, меѓу другото, и имиџот на армијата, кој влијае врз начинот на размислување и на правилата на игра во државниот систем. Мислењето за армијата како посебна и патриотска институција, која е над цивилите и која го контролира насилството, понекогаш ги спречува претставниците од цивилниот сектор да реагираат во врска со проблемите што се однесуваат на буџетот. Некои членови на собранието не знаат речиси ништо во врска со воените операции и буџетирањето.

Кршење на човекови права

Стопанските активности на армијата водат до кршење на човековите права. Веќе беше споменато дека армијата е дел од државниот апарат кој претставува механизам за ефикасна законска контрола на насилството. Но, вистинска катастрофа може да

се случи доколку армијата своите стопански активности насочени кон стекнување со профит ги комбинира со контролата врз насилството, особено во ситуации во кои е многу тешко да се спроведе цивилен надзор. Договорот за давање услуги за обезбедување потпишан од компанијата „Фрипорт“ (Freerport) и ТНИ во западна Папуја (види Антрфиле 11.3.), е пример за кршење на човековите права кое се случило како последица од стопанското работење на армијата.

Потпишување на договор со компанијата „Фрипорт“ за ТНИ било одлична можност прикриено да се занимава со стопански активности. Членот 7 (2) од новиот Закон за ТНИ пропишува дека една од основните функции на ТНИ обезбедување на објекти кои се од национална важност. Во пракса, оваа функција претставува еден од главните извори на вон буџетско финансирање на ТНИ.

Министерството за координација на политичките, правните и безбедносните работи во јануари 2006 година и компаниите „Фрипорт Индонезија“, „Ексон мобил“ (ExxonMobil) и „Аrun LNG“, биле прогласени за институции од витално значење за државата. Компанијата „Фрипорт Индонезија“, која се наоѓа во провинцијата Западна Папуа, издала соопштение за јавност во кое се вели дека оштетувањето на човековата околина е помалку важно во споредба со сите погодности кои населението на Западна Папуа ги добива заради работењето на овие две компании. Подоцна, како резултат на омраза на населението кон оваа компанија била основана организација за независност на Папуа (*Organisasi Papua Merdeka*, OPM). За жал, институциите кои имаат важност за државата, како што е „Фрипорт“, добиваат заштита од ТНИ (и државната полиција на Индонезија). Во ваков случај, ТНИ го смета локалното население (Особено OPM) како главна закана за компанијата „Фрипорт“.

Заклучок: Повлекување на армијата од стопанството

Искуството на Индонезија покажува дека армијата во голема мера учествува во стопанските активности. Стопанските активности на армијата го нарушуваат нејзиниот професионализам, влијаат врз транспарентноста на воениот буџет, па дури доведуваат и до кршење на човековите права.

Општо земено, главен проблем со воените стопански активности е буџетот за одбрана. Се разбира, доколку сите потреби на воените лица и нивните семејства би се покривале со буџетот, тогаш армијата не би се занимавала со стопански активности. Важно е да се истакне дека транспарентност во однос на буџетот е поважна во однос на подобрување на социјалните услови на воените лица. Доколку нема ефикасност и ефективност во управувањето со буџетот не е возможно армијата да се држи настрана од стопанството.

Според тоа, армијата не учествува во стопански активности, особено во случајот на ТНИ, само заради социјалните услови во однос на припадниците на армијата и недоволниот буџет за одбрана. Стопанските активности на армијата на Индонезија се многу сложени и имаат длабоки корени во секојдневниот живот на општеството. Заради долгиот историски развој на армијата на Индонезија и нејзиното влијание во општеството, повеќето Индонезијци сметаат дека стопанските активности на армијата се прифатливи. Ако ги земеме предвид ставовите на општеството и моментната ситуација, можеме да кажеме дека укинувањето на воените стопански активности во Индонезија ќе траат долг период. Ако тоа се случи, тогаш државата не

Антрфиле 11.3. Услуги за обезбедување кои армијата на Индонезија ѝ ги дава на компанијата „Фрипорт“ и кршење на човековите права

Вистинска иронија претставува присуството на ТНИ во областа која ѝ припаѓа на компанијата „Фрипорт“. Припадниците на армијата се грижеле за безбедноста во оваа институција која била од витално економско значење за државата. Но, тие со тоа во голема мерка ги кршеле човековите права, бидејќи цел на безбедносните сили било локалното население и членовите на ОПМ. Истовремено, за тоа нетранспарентно примале паричен надомест од оваа компанија. Така, на пример, во средните деведесетти години од минатиот век, воените трупи кои биле распоредени во рударска област користеле возила, канцеларии и контејнери за транспорт со цел да превезуваат и да затвораат луѓе за кои постоело сомнеж дека се закана за безбедноста или дека се членови на ОПМ. Тие луѓе подоцна биле мачени и убивани. За жал, компанијата изјавила дека не е одговорна за тоа како армијата ја користи нејзината опрема. Комисијата за заштита на човековите права во Индонезија (Komnas HAM) објавила дека обезбедувањето на рудниците на „Фрипорт“, кое го врши ТНИ, претставува кршење на човековите права во Западна Папуа.

Во текот на последната година се зголемил бројот на припадниците на државната безбедност кои вршат обезбедување на компанијата „Фрипорт“. Од 2005 година преку 2400 припадници на државната безбедност (армијата и полицијата) биле распоредени на локалитетите кои биле во сопственост на „Фрипорт“. Во текот на 2005 година компанијата потрошила 66 милиони долари за услугите добиени од армиското и полициското обезбедување. Во врска со ова, компанијата изјавила дека парите се потрошени за плаќање транспорт, исхрана и сместување на припадниците на органите за безбедност. Меѓутоа, во извештите кои биле објавени во 2005 година од страна на „Њујорк Тајмс“ (New York Times) и невладината организација „Глобал витнес“ (Global Witness), стои дека голем дел од овие пари компанијата им ги дала на поединци. Во извештаите се тврди дека наводно компанијата им плаќала големи суми на припадниците на индонезиската армија и полиција, како и на единиците на силите за безбедност на терен. Врз база на документите од компанијата до кои дошол весникот (а за кои е проверено дека се автентични), исто така се тврди дека во периодот од 1998 до 2004 година на ваков начин биле потрошени 20 милиони долари.

Извор: Yunanto, KurniawanTri. „Komnas HAM: FreeportRepresentsColonialismInPapua.“ *VHRmedia*, 2. 12. 2009. <<http://www.vhrmedia.com/Komnas-HAM--Freeport-Represents-Colonialism-in-Papua-news2775.html>>; HumanRightsWatch. *TooHigh a Price, TheHumanRightsCostoftheIndonesianMilitary'sEconomicActivities* 18: 5(C), June 2006: 48–56. <<http://www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1>>.

би требало само на армијата да ѝ забрани да се занимава со стопански активности, туку би требало и да ги казнува оние Индонезијци кои имаат корист од стопанската соработка со припадниците на армијата или со нејзините институции. Владата на Индонезија никогаш не применила ваква стратегија.

На крај, ќе споменеме дека, некој, за да може да се занимава со стопанска дејност, треба да исполнува два важни предуслови: понуда и побарувачка. Армијата во своите стопански активности има улога на продавач или некој кој нуди услуга а, пак, побарувачката доаѓа од страна на општеството. Затоа, ако сакаме сосема да ја исклучиме армијата од стопанските активности треба да ја намалиме побарувачката, а не само да ја ограничиме понудата.

Поглавје 12

Зачувување на интегритетот во воени операции

Корупцијата не се јавува само во мирновременско управување со институциите на одбраната, туку и во текот на непосредни подготовки на безбедносните сили за оперативно распоредување, во текот на спроведување мисии за зачувување на мирот, како и во текот на операции за стабилизација и реконструкција. На почетокот на 21 век станало многу важно продуктивното користење на набавувачи/изведувачи, а посебно ангажирањето на приватни воени и безбедносни компании. Поради тоа, ова поглавје е посветено, пред сè, на појавата на корупција при ангажирање на приватни компании во воени операции. Во поглавјето, исто така, се истакнати примери на добра практика за јакнење на интегритетот при користење на услугите на приватни безбедносни и воени компании за воени операции.

Покрај тоа што ги деморализира припадниците на мировните операции, корупцијата, исто така, го намалува кредибилитетот на националните и меѓународните мировни мисии. На пример, загриженоста поради корупцијата во Авганистан ја достигна онаа точка што може да го загрози успешното работење на Владата на Авганистан, како и меѓународната мисија предводена од НАТО.

Во овој момент, воените сили на земјите-членки на НАТО, не можат, ниту посебно, ниту заедно да преземат ниту една операција од каков било вид, без помош и активно учество на „приватни воени изведувачи (компанији)“. Зависноста на вооружените сили на земјите-членки на НАТО од приватниот сектор станувала сè поизразена во текот на последните две децении, т.е. во периодот од крајот на Студената војна до денес. Ова е многу неочекувано и прима изненадувачки размери, особено ако се има предвид дека целта на донесување на Конвенцијата на ОН против платеници од 1989 година¹ била спречување (а не поттикнување) на порастот на приватни воени сили и забрана за нивно ангажирање.

Овој очигледен парадокс може да се објасни со тоа дека приватните воени компании (ПВК), без чии услуги денес не можат да се замислат операциите на НАТО коалицијата во воените зони, технички не се „платеници“. Во Конвенцијата на ОН против платеници, „платеник“ е поединец кого владата на некоја друга држава го најмила да носи оружје и да служи како нејзин војник. Наспроти ова, голем број од вработените во ПВК не носат никакво оружје. Директно се ангажирани од воени или дипломатски служби на нивните матични држави, под чиј патронат служат во странски земји.

¹ Генерално собрание на ОН, Меѓународна конвенција против регрутирање, користење, финансирање и обука на платеници (International Convention Against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries), 72. пленарен состанок (04 декември 1989г.), A/RES/44/34

Антрфиле 12.1. Корупциски предизвици во активности пред распоредување на силите и добра практика

Меѓународните организации често бараат од некои земји да испратат нивни вооружени сили во мировни операции. Бидејќи овие одлуки се носат по кратка постапка, вооружените сили на овие земји секогаш не се подготвени за распоредување и потребни им се дополнителни системи на вооружување, комуникација, индивидуална опрема и друг вид опрема за да можат да одговорат на барањата на специфичното воено подрачје.

Во ситуации од ваков вид, процедурите за јавни набавки се многу скратени и се спроведуваат без соодветен тендер. Покрај тоа, трошоците се ставаат во втор план, што се оправдува со минималните барања на интероперабилност и „благородна загриженост“ за безбедност на војниците, морнарите или пилотите. Процедурите за јавни набавки, кои и под нормални околности немаат задоволителен интегритет, стануваат исклучително подложни на корупција.

Друг проблем претставува непостоењето на јасни критериуми и транспарентни процедури при избор на персонал за мировни операции, особено кога паричниот надомест за учество во овие операции е неколку пати повисок од редовната плата.

На опаѓање на моралот на војниците пратени во мировна мисија влијаат случаи во кои некои припадници на војската плаќаат да бидат пратени во мировни операции или ситуации во кои опремата набавена на брзина е со многу лош квалитет.

Повеќето добри практики кои го подобруваат интегритетот при јавните набавки и управувањето со персонал, за што стана збор во претходните поглавја, можат да бидат применети и овде. Тоа особено важи за транспарентни правила и за избор на кандидати према заслугите, како и за јавни набавки во кои постои конкуренција и за добра контрола на квалитетот на набавената опрема

Меѓутоа, најважна од сите мерки е постоење постојани организациони единици наместо контингенти т.е. посебно формирани единици за потребите на одредена мисија кои по враќањето од мисија би биле расформирани. Оваа мерка е уште поефикасна ако државата има транспарентна одбранбена политика и добри механизми за планирање на одбрана. Во тој случај, единиците кои ќе бидат распоредени, однапред се одредуваат и имаат способности кои се неопходни за успешен исход на мисијата и за одредени воени подрачја. Доколку постојат барања кои не било можно однапред да се предвидат, истите можат да се исполнат со минимални дополнителни средства и обука.

Преголема зависност на воениот и дипломатскиот персонал на земјата-членка на НАТО од приватниот сектор не е резултат на свесна политика на земјите-членки да ги приватизираат своите војски. Всушност, се испоставило дека во ерата на постоење на професионална војска и укинување на служење на задолжителниот воен рок, како и постоење на сè поголеми економски ограничувања, неопходно е и поевтино е да се ангажира приватниот сектор за извршување на неборбени, но за мисијата важни активности. Во овие „приватизирани“ активности спаѓаат, меѓу другото, набавка и подготовка на храна, одржување и санитација на воени објекти, па дури и надзор врз обуката на полициските и воените сили на земјите-домаќини за време на операциите за зачувување на мирот и стабилноста (на пр. во Босна, во Косово и моментално во Авганистан).

Антрфиле 12.2. Злоупотреба, лошо управување и непримерно однесување во мировни операции на Обединетите нации

Оперативна група на ОН открила дека постои образец на корупција и лошо управување кој вклучувал стотици милиони долари потрошени за време на јавни набавки на гориво, храна, градежни работи, материјали и услуги кои им биле потребни на мировните операции на ОН. Овие операции во моментов се во фаза на најголема експанзија во последниве петнаесет години. Оперативната група утврдила дека имало повеќекратни случаи на измама, корупција, загуби и лошо управување во седиштето на ОН и во мировните мисии, вклучувајќи и десет сериозни случаи на измама и корупција, чија вкупна штета изнесувала повеќе од 610 милиони долари.

Покрај корупцијата, постојат и проблеми со останатите облици на непримерно однесување. До 2006 година, близу 300 припадници на мировните мисии на ОН биле под истрага поради сексуални злосторства. 170 миротворци се исклучени од операции и вратени дома, вклучувајќи 17 цивили и 16 припадници на полициските сили. Истата година, Јапонија и САД, две држави кои најмногу придонесуваат во мировните операции на ОН, се заканиле дека ќе ги укинат финасиските средства доколку ОН не ја разбијат корупцијата.

*Извори: „Peacekeeping: Cleaning up Corruption”. Strategy Page. 2. 3. 2006. www.strategypage.com/htmww/htun/articles/20060302.aspx; Lynch, Colum. “U.N. Finds Fraud, Mismanagement in Peacekeeping.” *Washington Post*, 18.12.2007: A06.*

Меѓутоа, сè поприсутно е користењето услуги на вооружените приватни безбедносни компании (ВПБК), особено за обезбедување на дипломатски мисии и нивниот персонал, и конвои со важни набавки, па дури и за обезбедување на самите воени објекти и инсталации (каде што ВПБК имаат улога на стражар или полиција). Зголеменото присуство на приватниот сектор во воените операции, неговата распространетост, како и ослонување на ВПБК, не претставуваат резултат од намерно донесени заеднички или дури добро промислени стратешки и политички одлуки на земјите-членки на НАТО. Учествовањето на приватните сили на безбедност во воените зони главно е резултат на проширена конвенционална практика внатре во самите земји-членки. На пр. повеќето земји-членки на НАТО веќе низа години ангажираат приватни фирми кога им се потребни чувари, стражари или сообраќајни полицајци во домашни или локални воени објекти, додека во истите тие објекти ангажираат други фирми за да ги одржуваат моторните возила, зградите и околните терени или да набавуваат и доставуваат храна и да сервираат оброци во воените мензи.

Оттука, сè поголемото ослонување врз приватниот сектор во воените мисии на НАТО во странство може генерално да се окарактеризира како некој вид „проширување на мисијата“. Со други зборови, моменталното претерано ослонување врз приватните компании е предизвикано со непромислено пренесување на конвенционални практики од домашен терен на меѓународна сцена, бидејќи тоа во некој момент било неопходно или погодно, а при тоа никој не размислил какви долготрајни импликации или последици ќе настанат со ширење на оваа практика. Ќе

се послужиме со фразата која ја смислила филозофот Хана Арент и ќе ја наречеме оваа појава „баналност“ на приватниот сектор, со што сакаме да нагласиме колку таа е спротивна на историски злонамерната и зловна морална конотација (како што тоа го направил Макијавели), која има некакво ослонување врз платеничка воена сила. Меѓутоа, без разлика дали ќе ја сметаме за банална или зловна, малку е веројатно дека оваа ситуација ќе се промени во скоро време. Се поставува прашањето како воените сили и дипломатски мисии на НАТО најсоодветно да се изборат со оваа нова карактеристика на модерното војување.

Потенцијална корист од приватниот сектор

Поборниците на ова драматично зголемување на користење на услугите од приватниот сектор тврдат дека воениот сектор од овој вид, јавно-приватно партнерство, има далеку повеќе корист отколку штета. Мотото на комерцијалниот или корпоративниот сектор е „побрзо, поевтино, подобро“ услужување. Тоа навистина одговара на намената кога станува збор за снабдување со храна и за давање санитарски услуги на воениот персонал на НАТО кој е распореден (често без претходна најава или подготовка) во мировни мисии или операции за воспоставување стабилност, како на пр. во случај на големи природни катастрофи. Оваа имплицитна политика служи да се зголеми бројот на високообучени воени лица за извршување на примарни воени задачи, спасување на човечки животи, одржување на мир или градење на нација, додека, пак, логистичките работи им се препуштаат на цивилните приватни фирми. Покрај тоа, поборниците за сегашнава состојба сметаат дека приватниот сектор може брзо и лесно да пружи технолошко комплексна логистичка поддршка, како што е одржување на системот на вооружување и давање оперативни или технички совети. На војската ѝ се потребни месеци или години за да ангажира, обучи и распореди воен кадар за извршување сложени технички задачи. Од друга страна, пак, со приватните компании може брзо да се склучат договори за ангажирање на стручен технички персонал за време на некоја кризна ситуација.

Покрај ова, треба да се размисли за војниците кои се регрутирани или ангажирани на одредено време, бидејќи тоа претставува друг економски фактор. За време на тој период, тие примаат цела плата. Платени им се сите придонеси, без оглед на тоа дали се или не се распоредени во воени операции. Кога ја напуштаат воената служба, тие доживотно имаат право на разни „бенефиции наменети за воени ветерани“, од школување до здравствена грижа. За разлика од нив, вработените во приватните воени компании (изведувачи) може да ги остварат само тие права кои се гарантирани со договорот кој го склучиле со работодавачот. Обично истите се платени мошне великодушно, но само додека трае мисијата во која се пратени. Главно, тие самите си плаќаат придонеси (на пр. здравствено или животното осигурување). Вработените во приватните фирми можат да бидат отпуштени или да бидат пратени на некои други задачи откако ќе им истече договорот кој го склучиле со приватните воени компании (или пак ако нивните услуги повеќе не се потребни). На вработените во приватните воени компании никој не им гарантира доживотни бенефиции на трошок на државата.

На крај, поборниците за јавно-приватни партнерства во секторот одбрана укажуваат на фактот дека за покренување „нерегуларни“ или неконвенционални

воени операции (или нерегуларно војување, НВ), во кои силите на НАТО најверојатно и понатаму ќе учествуваат, како што се задушување на бунтови (COIN), давање хуманитарна помош, одржување на мир во разорени држави, често постојат економски причини. Кога приватните фирми, чие седиште е во земјите-членки на НАТО, ќе пристигнат во некоја „разорена држава“ или во нестабилни зони на конфликт, тие често им нудат работа на локалното население (да готват, да чистат, да извршуваат други работи, па дури и да работат како преведувачи). Користењето на приватни воени компании (изведувачи) во такви операции на нерегуларно војување претставува извор на работа и приход на сосема осиромашеното население во земјата во која се спроведува операцијата и служи за промовирање на економска стабилност и поголема безбедност во кризните региони во светот. Токму затоа воените лидери и експерти сметаат дека сегашните и идните воени операции нема да бидат одржливи без ослонување врз приватниот сектор.

Етички и лидерски предизвици

Не треба, меѓутоа, да се дозволи да аргументите кои ги поддржуваат јавно-приватните воени партнерства да го намалат значењето на сложените етички прашања кои по овој повод се наметнуваат и кои по своја прилика и понатаму

Антрфиле 12.3. Саморегулација на приватни воени и безбедносни компании врз основа на кодекс на однесување

Кодекс на однесување (КО) претставува збир од корпоративни обврски кои ги воспоставува самата компанија. Со нив се пропишуваат нормативни стандарди кои не се дел од основната дејност на компанијата. Кодексите на однесување спаѓаат во доменот на односи со јавноста, управување со ризици и општествено-политички придонеси на компанијата.

Иако главно се свесни дека не можат да работат во правен вакуум, приватните воени и безбедносни компании често имаат нејасна претстава за важечките прописи, особено во конфликтните зони, а неретко не ги познаваат доволно ниту меѓународните стандарди. Поради тоа, кодексот на однесување на приватните воени и безбедносни компании претставува корисен механизам за надминување на недостатоците поврзани со прописите и нивната примена, решавање на проблемите на трети страни (на пр. невладини организации) и заштита на корпоративните интереси. Кодексот на однесување на приватните воени и безбедносни компании, пред сè, треба да ги формулира должностите основани врз меѓународни стандарди за заштита на човековите права и на меѓународно-хуманитарно право, кои компаниите мораат да ги почитуваат. Покрај тоа, истиот мора да ја регулира заштитата на право на живот и телесен интегритет, правото на вработување, одредени работи поврзани со родова припадност, забрана за сексуално насилство и експлоатација, како и забрана за корупција.

Покрај тоа, кодексот на однесување во компаниите треба да обезбеди извршување на обврски, да ги утврди процедурите со кои ќе се обезбеди одговорност и должност на приватните воени и безбедносни компании, како и механизми за надзор и известување.

Извор: Roseman, Nils. *Code of Conduct: Tool for Self-Regulation for Private Military and Security Companies*. Occasional paper #15. Geneva: DCAF, 2008.

ќе се појавуваат. Во идеални прилики, договорите за давање одредени услуги на воени и дипломатски служби би требало да се склучуваат транспарентно, со јавно наддавање на слободен пазар, каде ќе постои здрава конкуренција. Така ќе се постигне најдобар квалитет на услуги и најдобра цена.

Поборниците за сегашниот систем, исто така, истакнуваат дека со одредбите од договорот доволно се регулирани одговорноста на приватните воени компании и контролата врз нив, како и однесувањето на нивните вработени. Оттука, лошата работа на ангажираните компании и непочитувањето на одредбите од склучениот договор или непримерно однесување на вработените треба да бидат доволна причина за отпуштање на овие вработени или за прекин на договорот со компанијата која ги вработува. Често се истакнува дека ваквиот вид санкционирање на комерцијални дејности кои постојат на „слободниот пазар“ претставуваат адекватен механизам за подмирување на обврски, т.е. гаранција дека работата ќе биде добро сработена и дека сите договорни страни ќе се потрудат да ги исполнат своите обврски.

За жал, во практика е тешко да се достигнат вакви идеали на „слободен пазар“. Транспарентно спроведување на јавни набавки скоро и да не постои, додека примери на фаворизирање, непотизам, подмитување и корупција се многу распространети. Дури и да не постои корупција и бескрупулозност во текот на јавните набавки, земјите-членки на НАТО не би имале доволно обучени и искусни стручњаци кои правилно би го контролирале изборот на понудувачи и процесот на преговарање. Тие кои ја добиле таа должност, и покрај високата стручност и поддршка од цивилниот сектор, често не успеваат да ги исполнат сите задачи поради нивната обемност и големина, особено во хаотични и сложени околности при вооружени интервенции во земји разорени од војни или операции за решавање на хуманитарни кризи. Итна потреба од давање различни услуги сред воени дејства не претставуваат (најблаго кажано) идеални околности за праведно и уредно спроведување на јавни набавки, почнувајќи од објавување на јавни конкурси и преиспитување на понуди, па до доделување големи и сложени работи. Исто така, тоа не се идеални околности ни за воспоставување ефикасни надворешни контроли и надзор, кои би обезбедиле целосно почитување на прописите.

Дури и ако уморните и преоптеретени државни службеници задолжени за јавни набавки не се склони кон подмитување и корупција, во овие кризни ситуации има многу прилики кои можат да ги искористат бескрупулозните, па и недоволно стручните приватни воени компании или, пак, некои вработени. Исто така, во моментот не постои општоприфатен систем, сигурно не на меѓународно ниво- за проценка, регистрирање и лиценцирање на приватни воени компании, како ни за дефинирање или одржување на прифатливо ниво на професионални стандарди за работа на овие компании и нивните вработени. Кога доаѓа до грешки во текот на јавните набавки или кога ќе се открие нечија нестручност, оштетените страни, освен раскинување на договорот, немаат многу можности за обесштетување.

Покрај тоа, дури и на најдобрите и најдоверливите приватни компании (како и на државните), може да им се случи да вработат некој кој не е доволно стручен или некој кој е бескрупулозен. Постоечките казнени мерки за санкционирање на непримерно, непрофесионално, па и криминално однесување, не се често

соодветни и доволни за да се реши таквото однесување. На пример, давање отказ, односно укинување на плата и привилегии, никако не може да биде доволна казна за некој кој бил вмешан во криминална завера, во киднапирање или во трговија со луѓе (а такви случаи имало на пр. во Косово). За жал, како што стојат работите во моментот, скоро и да не постојат други, сериозни казнени мерки. Поради тоа, воспоставувањето и одржувањето на службите кои понекогаш се сметаат за „инherentно државни“ служби за надзор, контрола и одговорност (особено за секој вработен) во борбени зони, во практика претставува многу голем предизвик.

Наводно, едно случајно убиство, кое со ништо не било предизвикано, на седумнаесет ирачки цивили на плоштадот „Монсур“ во Багдад на 17 септември 2007 година, кое го извршиле вработени во обезбедување на поранешната американска компанија „Блеквотер ворлдвајд“ (*Blackwater Worldwide*), претставува драстичен пример за сериозноста на проблемот за градење на интегритет и обезбедување најдобри практики на приватните компании во воените зони. Овој инцидент посебно е истакнат како пример за недозволена рамнодушност и непрофесионалност на вработените во приватните компании за безбедност, како и нивна незаинтересираност за добросостојбата на локалното население. Меѓутоа, ваквите критики сосема ја испуштаат највпечатливата карактеристика на тој немил настан. Имено, „грижата за добросостојба на локалното население“ по дефиниција скоро никогаш не е основен или барем вистински мотив со кој се раководи приватниот комерцијален сектор. Наместо тоа, нив, пред сè, ги интересира добросостојбата и безбедноста на клиентите со кои склучиле договор за работа.

Овој фактор ја нагласува суштинската разлика помеѓу организациските вредности на јавните професионални организации (на пр. воени одбранбени сили во демократски земји) и приватни комерцијални организации. Првите постојат за да му служат на својот народ и неговите легитимни интереси. Според тоа, нивните членови во текот на професионалната ориентација и обука рутински и темелно се запознаваат со етичките норми и жртвувањето на личните интереси кои ги изискува државната служба. Приватните комерцијални организации, пак, постојат за да им даваат услуги на своите купувачи и клиенти. Добросостојба на пошироката јавност се гарантира само со оние активности на овие организации кои се одвиваат во добро дефиниран систем на законски надлежности и одговорности, како што е системот кој овозможува откривање и казнување на приватни компании и поединци со чие делување е нанесена штета или е извршено криминално дело. Токму тие системи за утврдување одговорност и законска надлежност попуштиле во подрачјата каде постојат вооружени судири, а особено во земјите разорени од војни. Ако не постои цврсто владеење на правото, локалното население е препуштено на волјата на приватните компании и карактерите на нивните вработени. Кога тие не работат како што треба, жртвите на нивната немарност немаат многу начини да ги заштитат своите права.

Токму поради тоа, припадниците на професионалните војски на земјите-членки на НАТО се така обучени за да имаат чувство на јавна должност и јавна одговорност. Во овие земји градењето на карактерот е заштитен знак на професионалната воена обука. Целта на градењето на карактерот и „професионалната воена социјализација“ е да се осигура дека поединци од вооружените сили на секоја

земја-членка бидат оспособени да употребат смртоносна сила кога тоа е неопходно и истата да ја употребуваат одговорно и економично, но само во ситуации во кои се бара остварување на легитимни национални цели. Доколку припадниците на војската не се придржуваат до оваа сериозна обврска и на пр. учествуваат во криминални дејствија (силување, грабеж, уцена или убиство) или немарно, неодговорно или неселективно употребуваат сила, ќе бидат санкционирани според строгите воени прописи и дисциплински мерки.

Сосема спротивна на ова е таканаречената етика на приватниот сектор или „корпоративна“ етика, која подразбира корпоративна амбиција и достигнувања во конкурентно опкружување. „Успешноста“ се мери исклучително со задоволството на купувачот или клиентот. На пример, Ерик Принс, поранешен извршен директор на компанијата за безбедност „Блеквотер“ (*Blackwater*), гордо истакнува дека неговата (поранешна) организација работела беспрекорно и не дозволувала кој било нејзин клиент или „налогодавач“ да биде повреден во текот на оние седум години колку што давала услуги во безбедноста во исклучително опасни и високоризични воени зони. Ова е навистина маркантен и завидлив успех и е навистина пример за почит со највисоки стандарди при давање услуги во областа на обезбедувањето, а тоа, всушност, компанијата „Блеквотер ворлдвајд“ (*Blackwater Worldwide Inc.*) им го ветила на своите клиенти.

Како и да е, задоволството на клиентите не е единствено мерило за оценување на работата на вооружените приватни безбедносни компании (ВПБК). Воените критичари истакнуваат дека токму тој завиден успех на компанијата претставува голем проблем. Припадниците на приватни безбедносни компании под оружје со своето агресивно и милитантно однесување, со кое постигнуваат толку високо ниво на заштита на своите клиенти, го навредуваат и го оддалечуваат локалното население, и како што беше случајот на плоштадот „Монсур“, често ги доведуваат во ситуација во која може да настрадаат. Тоа се случува затоа што овие фирми немаат никаква обврска да ја почитуваат добросостојбата на трета страна со која немаат склучено договор, што во овој случај тоа е локалното население. Успехот во работата на приватните безбедносни компании под оружје (според горенаведените корпоративни мерила), истовремено претставува и препрека за остварување на општите цели на воените мисии како што се, меѓу другото, лојалноста и довербата на граѓаните во земјите разорени од војна, кои се постигнуваат со гарантирање на нивната безбедност и сигурност, како и обезбедување на владеење на правото.

Промовирање на најдобри практики на приватни воени компании и градење интегритет во операции на НАТО

Поголем дел од овие предизвици настанал поради присуството на приватни безбедносни компании под оружје во борбените зони во кои законските надлежности и одговорности се многу проблематични. Меѓутоа, приватните безбедносни компании под оружје претставуваат само дел од сите приватни воени компании кои се ангажирани во зони на конфликт. Згора на тоа, дилемите по повод нивното ангажирање во воени судири многу детаљно ги разгледале и ги разрешиле меѓународни правни експерти под патронат на Меѓународниот комитет на Црвениот крст (МКЦК) во таканаречениот „Документ од Монтре“. Документот содржи предлози

за измени и дополнувања на правниот статус на приватните безбедносни компании под оружје, како и објаснувања и проширувања на законските надлежности во врска со работењето на ВПБК во воени зони. Исто така, истиот ги отстранува сите двоумења во врска со интересите на сите заинтересирани страни и промовира најдобри практики од земјите-домаќини и клиенти. Токму поради ова, тој документ треба внимателно да го прочитаат и критички да го проучат земјите-членки на НАТО, и колку е можно да ги применат неговите одредби поврзани со законското регулирање, како и надобрите практики на ангажирање приватни вооружени безбедносни компании.²

Препораки

К3 и сеопфатен пристап³ кон операциите

Среднорангираните офицери на НАТО и сојузничките воени служби обично се сложуваат околу тоа главната препрека на успешната соработка со приватните воени компании да претставува токму К3 (комуникации, команда и контрола). Поради недостаток од јасна линија на овластувања и добро дефинирани оперативни процедури, старешините се принудени да се потпираат на проактивни индивидуални иницијативи и да ангажираат приватни компании кои работат во области во кои тие командуваат. Се покажало дека за безбедна и ефикасна координација се потребни добра волја и од способност на двете страни да ги препознаат и да ги почитуваат заедничките интереси.

Тоа што е усвоен единствен пристап за потребната соработка помеѓу воени, дипломатски, невладини и приватни служби во зони на судири, не би требало да ги залажува водачите на операциите дека ставањето на различни организации под ист „команден чадор“ е едноставно. Под тој чадор ќе се најдат организации чии мисии и корпоративни вредности сериозно се разликуваат. Тие разлики можат да бидат надминати само со воспоставување на единствена командна структура, на чие чело ќе бидат воени команданти од НАТО. Единствено тие ќе имаат надлежност и одговорност за одреден борбен простор и ќе командуваат со сите борбени дејства.

Право наспроти карактер

Конвенционалното војување, нерегуларното војување и задушнувањето на бунтови, претставуваат околности во кои се влошува нормалното функционирање на владеење на правото, како и механизмите за воспоставување на одговорност, надзор и почитување на прописите. Во такви сурови околности, употребата на смртоносна сила треба да се довери само на поединци во чиј карактер и

² United Nations General Assembly & International Committee of the Red Cross. *Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States Related to Operations of Private Military and Security Companies During Armed Conflict*. 2008: A/63/467-S/2008/636. www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/montreux-document-170908.

³ NATO Website. „A Comprehensive Approach.“ March 2009. <http://www.nato.int/issues/comprehensiveapproach/index.html>.

Антрфиле 12.4. Документот од Монтре за приватни воени и безбедносни компании

Во текот на последните неколку години сè повеќе се ангажираат приватни воени и безбедносни компании. Со тоа, се јавува потреба да се разјаснат нивните законски обврски поврзани со меѓународното хуманитарно право и човекови права. Во „Документот од Монтре“, донесен на 17 септември 2008 година, утврдени се и промовирани добри практики на функционирање на приватни воени и безбедносни компании:

- *Одредување на услуги*: Се одредуваат услугите кои приватните воени и безбедносни фирми смеат да ги даваат, при што предвид се земаат одредени фактори, како на пр. дали поради давање на одредени услуги персоналот на приватните воени и безбедносни компании би можел директно да биде вклучен во судири.
- *Воспоставување на процедури за избор и ангажирање на приватни воени и безбедносни компании*: Се проценуваат способностите на приватните воени и безбедносни компании за да функционираат во согласност со релевантното национално и меѓународно право; се даваат соодветни средства, а изборот на приватни воени и безбедносни компании се потпира врз мислење на стручњаци; се осигурува транспарентност и надзор врз изборот и ангажирањето на приватните воени и безбедносни компании на тој начин што на јавноста на увид ѝ се даваат прописи поврзани со нивното ангажирање и општи информации за посебни договори; се објавуваат извештаи за инциденти, поднесени жалби и изречени казнени мерки; се врши надзор врз парламентарните тела со објавување на годишни извештаи или со известување на парламентарните тела за склучување на одредени договори.
- *Одредување критериуми за избор на приватни воени и безбедносни компании*: Се осигурува дека цената на услугите нема да биде единствен критериум за избор на приватни воени и безбедносни компании, така што предвид се зема и однесувањето на приватните воени и безбедносни компании и нивните вработени во текот на претходните ангажмани, финасискиот, раководниот и економскиот капацитет на приватните воени и безбедносни компании, обуката на персоналот пред каква било интервенција и постојаната обука во многу области, во што спаѓаат и преземените мерки, со цел да не дојде до подмитување, корупција и други криминални дејства; постоење на механизми за надзор и контрола, како и интерни механизми за утврдување на одговорност итн.
- *Формулирање на договорни обврски на приватни воени и безбедносни компании*: Се утврдуваат обврските, во што меѓу другото, спаѓаат клаузулите од договорот и барањата за постигнување на одреден учинок, со кои се осигурува дека приватните воени и безбедносни компании со кои се склучува договор ќе го почитуваат релевантното национално право, меѓународното хуманитарно право и човековите права.
- *Следење на почитување на прописи и обезбедување одговорност*: Се осигурува дека во националното законодавство постои казнен закон за дела извршени од страна на приватни воени и безбедносни компании и нивните припадници, а кои според меѓународното право се сметаат за кривични дела; се разгледува и воспоставување на корпоративна кривична одговорност и правна надлежност врз сериозни кривични дела кои припадниците на приватни воени и безбедносни компании ги направат во странство.

Истата практика и барања се применуваат, ако е можно, и во случај кога приватните воени и безбедносни компании со кои е склучен договорот, направат поддоговор со друга приватна воена и безбедносна компанија.

Иако „Документот од Монтре“ е создаден за потребите на државата, добрите практики кои се наведуваат во истиот можат да го користат и други ентитети, како на пр. меѓународни и невладини организации и компании кои ангажираат приватни воени и безбедносни компании, како и самите приватни воени и безбедносни компании.

„професионална етика“ сè уште може да се верува и кои можеме да ги сметаме за одговорни за евентуални неуспеси. Ова е суштинска одлика на воената професија. Распаѓањето на редот и законот и последователна ерозија на нормалниот надзор и одговорност, претставува морален предизвик за секој поединец. Војската внимателно работи на тоа да изгради таков карактер кој ќе може да им одолее на овие искушенија, да ја сочува рамнотежата во неурамнотежени околности и така да помогне во воспоставување на редот и законот.

Наспроти тоа, приватните компании воопшто не го земаат предвид овој специфичен проблем. По правило, корпорациите им препуштаат на надворешниот надзор на јавноста и на законите да ги задржат и да ги контролираат нивните нездрави амбиции. Од таа причина, не можеме и не смееме припадниците на вооружените приватни компании да ги распоредиме на работни места како чувари, стражари, па дури ни затворски чувари, во зони опседнати со бунтови. Приватните безбедносни компании треба да бидат распоредени само на позиција во позадина (тие сега се наоѓаат на територии на земјите-членки на НАТО), т.е. во региони во кои правото, безбедноста и одговорноста не се суштински загрозени.

Еродирање на професионалната воена етика

Во противбунтовничките операции и нерегуларното војување, стекнувањето доверба на локалното население главно претставува најяко оружје на НАТО-силите. Оттука, се поставува прашањето зошто да се задржи воена сила ако приватни безбедносни компании можат исто толку добро да ги извршуваат сите задачи кои војската ги смета за своја основна мисија. Нашиот став, сепак, е спротивен. Војската, за разлика од другите, има професионален воен морал кој нагласокот го става на „несебично служење на народот и сојузниците“.

Имајќи го тоа предвид, властите на земјите-членки на НАТО не треба да усвојуваат политики или практики поврзани со ангажирање приватни воени или безбедносни компании кои ќе го деградираат, нарушат или намалат значењето на воената етика или на кој било начин ќе ги поткопаат цивилно-воените односи во овие земји. Војските на НАТО-земјите во текот на извршување на своите основни мисии, во кои спаѓаат нерегуларно војување, стабилизација и реконструкција, а посебно градење на нација, мора да се потпираат врз основните професионални доблести, како што се пожртвуваност и несебично служење на народот, кои се единствено докажано средство за градење и одржување на довербата на јавноста, како во тие земји така и во странство.

Ангажирање на приватни компании и хуманитарни операции

Отстапување од споменатиот услов единствено е можно во случај на хуманитарна воена интервенција (ХИ). Ова е посебна ситуација, меѓу другото, и поради двосмисленоста на значењето на терминот „одбранбена операција“. Хуманитарните интервенции се „одбранбени операции“ во сосема друга смисла од онаа која има „одбрана“ во работата што ја извршуваат стражари или затворски чувари (дури и пратители кои обезбедуваат конвои). За разлика од тоа, во хуманитарните интервенции одбраната на невините жртви од геноцид подразбира офанзивна воена акција, како што се на пример, напад на непријателот, размена на оган и активна

потера за агресорот. Доколку не постои повисок национален интерес или дури волја на земјите-членки на ОН да прискокнат во помош на жртвите од геноцид, треба да се разгледаат опции за ангажирање приватни воени и безбедносни компании.

Организационите „вектори“ на државните и комерцијалните (приватни) воени организации не се согласуваат баш најдобро во воени зони. Меѓутоа, хуманитарните интервенции, чиј корпоративен вектор на заштита на клиенти (во овој случај тоа се потенцијални жртви од геноцид), можат да бидат многу поефикасни од националните воени сили (чиј јавен вектор е заштита на сопствениот народ и на сојузниците).

Инхерентни функции на владата

Широката дебата која се води во дипломатските кругови на НАТО околу „инхерентните функции на владата“ како да е стивната. Владата, меѓутоа, е одговорна и врши надзор, а таа по тој повод се води од начелото за транспарентност во интерес на јавноста. Во спротивно, не постои јасно дефинирана граница помеѓу јавниот и приватниот сектор. Трајната соработка со приватниот сектор е пожелна онаму каде преовладува желбата за „подобро, поефтино и побрзо“ давање на услуги (како што се снабдување со храна, одржување на машини и инженерски работи, дури и настава по странски јазици). Владата тука има улога да ги подобри јавните набавки и да обезбеди надзор и контрола во рамките на функционален правен систем.

Приватни компании и борбена поддршка

Ангажирањето приватни компании за давање логистичка и борбена поддршка навистина е соодветно, флексибилно и економично. Владата и војската во овој случај треба да ги подобрат условите во јавните набавки, да управуваат и да вршат надзор врз спроведувањето на обврските од договорот, да обезбедат правна рамка за овластување на персонал од приватните фирми и да осигураат исполнување на обврските од договорот и почитување на владеење на правото во согласност со одредбите за најдобра практика пропишани во „Документот од Монтре“ од 2008 година. Меѓутоа, треба да се води сметка, ослонувањето исклучително врз приватниот сектор да не доведе до ситуација во која приватните компании ќе престанат континуирано да ја обезбедуваат (на пр. за време на екстремни кризи или во екот на борбени дејствија) основната борбена поддршка (храна, гориво, набавки) на воените единици чиј опстанок и успех зависат од нив.

Издавање на лиценци на приватни компании

Приватните воени компании, како и приватните безбедносни компании под оружје се жалат дека нивниот сектор е полн со неквалификувани организации и поединци. Поради тоа, нивните трговски здруженија би требало во соработка со организации во рамките на НАТО, да развиваат ефикасен систем за издавање на лиценци, како и да изработат прописи поврзани со ангажирање на надворешни компании, исто и за воведување на минимални квалификации, искуства и ресурси потребни за учество на приватни компании на јавни конкурси за работа во војска, одбрана или дипломатија. Исто така, би требало да им се оневозможи на поединци и организации кои не ги исполнуваат пропишаните услови, да учествуваат на конкурси.

Кодекс на професионална етика

Исто така, од трговските здруженија треба да се побара да донесат кодекс на професионална етика, според кој би се придржувале до разни договорни активности. Почитувањето на овој кодекс би бил основен предуслов за добивање на лиценца и за учествување на јавни конкурси.

Опции за водење „војни преку посредници“

Без разлика на тоа која политика НАТО и неговите земји-членки ќе ја усвојат во ангажирање на приватни компании, другите нации кои не се членки на Алијансата веројатно ќе продолжат да ангажираат и да распоредуваат приватни безбедносни компании под оружје. Постои можност, што загрижува, дека во даден момент приватна компанија (изведувач) која ја ангажирала некоја земја-членка на НАТО ќе се најде на иста работа со друга приватна компанија (изведувач) ангажирана од некоја сојузничка земја, како на пр. одржување на безбедноста на море. Исто така, не е нереално еден ден воените сили на НАТО или приватните безбедносни компании под оружје, чие седиште е во некоја земја-членка на НАТО, да бидат вмешани во „војна преку посредници“ (*proxu war*) во Африка или во југоисточна Азија и да се борат против приватни безбедносни компании под оружје кои ги ангажирала непријателска сила.

Подготовка на идни воени лидери

Воените академии и факултети за одбрана треба да воведат предмети и да обезбедат ресурси за изучување прашања поврзани со политиката кон приватни воени и безбедносни компании и приватни безбедносни компании под оружје. Посебно треба да бидат нагласени веќе наведените етички и лидерски предизвици. Притоа, мудро би било да се искористат искуствата на младите и вишите офицери кои неодамна се вратиле од задача. Во многу случаи, нивните искуства ќе ги надминат знаењата на инструкторите на воените и одбранбените академии. Исто така, би било мудро во работата да се вклучи и приватниот сектор. На тој начин би можеле истакнати претставници на водечки и угледни приватни воени и безбедносни компании да бидат повикани да држат предавања, да ги пренесат своите искуства и да им дадат препораки на посетителите на одбранбените академии и високи школи.

Поглавје 13

Борба против корупцијата во земји со нерешени територијални спорови или замрзнати конфликти

Неразрешените територијални спорови или замрзнатите конфликти можат значајно да го зголемат ризикот од појава на корупција во тие региони. Најдобри примери за тоа се неразрешените територијални судири за отцепување на делови од територија, како на пример на подрачјето на бившиот Советскиот Сојуз: Нагорно-Карабах во Азербејџан, Трансднестрија во Молдавија, и од август 2008 година, Абхазија и Јужна Осетија во Грузија. Такви се и судирите помеѓу грчката и турската заедница на Кипар и судирот помеѓу Индија и Пакистан околу Кашмир.

Генерално, земјите со замрзнати конфликти имаат високо ниво на корупција. Во Антрфиле 13.1 дадена е ранг листа на земји според индексот на корупција, која е направена од организацијата „Транспаренси интернешанал“. Иако територијалните спорови и замрзнатите конфликти очигледно додаваат одредени елементи на равенката за корупција, не треба да се преувеличува нивното влијание. Нивото на корупција во некоја земја често пати повеќе зависи од социјалните и економските фактори, отколку од фактот дека во земјата постои замрзнат конфликт. На пример, високиот степен на корупција којшто постоеше во секторот за одбрана на Грузија пред „Револуција на розите“ 2003 година, многу повеќе беше поврзан со финансиското пропаѓање на Министерството за одбрана на Грузија, отколку со сепаратистичките региони Абхазија и Јужна Осетија. Особено на територијата на поранешен Советски Сојуз, еден од најкорумпираните региони во светот, тешко е да се разграничи „нормална“ корупција од корупција која најчесто е поврзана со неразрешени територијални спорови.

Замрзнати конфликти како ризик фактор за појава на корупција

Главни причинители за зголемување на ризикот од корупција во безбедносните и одбранбените институции и регионите со нерешени спорови и замрзнати конфликти се: зголемување на воени расходи, намалена транспарентност, создавање на правни „сиви зони“ и постоење на нелегални паравоени формации. Овие ситуации често ја влошуваат идеологијата за „национален опстанок“ и за јавна поддршка за војската, што може да доведе до премолчена толеранција на корупцијата, како цена која мора да се плати за националната безбедност.

Антрфиле 13.1. Индекс за перцепција на корупција и процент на БДП кои се издвојуваат за одбрана во земјите со нерешени територијални спорови или со замрзнати конфликти

Конфликт	Земја	ИПК (најдобри=10)	% БДП за одбрана (светски просек)
Кашмир	Индија	3,4	2,5 2007
	Пакистан	2,4	
Нагорно Карабах	Азербејџан	2,3	3,4 2006
	Ерменија	2,7	3,0 2007
Осетија/Абхазија	Грузија	4,1	9,2 2007
	Русија	2,2	3,5 2007 (ест)
Трансднестрија	Молдавија	3,3	0,5 2007
Кипар	Грција	3,8	3,3 2007
	Турција	4,4	2,5 2007 (ест.)
Дарфур	Судан	1,5	4,4 2006

Извори: TI Corruption Perceptions Index. <www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi>; SIPRI. Military Expenditure Database. <<http://milexdata.sipri.org/>>

Зголемено трошење

Замрзнати конфликти се карактеризираат со конкуренција, недоверба, и милитаризација, поради што меѓу страните-учесници во судирот постои постојана трка за вооружување. На пример, поради судирот околу спорната територија во Кашмир, Индија стана втор најпознат увозник на оружје, додека Пакистан најголем дел од својот буџет го издвојува за одбрана. И двете земји истовремено го зголемуваат својот нуклеарен арсенал. Поради територијалните спорови со Абхазија и Јужна Осетија (кои ги поддржува Русија), Грузија го зголеми буџетот за одбрана од 42 милиони лари (20 милиони долари) во 2003 година на 1,4 милијарди лари (830 милиони долари) во 2007 година, што е едно од најголемите издвојувања за одбрана во светот (9,2 % БДП во 2007 година според SIPRI).¹ И покрај тоа што овој потег пред меѓународната заедница е претставен како неопходен чекор во спроведувањето на реформи врзани со НАТО-интеграции, грузиските власти пред домашната јавност честопати толкавиот воен буџет го правдале со постоечкиот замрзнат конфликт. Другите две земји од јужен Кавказ, Ерменија и Азербејџан, соочени со нерешениот територијален спор околу Нагорно Карабах, големо внимание посветиле на воените подготовки и значајно го зголемиле издвојувањето од буџетот за одбрана. Во Антрфиле 13.1. се гледа дека сите гореспоменати земји со замрзнати конфликти издвојуваат многу поголем процент на БДП за одбрана од светскиот просек (2,2% БДП).

¹ SIPRI база на податоци за воени расходи: <http://milexdata.sipri.org/>.

Зголеменото издвојување за одбрана создава особено погодно тло за корупција, особено кога стравот од повторување на судирите ја надминува потребата за транспарентност. Исто така, може да дојде и до промена на видот на корупција, па корупција со пониско ниво која се случува поради одредена потреба да прерасне во корупција од повисоко ниво, која е резултат на алчност.

Намалена транспарентност

Покрај тоа што доведува до зголемување на буџетот за одбрана, воена ситуација која настанува како резултат на замрзнат конфликт ја намалува и транспарентноста во одбранбената индустрија. Тоа се оправдува со закана за безбедноста на земјата, која доаѓа од сепаратистичкиот регион. Огромен број на трошоци, почнувајќи од трошоци за борбени операции и изградба на капацитети, па до трошоци за јавни набавки, може да бидат затворени за контрола поради национална безбедност. На пример, поранешниот грузиски министер за одбрана, Иракли Окруашвили, изјавил гордо дека „Министерството за одбрана го затворил за јавноста, поради тоа што многу државници во моментот кога ‘две неконтролирани војски’ се стационирани на територија на Грузија не работат за својата татковина, туку за друга држава”.² Претерана таинственост под изговор дека „непријателот демне од линијата на прекин на огнот” го намалува механизмот за надворешно надгледување, односно надгледувањето кое го вршат парламентарни одбори и ревизиски комори, и го попречува јавниот надзор кој го спроведуваат институциите на цивилното општество. Покрај тоа, политичката клима и правилата во земји со територијални спорови или замрзнати конфликти им овозможуваат на корумпираната елита да ги контролира медиумите и другите извори на информации, под изговор дека така се спречува информациска војна и идеолошка саботажа на непријателот.

Правен вакуум

Транспарентноста и одговорноста дополнително се намалуваат со постоење на сепаратистички енклави, кои се вистински „црни дупки“ во меѓународниот систем, бидејќи не се признаени меѓународно и не подлежат на меѓународно право. Сепаратистите во замрзнат конфликт успеваат да воспостават (најчесто кога судирот конфликтот е во „жешка” фаза) и да одржат (во „замрзната фаза”) „де факто“ независни територии, неретко со воена, финансиска и информациска поддршка на некој голем заштитник во регионот. Иако не постојат формални меѓудржавни односи, постои потреба да се организираат средби, дискусии, преговори и да се потпишуваат спогодби. Поради тоа, неофицијалните контакти се единствено решение за одржување на прекурграничните односи. Овие контакти не се доволно транспарентни, подлежат на корупција или на криминал. Покрај тоа, сепаратистичките ентитети се наоѓаат во правен вакуум, бидејќи не подлежат ниту на законите на државите во кои нормално припаѓаат, ниту на законите на државата-заштитник. Поради тоа не треба да нè чуди што за овие ентитети корупцијата и криминалот честопати претставуваат главен извор на приходи.

² Interview with Rezonansi newspaper, 11/07/05

Нерегулирани сили

Правниот вакуум дополнително го усложнува ширењето на нерегуларни сили во кои спаѓаат сепаратистички сили и паравоени формации. Бидејќи сепаратистичките сили не се признаени меѓународно, тие може да се вооружаат само нелегално. Шверц на оружје, лесно и тешко се врши во договор со цивилните и воените авторитети на двете завојувани страни, како и со трета страна. На пример, во текот на војната во Чеченија, припадниците на руската војска беа вмешани во нелегална набавка на оружје од чеченските сепаратисти, како и во проневера на поголем дел профитабилни инвестиции, наменети за војска во постконфликтен период на обнова и изградба. Во исто време, Русија преку нелегални канали ги снабдуваше сепаратистите во Абхазија и Осетија со тенкови, оклопни возила, тешко наоружување, воени хеликоптери и лесно наоружување, и исто така ги обучување нивните вооружени сили.

Паравоените одреди, составени од нерегуларни „доброволци“, најчесто најмногу се склони на крадење и корупција, бидејќи се понедисциплинирани и поинституционализирани од регуларните воени сили. Така, слабоста на полицијата и правосудството, комбинирани со култура на насилство, алчност и омраза, создаваат плодна почва за ширење на корупција и криминал. На тој начин, актерите вклучени во корупцијата може да се и владини и воени претставници, одбранбени компании, воени офицери и обични војници, герилци, професионални шверцери, па дури и цивили. Сите тие може да бидат вмешани во различни незаконски активности, како што се: трговија со оружје, трговија со луѓе, со наркотици, изнудување на пари и други вредни работи од населението. Ова последното може да биде особено штетно бидејќи води кон криминализација на секторот за безбедност.

Влијание на замрзнатите судири врз формите на корупција

Генерално, постојат три вида на корупција: корупција предизвикана од потреба или „ситна“ корупција; корупција предизвикана од алчност или „елитна“ корупција; и „пирамидална“ корупција која ги поврзува воените и државните претставници од висок ранг со службеници од низок или среден ранг.³ Замрзнатите судири влијаат на трите облици на корупција и создаваат врска помеѓу корупција на високи и ниски нивоа, организиран криминал и шверцување. Овие мрежи често функционираат помеѓу сите страни на судирот и сите зони, независно од тоа кому му се номинално лојални.

Со *ситна корупција* се занимаваат војници од низок и среден ранг, кои со своите ниски примања и социјални давачки не можат да ги подмират своите основни потреби. Во нормални услови, ова ниво на корупција може да изгледа како релативно скромно, иако во него се вклучени голем број војници кои се занимаваат со ситни кражби или со пренасочување на средства. Меѓутоа, и во зоните на судири ситната корупција може да биде многу брутална. Војниците учествувале во крвави борби или дури направиле злосторство. Откако ќе заврши борбата или во период на замрзнат судир, војниците често мислат зошто учествувале во борбите и дека имаат право

³ Berdal, Mats R. and Malone, David M. (ed.). *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. London: Lynne Rienner, 2000.

на подобар живот. Тие не гледаат како да дојдат до тој подобар живот, освен да се занимаваат со криминал. Во такво брутално опкружување војниците полесно се решаваат за изнудување, атентати, киднапирања, земање заложници, дури и мачење и тероризирање на локалното население.

Во *елитна корупција* најчесто се вклучени високи воени и државни претставници, како и приватни фирми и посредници/агенти. Овој облик на корупција е најчесто врзан за јавни набавки на национално и меѓународно ниво. За време на јавни набавки, типично постои директно подмитување, наплаќање на високи тарифи за консултативни услуги и преплатување на услуги на подизведувачите. Градежни работи се друга област во која постои висок ризик од корупција, особено во периодот од постконфликтна обнова и изградба на уништени воени објекти и инфраструктура. Со оглед на тоа дека ги контролираат финансиските, воените и полициските ресурси, високите претставници на власта најчесто не мора да се потпираат на соработка со организирани криминални групи. Меѓутоа може да дојде до некој вид симбиоза на државните и криминалните структури, особено во близина на криминалните енклави. Поради тоа што елитната корупција е помалку очигледна за широката јавност од ситната корупција, бидејќи таа не навлегува директно во интересите на обичните граѓани, па така може да не е забележана од политичарите (освен ако не се користи во политички цели). Сепак, истата може сериозно да ја загрози националната безбедност на земјата.

Пирамидалната корупција ги поврзува високите државни и воени претставници со војниците од низок и среден ранг, што доведува до прераспределба на незаконски стекнатите приходи и до проток на пари стекнати со корупција од пониските кон повисоките нивоа. Во пирамидалната корупција често се создава директна врска меѓу корумпираните држави и воените претставници со организирани криминални групи и професионалните шверцери на оружје. Ова е типично за авторитарни држави, државите на поранешен Советски Сојуз и сепаратистичките енклави. Некогаш, професионалните криминални групи на некој начин ја заробуваат државата, па дури и воспоставуваат и некој вид на „криминален тоталитаризам“. Врската меѓу корумпираните државни службеници и криминалци може толку да се прошири и да ја криминализира одбранбената структура, што станува тешко да се разликува „обичен“ корумпиран службеник од професионален криминалец. Воените и паравоените структури (понекогаш и мировните сили) може да се дел од криминални мрежи кои се занимаваат со шверцување на оружје, наркотици, цигари, украдени возила и луѓе, и тоа под заштита на корумпирани државни претставници, така што замрзнатите конфликти стануваат профитабилен извор на приход за сите завојувани страни. Спроведувана од врв до дно, корупцијата станува систематска и продира во сите нивоа на воени, паравоени и цивилни структури. Исто така корупцијата често продира и во цивилното општество, особено во заедници со социјално ранливи и внатрешно раселени лица (ВРЛ) и бегалци. Корупцијата која е поттикната од конфликт станува составен дел од јавниот живот и може да влијае на тоа гласачкото тело да биде против завршување на судирите.

За жал, во завојуваните страни често се јавува *корупција и меѓу мировните сили*. Мировните сили може да претставуваат некоја меѓународна организација (пр. ОН или НАТО), некои држави, па дури и сепаратистички сили. Меѓу нив постои разлика

во дисциплина, одговорности, висина на заработувачка, и надворешна контрола на нивните активности. Поради контактите кои ги одржуваат со локаните герили, воени команданти, војска, полиција, претставници на влада и населението од двете завојувани страни, мировните сили се изложени на влијание на криминални мрежи и корупција. Поради својот авторитет и слободата на движење стануваат привлечни за корупција.

Акција за спречување на корупцијата

Борбата против корупција во секторот за одбрана на земјите со нерешени територијални спорови и замрзнати конфликти мора да е повеќедимензионална, и да излегува од рамките на воените и полициските структури. Општо кажано, борбата против корупцијата нема да донесе видливи резултати доколку само се апсат и се притвораат осомничените, односно ако не се промени системот, зошто една генерација корумпирани државни и воени претставници едноставно ќе биде заменета со друга. Корупцијата може ефикасно да се спречи само доколку се спроведат добро осмислени и сеопфатни антикорупциски реформи.

Најважно е владата која спроведува антикорупциска реформа да има доволно легитимитет, а воените претставници и припадниците на војската да имаат доволно овластувања и слобода да може да донесуваат одговорни одлуки, на пример во врска со јавните набавки во војската. Меѓутоа тоа треба да се комбинира со добро разработени процедури за утврдување на одговорност, како и со сметководствени и ревизорски стандарди на известување за финансиски криминал. Тоа би требало да ги покрие и јавните и тајните буџетски одвојувања за одбрана, со тоа што вторите треба да се што помали.

Антрфиле 13.2. Основни елементи на антикорупциска реформа

Антикорупциската реформа се состои од следниве елементи:

- воспоставување на ефикасен систем на решавање кој на политичките и воените лидери кои ја спроведуваат реформата ќе им овозможи да ги усвојат и применат антикорупциските стратегии;
- унапредување на способностите на персоналот, во што спаѓа и професионално тестирање на вработените, за да се елиминираат неспособните (или корумпирани) војници и да се вработат нови војници кои ќе бидат соодветно платени и исклучително дисциплинирани;
- обезбедување на доволно средства и надзор за логистичка поддршка во која спаѓа изработување и поправка на воени бази, набавување на современа опрема и муниција, и развој на инфраструктура;
- спроведување на реформи во институцијата за да се подобри компетентноста на одбранбените институции, внатрешно како и во однос со цивилните институции и меѓународни организации;
- реформа на законодавството;
- вклучување на водечките меѓународни организации (НАТО; ОЕСП -Организација за економска соработка и развој, ДЦАФ, Демократска контрола на вооружени сили, „Транспаренси интернешаанал“ итн.) и демократски држави во процесот за да се организираат обуки и да се пружи логистичка и финансиска поддршка кои ќе помогнат на реформите во секторот за одбрана и ќе допринесат во решавање на судирот.

Исто така, важно е транспаренто да се решава и да се користат ресурси, пред сè во владата, каде што треба да се воспостават соодветни механизми за преиспитување на одлуките во врска со доверливост на информациите врзани за национална безбедност. Битно е и односот кон пошироката јавност да е транспарентен, што го застапуваат цивилните организации, со оглед на тоа што тие, како и слободните медиуми имаат важна улога во подигање на свеста во пошироката јавност и ги менуваат нивните ставови за корупција во секторот за одбрана. Основање на Совет за јавно надгледување и креирање на единствена база на податоци, која ќе ги содржи сите видови на информации за работата на Министерството за одбрана, е особено корисно. Успешноста на овие мерки, нормално зависи од силата на демократските институции во општеството, како и од цивилизираните односи. Тоа е тешко да се постигне во зоните со судири, во кои невладините организации, слободните медиуми и институциите за заштита на човечки права работат во отежнати услови.

Друг механизам за воспоставување и утврдување на одговорност е формирање на парламентарни истражни групи, кои би се занимавале со законите од корупција во одбранбениот систем. Во работата на овие групи треба да се вклучат и претставници од цивилното општество и треба да им се даде овластување да ја надгледуваат и контролираат примената на антикорупциските мерки во секторот за одбрана. Парламентарните групи, исто така, може да работат на донесување на антикорупциски законски акти, со кои би се регулирале јавните набавки, би се предвидувале мерки за спречување на мито и корупција и би се подобрувала контрола на квалитетот.⁴

Можат да се преземат исто така одредени мерки, исклучиво поради намамување на ризикот од појава на корупција во замрзнати конфликти. Прва мерка е воспоставување дисциплина, што може да се постигне со елиминирање на недржавните паравоените формации или формации на вооружени доброволци. Разоружувањето и демобилизација на овие групи ќе ѝ помогне на државата да воспостави монопол врз употребата на сила. Тоа, исто така, би требало да биде прв чекор кој го презема секоја влада, која има политичка волја да стабилизира постконфликтни ситуации и да се бори против корупција.⁵ Понатаму може да се вложат дополнителни напори за да се зголеми редот, дисциплината и професионализмот во државните сили, во што спаѓаат и мерки со кои се обезбедуваат добри социјални услови и плати.

Друго, бидејќи нестабилноста на конфликтни ситуации (или закана од можен конфликт) за време на замрзнати конфликти влијае на појава на корупција, важно е да се прекинат вооружените дејства и да се воспостави некаков вид на сигурност. Тоа ќе овозможи политичката енергија за решавање на оперативни проблеми, како што се обучување и набавка на опрема, да се пренасочи на подобро управување.

⁴ Transparency International Georgia. *Anti-Corruption Policy: Recommendations by Civil Society Representatives and Experts*. 30. 5. 2009. <www.transparency.ge/files/215_490_158736_Anti-Corruption_Policy_Recommendations_by_Civil_Society_ENG.pdf>.

⁵ Женевски центар за контрола на вооружени сили (DCAF). *Security Sector Reform in Post-Conflict Peacebuilding*. Geneva, 2009. <<http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=100048&nav1=5>>.

Колку подолго трае сигурноста, толку се сè поголеми можностите за прекугранична комуникација и соработка, паравоените групи помалку ќе влијаат на безбедносната ситуација, а политичарите помалку ќе ги користат во политички цели.

Трето, важно е јавноста да го поддржува спроведувањето на антикорупциските мерки. Тоа, пред сè, бара јавноста да се сврти против корупција. Треба да постои систематска и трајна информациска поддршка, преку телевизиски и радиоемисии, во кои ќе стане збор за сузбивање на корупција, како и наслови во весниците кои можат да ѝ помогнат на јавноста подобро да разбере колку корупцијата негативно влијае врз борбената готовност, и пошироко врз националната безбедност. Тоа може силно да влијае врз тоа како јавноста ја разбира корупцијата, дури и тогаш кога културата на давање и примање подароци и толерирање на корупција претходно доминирале во тоа општество.

Примерот на Грузија

Набрзо после стекнување независност во 1992 и 1993 година, Грузија се соочи со вооружени судири во Јужна Осетија и во Абхазија, кои доведоа до создавање на сепаратистичка енклава под заштита на Русија. За време и непосредно пред завршувањето на вооружените судири грузиските воени структури личеа на издвоени, недисциплинирани криминално-патриотски одреди, кои се обучуваа, опремуваа и самофинансираа со подмитување, проневери, изнудување и пљачкање. Во текот на 1994 и 1995 година државата успеа, со оформување на новоформирани вооружени сили и полициски структури, да ги разоружа, распушти и да укине поголем дел од овие одреди. Меѓутоа не постоеше физичка волја за борба против корупцијата, и тоа остана само на зборови. Според резултатите добиени од истражување на јавното мислење, кое 2002 година го спровела грузиската организација за меѓународно истражување на јавното мислење (Georgian Opinion Research Business International, GORBI), 92 % од испитаниците сметале дека корупцијата е широко распространета меѓу државните службеници.⁶

Логична последица на ваквата состојба било избивањето на антикорупциската „Револуција на розите“ во ноември 2003 година. Кога истата заврши, новата влада веднаш започна реформи за сузбивање на корупцијата која во претходните години доживеа ендемски размери. Реформите во еден дел беа спроведени за да се зајакне грузиската држава, односно да е способна да се заштити од заканите кои ги носат замрзнати конфликти и за да се изгради таква држава во која народот на Абхазија и Осетија би сакал да живее. Поради тоа, во секторот за одбрана од 2004 година се спроведувани сериозни антикорупциски реформи.

Една од главните области во кои е спроведена реформа е *персоналната политика*. Од должност се разрешени генерали и високи офицери кои немале доволно професионални вештини или кои се спротивставувале на реформите, а на нивно место е дојден нов млад кадар, главно школуван на запад. Можноста од појава на ситна корупција е намалена со зголемување на платите, но и со строго почитување на правилата. На пример во 2004 година плата на десетар изнесувала 107 грузиски лари (околу 50 долари по денешен курс) па припадниците на армијата

⁶ Georgian Opinion Research Business International (GORBI). *Corruption Survey in Georgia – Second Wave*. 2002. <www.gorbi.com/store/en/20030307_055847.ppt>.

често своите приходи ги дополнувале со примање на мито (обично во замена за ослободување на регрути од служење воен рок) или со ситни проневери на државни средства наменети за набавка на облека и храна. Од 2008 година месечната плата на десетар изнесува 925 лари (околу 560 долари) односно зголемена е за 864%. Со самото тоа ситна корупција веќе не е неопходна ниту привлечна.

Програмирање. Воведувањето на систем за планирање, програмирање и буџет/ Систем за управување со финансии (PPBS/SUF), кој беше спонзориран од САД, е пример за тоа како надворешните фактори помагаат за поголема транспарентност во работењето на владата на Грузија. Оваа новина е воведена во 2006 година и овозможила повеќегодишно планирање и транспарентност на работата на државата и на одбранбените институции при распределба на ресурси. Системот, исто така, ги разјаснува и ги дели надлежностите и одговорностите на цивилниот и воениот кадар и теоретски ги ослободува вооружените сили од остварување на политички цели во текот на воени операции. Меѓутоа, тоа не е многу очигледно во институциите на одбрана или во Министерство за одбрана. Исказите на новинари, експерти и невладини организации кои имале контакт со Министерството за одбрана, велат дека отвореноста на Министерството за одбрана и понатаму зависи само од одлуката на министерот.

Јавни набавки. И покрај тоа што за договорите кои надминуваат одредена вредност мора да се организира тендер, набавките во секторот за одбрана најчесто не се спроведуваат во согласност со законот, особено во текот на првите години на владеење на Сакашвили, големи проекти се спроведувани во „преговори со поединци“ (директна набавка од еден понудувач). Најпознат пример за тоа е изградба на воена база во Гори и на воена болница во Сенаци, кои без тендер ги добила фирма во сопственост на Кибар Калвашиј, пријател на министерот за одбрана Окруашвили. Подоцна поради овој случај владата го обвини секторот за одбрана за проневера. Покрај тоа, министерството своето прекумерно неодговорно трошење на буџетски средства го правдаше со внатрешни судири, наведувајќи го примерот за преместување на главната воена болница од Тбилиси во Гори, и тоа што војната база беше лоцирана на главниот пат кон Јужна Осетија. Меѓутоа вакви случаи на незаконски набавки се случуваат во периодот после 2004 година, кога во пракса директно ангажирање на надворешни ресурси без конкурс се почесто беше заменувано со јавни наддавања.

Реструктуирање на секторот за одбрана и капацитети на државата. Овие промени се дел од сеопфатното реконструирање во секторот за одбрана, со драстично зголемување на буџетските издвојувања за одбрана со поддршка на НАТО, САД, Велика Британија, Франција, Германија, Турција и други земји. Во периодот од 2003 до 2008 година буџетот за одбрана кој изнесуваше 30 милиони грузиски лари е зголемен на приближно 2 милијарди лари. Освен тоа што е употребен за зголемување на платите на службениците во секторот за одбрана, овие пари се употребени и за поправка на воена опрема и касарни, нови јавни набавки и обука. Министерството за одбрана е реконструирано и поставен е нов министер кој е цивилно лице.

Реструктуирање на секторот за одбрана беше дел од пошироките напори да се зголеми капацитетот на државата. Во склоп на тоа беше важно да се разоружаат вооружените криминални герилски групи во западна Грузија и да се пресмета

со лидерите на грузиските криминални банди (т.н. *kanonieri kurdi*⁷). Грузиските безбедносни институции денес имаат монопол над употреба на сила, а паравоените и подземните организации веќе го немаат влијанието коешто во минатото го имале благодарение на корупција.

Позитивно влијание. Реформите придонесоа за впечатливо намалување на корупцијата, особено за ситна корупција која влијае на широката јавност. Прекинати се многу мрежи за корупција во секторот за одбрана и другите безбедносни и полициски структури, и драстично е подигната свеста на пошироката јавност за штетноста на корупцијата. Индексот за перцепција на корупција на „Транспаренси интернешанал“ покажува дека Грузија направила значаен напредок за спроведување на антикорупциска стратегија (види Антрфилето 13.3).

Унапредено е и нивото на професионализам во војската. Пред усвојување на НАТО АПИП програмата во Грузија (Акционен план за индивидуални партнерства) 2004 година, вооружените сили на Грузија скоро и да не функционираше како организацијата. Сега тие се модерна, добро платена, обучена и опремена војска, која исполнува многу НАТО стандарди, во кои нема ситна корупција. Тоа се покажа за време на војната помеѓу Русија и Грузија во август 2008 година. Грузиската војска која ја помина НАТО обуката и од која одамна се елиминирани паравоените и „доброволните“ оружани групи, беше подисциплинирана од руската војска и нивните сепаратистички сојузници, кои од многу новинари се снимени како крадат, изнудуваат пари и примаат мито.

Дилема поради зголемување на капацитетот. Грузиските државни институции, како и вооружените сили, сега имаат моќ и сила да спроведат мерки за борба против корупција. Меѓутоа, токму зголемувањето на капацитетите на државата доведе до ситуација во која пристапот до информации е отежнат, а институциите кои треба да ја надгледуваат работата на Министерството за одбрана се многу послаби. Иако од 2004 година во грузиската војска се забележани само неколку случаи на корупција, постои убедување дека намалувањето на ситна корупција отворило можности за појава на крупна корупција. Еден грузиски воен експерт го изјави следново: „Готвачот во војска кој порано можел да украде два килограми компири, сега веќе не може, поради тоа што постои контрола, дисциплина, и сега платата му е 1000 лари. Меѓутоа, кога станува збор за тендери, градежни работи, набавки за коли, купување на воена опрема и муниција, во прашање се големи износи, како на пример 42 милиони лари (износ еднаков на буџетот за 2003 година), кој некој можел незабележано да го украде.“⁸

Антрфиле 13.3. Местото на Грузија во индексот на вооружена корупција (ИВК), 2004-2008.

Година	2004	2005	2006	2007	2008
ИВК	133	130	99	79	67
	9 (од 145)	(од 158)	(од 163)	(од 179)	(од 180)

Извори: ТИ Индекс за перцепција на корупција: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

⁷ Овој израз во буквален превод значи „семејство на крадци“

⁸ Интервју со Иракли Сесиашвили, директор на здружението „Правда и слобода“, 13.01.2009

Во ваква ситуација секогаш е загрошена транспарентноста. Анкета која 2008 година ја спроведе здружението “правда и слобода” а во кое се прашувани новинари, стручњаци и невладини организации, покажа дека само 23% од новинарите барале информации од одделението за односи со јавност во Министерство за одбрана. Наместо тоа тие најчесто зборувале со воени експерти, и луѓе од внатре кои биле добро упатени во кадровската политика и притаените игри. Уште повеќе загрижува тоа што интервјуираните новинари изјавиле дека “ од државните органи не може да се добијат информации”.⁹ Тоа не е крај на проблемот: половина од буџетските издвојувања се класифицирани како “ доверливи” додека прегледот на буџетските средства е многу општ. До 2006 година Министерството за одбрана делумно било финансирано од таен фонд за развој на војската, за кој не можеле да се добијат никакви информации. Иако укинувањето на тој фонд било позитивен чекор, транспарентноста на буџетот не се подобрила многу. Последен достапен комплетен преглед на буџетските издвојувања бил буџетот за 2007 година, но во него големи суми на пари се заведени под “останати расходи”. Тезата за нетранспарентност е поткрепена и со често цитираниот извештај на американските тајни служби за состојбата во војската во Грузија. Во извештајот се наведува дека селекцијата на воен кадар зависи од “приватни врски”, а дека информациите се “хиерархиски и строго контролирани”.¹⁰

Јавна и парламентарна одговорност. Многу институции се создадени за да се подобри јавната и парламентарната одговорност. Една од нив е и Цивилната заклетва за одбрана и безбедност. Таа треба да служи како форум за дијалог на Министерството за одбрана на Грузија и Невладиниот сектор, кој сега е повторно зајакнат, откако за време на министерот Окруашвили, е тргнат на страна. Покрај Комората за контрола и Парламентот (во чија надлежност е одобрувањето на буџетот), постои и Група за градење доверба внатре во Парламентот. Неа ја сочинуваат пратеници кои имаат пристап до чувствителни и доверливи информации.

Меѓутоа, угледни грузиски воени стручњаци сметаат дека сите механизми потфрлиле. Во анкетата спроведена во 2007 година, 80% од стручњациите и новинарите изјавиле дека постоечката контрола „не е доволна”.¹¹

На пример, според прописите во работата на групата за градење доверба треба да е вклучен барем еден пратеник од малцинска парламентарна група. Во практика, кандидатот на опозиција кој требал да биде член на групата е одбиен, па во неа немало претставник на опозицијата, сè до новото формирање на Парламентот во 2008 година. Иако сега во Групата се наоѓаат двајца претставници од опозицијата, еден од нив се жалел дека не е одржан состанок од 2008 година, кога е направен новиот состав на Парламентот¹², година кога се водени главните воени операции против Русија. Кога станува збор за Комората за контрола, ниту еден нејзин извештај во моментов не е објавен на интернет. Доколку ја споредиме со работата која

⁹ Sesiashvili, Irakli. *The Transparency of the Ministry of Defense: The Problems and Prospects*. 26. 4. 2007. <www.ajl.ge/pages.php?lang_id=eng&cat_id=1&news_id=3>.

¹⁰ *New York Times*, 18. 12. 2008.

¹¹ Анкетата, во 2007 година ја спроведе државата Грузија за потребите на НАТО.

¹² Станува збор за пратеникот Гиа Тортлаце - Интервју со Теа Акубардија, јануари 2009.

Комората ја вршела пред Револуцијата на розите, нејзината сегашна активност на запознавање на јавноста со проблемите не е доволна. Поради тоа не е чудно што Пата Закареишвили, стручњак за одбранбени прашања и решавање на судири, Комората за контрола ја нарекол „орган кој не служи за ништо во земјава (...) и потполно е парализиран“.¹³ Се случува дури и на службениците кои се овластени да вршат надзор да им е забранет пристапот до информации, па така Јавниот омбудсман, кој е задолжен за контрола на почитување на човечките права во вооружените сили, е спречен да влезе во воените притворски единици и да врши контрола на условите во кои борават притворените.¹⁴

На кратко кажано, постои општо незадоволство, на НАТО и останатите меѓународни организации, поради начинот на кој функционираат институциите кои „на хартија“ треба да ја контролираат работата на грузиското Министерство за одбрана. Според мислење на некои, а меѓу нив и на воениот експерт Иракли Сесиашбили, ова се случило поради тоа што сите овие органи ги контролира владата, која во моментов има уставно мнозинство во парламентот,¹⁵ па така на чело на овие надзорни органи може да се постави кого сака. За иронијата да биде поголема, пред 2004 година, владите морале да коегзистираат со многу понепослушни парламенти и масовни медиуми, кои во тоа време биле опозиција на власта.

Раздвоената природа на грузиската елита и слабоста на државата пред 2004 година доведоа до создавање на некој вид плурализам, во кој одредени функционери биле релативно независни и можеле подобро да ги извршуваат своите функции.

Сè што е наведено погоре, влијаело врз создавање на погодно тло за зголемување на корупцијата. Дека тоа е точно потврдуваат случаи на корупција на високо ниво, кои се откриени во последните неколку години. Несомнено, најважен е случајот на поранешниот министер за одбрана Иракли Окруашвили, кој е уапсен два дена откако јавно, во телевизиска емисија, го обвинил претседателот на државата за убиство и корупција. Комората за контрола тврдела дека има докази дека Окруашвили има проневерено 103 милиони лари (60 милиони долари), помеѓу другото, и парите наменети за набавка на гориво и на градежни работи. Меѓутоа, овој извештај никогаш не е објавен.

Во друг значаен случај, Окруашвили за време на својот мандат за корупција обвинил важни високи претставници од Министерството за одбрана, поврзани со членовите на владата, кои биле противници на Окруашвили.¹⁶ Малку е веројатно дека овие два случаи, кои се откриени поради интерни конфликти во владата, ја претставуваат вистинската големина на проблемот. Најверојатно, тие се само врв на „леден брег“.

¹³ Интервју со авторот, 13. 1. 2009.

¹⁴ Годишен извештај на јавниот омбудсман за 2007 година.

¹⁵ Повеќето од пратениците на опозицијата ги вратија пратеничките мандати во знак на протест поради, според нивно верување, наместени избори.

¹⁶ Обвинети се за проневера на средства наменети за обнова на касарни во околината на Тбилиси, но подоцна обвинувањето е повлечено, а тие се преместени во Советот за национална безбедност. Окруашвили не бил задоволен со тоа и продолжил да тврди дека тие офицери се криви и дека ги штитат тие кои сакаат нему да му наштетат.

Научени лекции

Од примерот на Грузија може да се извлечат многу корисни поуки. Прва е вредноста на спроведувањето посебни мерки за намалување на ризикот од појава на корупција во замрзнати конфликти. Во овие мерки спаѓа распуштање на недржавни паравоени формации, покачување на платите и дисциплина на вооружени сили, и зголемување на довербата на јавноста во вооружените сили.

Потоа, за борба против корупција важни се капацитетите на државата. Слабењето на државата, делумно предизвикано од замрзнати конфликти, довело до процут на корупцијата во Грузија. Меѓутоа, како што по 2004 година државата полека зајакнувала, корупцијата полека се намалувала. Сепак, со јакнењето на државните капацитети доаѓа и до поголема заштита на информации, која, без постоење на ефикасна противтежа, ја намалила транспарентноста. Тоа секако било последица на невоспоставени ефикасни механизми за контрола на државниот апарат, кој станувал сè посилен.

Трета поука би била дека секторот за одбрана против корупција треба да се бори заедно со другите делови од политичкиот систем, како и тоа дека треба да се воспостават демократски и одговорни вооружени сили. Транспарентност и отворена дискусија се најдобри механизми за борба против добро скриената крупна корупција. Поради тоа, на државите кои имаат внатрешни судири не треба да им се дозволи да ги следат своите инстинкти (или можеби културната традиција) и да градат Уид на тајност околу институциите на одбрана, зошто со тоа ги спречуваат и јавните расправи за прашања поврзани со одбраната и националната безбедност. За да се промени тоа треба да се основа цивилно општество и да се привлекува вниманието на медиумите, како и да се отворат државните институции да прифаќаат надгледување од јавноста. За мобилизирање на јавноста може да се искористи негативното влијание на корупцијата врз борбената готовност.

Четврта порака би била дека треба да се продлабочат реформите. Грузија многу напредуваше во усогласувањето на своите одбранбени структури со структурите на НАТО, токму поради искоренувањето на ситната корупција, заради подигање на општата одговорност (пр. воведување на ППБС) и формирање на Парламентарна група за надзор на вооружените сили. Меѓутоа, зајакнувањето на институциите и на законодавството не беа проследени со соодветно зајакнување на политичката волја. Во текот на последните неколку години, крупната корупција е истражувана само кога ќе дојде до голем политички судир во Владата, или кога тоа ѝ одговара на некоја од страните во судирот.

На крај, треба да се нагласи дека напредокот кој Грузија го има постигнато во борбата против корупцијата и во воспоставувањето на демократска контрола над одбранбените институции, е постигнат благодарение на меѓународната заедница која ригорозно ја следеше и ја притискаше Грузија да ги исполни европските и НАТО-стандардите. Таков однос, во кој постојат искрени намери, но и притисок кога тоа е потребно, меѓународната заедница треба да го развива и со другите држави во регионот.

Дел III

Градење интегритет и намалување на потенцијалот за корупција во институциите на одбраната

Третиот дел од книгата се осврнува на учесниците во градењето на интегритетот и на нивните улоги. Во Првата глава се зборува за важноста на градењето интегритет. Следните глави ја испитуваат улогата на регулаторните рамки, посебната, извршна улога на владата (со фокус на министерството за одбрана), парламентарните и ревизорските канцеларии, институцијата омбудсман, одбранбената индустрија, граѓанското општество и медиумите и меѓународните организации. Секоја глава ги претставува принципите и добрите практики за градење интегритет и намалување на ризикот од корупција во институциите на одбраната.

Поглавје 14

Важноста на градењето интегритет

Корупцијата не можете да ја победите ако против неа се борите само со кривично гонење на поединец, започнување на уште една нова антикорупциската кампања, преформулирање на уште некој од низата антикорупциски декрети, или воспоставување на којзнае која по ред антикорупциска комисија.¹

Даниел Кауфман, виш научен соработник во институтот „Брукингс“ и поранешен директор за глобално управување на Институтот на Светска банка

Градењето интегритет и борбата против корупцијата се две страни од иста „паричка“, и овие две работи треба да се разгледаат во кој било национален или секторски план. Корупцијата, или злоупотребата на доверенета функција за лична корист, мора да се смета како висок ризик кој носи мала награда. Тоа е целта на градење на интегритетот, но и да се постигне ова на начин кој нема да попречува во ефикасноста на владата или на приватниот сектор.²

Бариери за корупција може да се подигнат преку зголемување на одговорноста и транспарентноста. Одговорноста значи дека носителите на јавни функции се одговорни пред јавноста за своите одлуки и постапки. Носителите на јавна функција мора да се потчинуваат на ниво на надзор соодветно на нивната функција. Еден од начините јавните службеници да бидат одговорни е преку транспарентност и достапност на информации. Транспарентноста и одговорноста овозможува помалку можности за злоупотреба на јавните системи. Еден од почестите проблеми во областа на одбраната и безбедноста е дека честопати недостасува ваква транспарентност.

Ова поглавје ја разгледува важноста на градење интегритет во одбраната, со покажување на она што значи интегритет во арените за одбрана и безбедност, и покажува зошто градењето интегритет мора да биде приоритет за вооружените сили. Тоа, исто така, дава примери на механизми кои може да се користат за да се постигне оваа цел и покажува како некои земји успешно ги користат овие механизми за да го зајакнат интегритетот во нивните министерства за одбрана и безбедност и нивните вооружени сили.

¹ „Anti-Corruption is Signed into Treaty.” *WBI Themes*, (7 јануари 2004 г.), <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/95071/merida/index.html>.

² Pope, Jeremy. *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. TI Source Book 2000. Berlin: Transparency International, 2000, www.transparency.org/publications/sourcebook.

На што се мисли под „интегритет“?

Интегритет е термин кој често се користи во комбинација со терминот државна безбедност: обезбедување интегритет на државна територија е цел експлицитно наведена во многу државни уставни закони за нивните државни вооружени сили. На пример, во Јужна Америка, 11 од 16 земји во својот устав ја навеле целта каде гарантираат интегритет на еден или друг начин.³

Интегритетот е вредност која најчесто им се придава на војниците. На пример, армијата на САД ги учи војниците дека интегритетот е една од *седумте суштински вредности на армијата* додека се на основна борбена обука: „Како што вашиот интегритет расте, така расте и довербата на другите во вас.“⁴

Интегритетот навистина е од суштинска вредност за вооружените сили низ целиот свет, и од технички и од морален аспект.

Воспоставување и одржување на интегритет во јавните институции опфаќа низа елементи, кои заедно поттикнуваат една етичка средина. Тие елементи се:

- норми на индивидуално и колективно однесување;
- јасно утврдени и почитувани кодекси на однесување;
- лидерство за пример;
- законодавство и регулативи;
- ефективна обука и редовно унапредување на таа обука;
- гаранција и спроведување.

Антрфиле 14.1. Дефиниција за интегритет

Од *технички аспект*, интегритет се применува на предмети за да се оцени квалитетот на еден систем. Интегритетот, во оваа смисла, значи дека системот е целосно функционален и здрав. Еден систем има интегритет ако функционира според планираното и се вклопува беспрекорно во поголемиот систем од којшто е дел. На пример, одбранбениот систем го задржува интегритетот сè додека тој не се прекрши.

Од *морален аспект*, интегритетот се однесува на доследноста на постапките, вредностите, принципите и исходите. Интегритетот кај секој поединец значи дека лицето има вредности во кои верува и за кои се бори. Применето во работна средина, поединецот поседува интегритет ако ја работи работата чесно, компетентно и целосно. Интегритетот вообичаено се оценува преку анкети и ревизии.

³ Државите се: Колумбија, Доминиканска Република, Еквадор, Ел Салвадор, Гватемала, Хондурас, Мексико, Никарагва, Парагвај, Перу и Уругвај. Види: Red de Seguridad y Defensa de America Latina (Мрежа на одбрана и безбедност на Јужна Америка или RESDAL): *Comparative Atlas of Defence in Latin America*. 2008 Edition. (Буенос Аирес, Аргентина, 2008г).

⁴ US Army. „Soldier Life.“ www.goarmy.com/life/living_the_army_values.jsp.

Интегритет во војската

Ако се разгледа рангирањето од најдоверливите сектори на општеството, не треба да изненадува тоа што војската има високи оценки. Во 2006/2007 година на анкета за глобална корупција направена од страна на „Транспаренси интернешанал“⁵, војската беше рангирана како трета најдоверлива група во општеството – изразено во глобален просек, веднаш зад верските институции и невладините организации. Војската е подоверлива отколку медиумите, приватниот сектор, парламентот и политичките партии (види Слика 14.1 и Слика 14.2).

Оваа анкета покажува дека луѓето во повеќето земји им веруваат на нивните вооружени сили. Доколку се сфати правилно, ова може да послужи како моќно средство за решавање на прашањето на градење интегритет на една земја. Вакви анкети може да се искористат како помош за министерствата за одбрана во утврдување на нивото на доверба во уредувањето на државната одбрана, како и да се создаде клима за реформи.⁶

Со цел да го исполнат нивото на доверба кое им се доделува, војската мора постојано да се стреми кон градење и одржување на интегритетот. Неуспехот да се направи тоа би чинел многу скапо и претставува трошење на скудните ресурси, што се манифестира на повеќе начини. Широко е прифатено дека корупцијата предизвикува зголемување на цените на трансакциите и неизвесност во економијата.⁷ Ако се примени ова на вооружените сили, тоа би значело дека изгубените пари од корупцијата би биле инвестирани или во подобра воена опрема, или би биле искористени во многу попродуктивни издатоци за други расходи кои не се од одбраната. Парите пренасочени од трошоците за одбраната, негативно влијаат врз оперативната ефикасност на воените сили, ја намалуваат јавната доверба и прифаќањето на вооружените сили на национално и на меѓународно ниво. Цивилната и војничката гордост коишто ѝ служат на земјата, сериозно се нарушува кога корупцијата станува очигледна, лишувајќи ја војската од една од нејзините најзначајни вредности – довербата на јавноста.⁸

Иако, во просек, перцепцијата за војската е позитивна, постојат значителни разлики меѓу земјите. Слика 14.2. е графикон на резултатите од Глобалниот корупциски барометар од 2006 и 2007 г. и како тие се однесуваат на војската.⁹

⁵ „Транспаренси интернешанал“, *Глобален корупциски барометар* (2007 г.), www.transparency.org/policyresearch/surveys_indices/gcb/2007.

⁶ Доминик Скот и Марк Пајман, „Public Perceptions of Corruption in the Military in Europe and the Rest of the World.“ *European Security* 17: 4, December 2008: 495–515.

⁷ Види, на пример, Паоло Мауро, „Corruption and Growth.“ *The Quarterly Journal of Economics* 110:3, 1995: 681–712; и Паоло Мауро, „Corruption and Composition of Government Expenditure.“ *Journal of Public Economics* 69: 2, 1998: 263–279.

⁸ Марк Пајман, Доминик Скот, Ален Валдрон и Инес Воика, „Градење на интегритет и намалување на ризикот од корупција во одбранбените уредувања.“ *Врска: The Quarterly Journal* 7: 2, 2008: 21–44.

⁹ „Транспаренси интернешанал“, *Глобален корупциски барометар* (2007 г.).



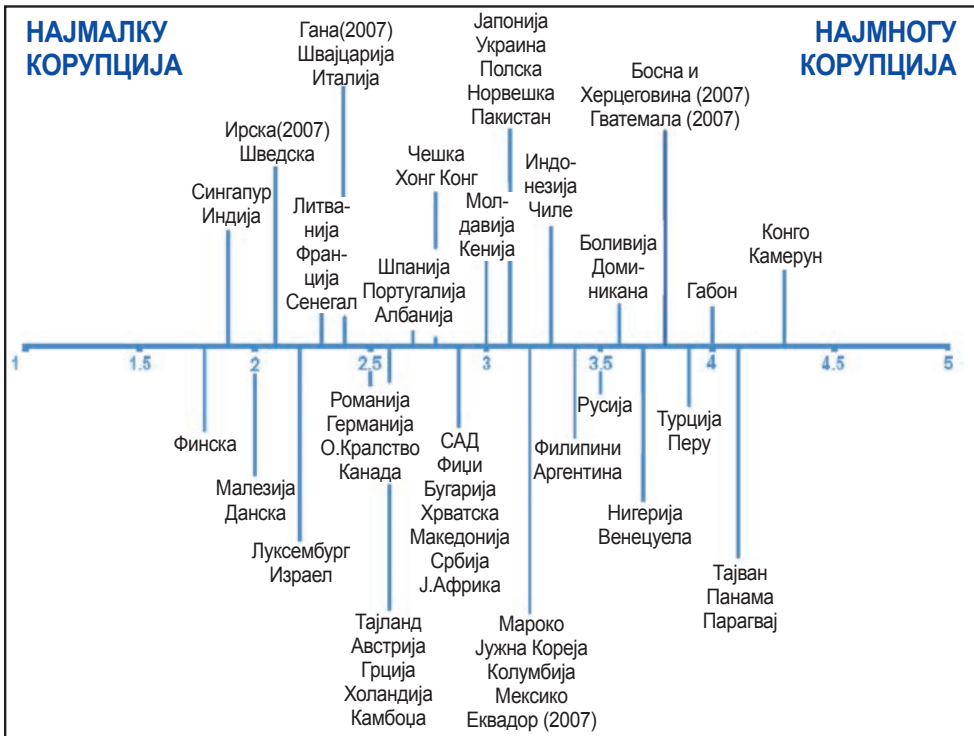
Слика 14.1. Довербата во војската во споредба со другите сектори во општеството

Механизми за градење интегритет

Државите мора да се осигураат дека можностите за коруптивни практики се сведени на минимум. Ова може да го постигнат на неколку начини.

Еден од првите чекори е да се анализира видот на коруптивни проблеми кои се јавуваат на државно ниво. Овие проблеми ќе варираат значително од една држава до друга. На пример, корупцијата околу задолжителниот воен рок е голем проблем во Русија и во многу други источноевропски земји, но не е релевантен проблем за останатите земји. По оваа анализа, соодветни корективни мерки и системи и процедури за решавање на овие прашања во врска со корупцијата може да стапат на сила. За да бидат успешни и одржливи, најважно е таквите процедури да бидат промовирани и предводени од политички и воени лидери. Ако се стекне впечаток дека двигателите на реформите не поседуваат доволно ентузијазам или интегритет, тоа сериозно ќе наштети на посветеноста на службените лица од одбраната и вооружените сили.

Додека основните концепти и основите на системот за интегритет лесно се разбираат, подеднакво е важно предложените мерки за зајакнување да бидат реални и практични. Во меѓународната одбранбена програма на „Транспаренси интернешанал“ (Обединето Кралство) се развиваат дванаесет практични механизми за зајакнување на интегритетот во одбранбените институции. Овие дванаесет механизми се наведени во Антрфиле 14.2.



Слика 14.2. Споредба на нивоа на доверба во војската

Практичните механизми им помагаат на земјите во определувањето на нивниот ризик од корупција и за обуката на персоналот за нивно оспособување за справување со постоечките проблеми. Овие механизми се развиени како први клучни чекори во справувањето со предизвиците на корупцијата во земјите и за градење на интегритет во институциите за безбедност. Тие им ги даваат на земјите неопходните механизми за процена на сопствениот ризик, неопходното знаење за решавање на проблемот и даваат упатства за тоа како да се справат со тој проблем.

Повеќето од овие механизми, кои им се достапни на министерствата за одбрана, како и добрата практика за нивната примена, се опишани во овој компендиум.

Заклучок

Зајакнување на доброто владеење во установите за одбрана преку градење на интегритетот, како и директно решавање на ризиците од корупција, е моќен и мотивирачки пристап. Во минатото, на борбата против корупцијата се гледало преку призмата на законот, прописите и ефикасно кривично гонење. Иако овие мерки се неопходни за спречување на корупцијата, тие не се ниту доволни, ниту ги охрабруваат владините претставници, вооружените сили или јавноста. Работењето на градење интегритет дава многу повеќе мотивација и награда. Градењето интегритет има корист и за министерството за одбрана кое го спроведува: доведува до зголемување на нивото на доверба во вооружените сили, а ја минимизира можноста за злоупотреба при јавни набавки и во други области на управување во одбраната а, исто така, се заштеду-

Антрфиле 14.2. Практични пристапи на реформите

1. Зголемување на транспарентноста на одбранбената политика и буџетирањето.
2. Правење на здрава дијагноза за проблемите со корупцијата и интегритетот.
3. Развивање на динамички план за интегритет во одбраната и ризик од корупција.
4. Правење на проблемот да биде предмет на дискусија.
5. Ангажирање на граѓанското општество.
6. Ангажирање на подизведувачи во одбраната.
7. Поставување на јасни стандарди за работно однесување за службените лица и офицери.
8. Спроведување на истражувања и мерење на нивниот учинок.
9. Воспоставување на специјално наменети модули за градење интегритет.
10. Користење на независни набљудувачи за јавни набавки.
11. Зголемување на транспарентноста на надоместоците.
12. Спроведување на реформи во управата за јавни набавки.

Извор: Payman, Mark. Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments. Ten Practical Reforms. London: Transparency International – UK, 2009. www.defenceagainstcorruption.org/index.php/publications.

ваат и пари со спречување на неефикасноста. На крајот, најголемите придобивки за високите офицери се позитивните ефекти во квалитетот на воена ефективност и во подигнувањето на јавната доверба во вооружените сили.

Препораки

Следниов пристап им се препорачува на сите земји коишто имаат предвид да покренат иницијатива за градење интегритет во институциите на одбраната:

- Направете своја процена на ризиците од корупција во одбраната и безбедноста.
- Развијте поддршка за решавање на проблемот во широк спектар на чинители.
- Размислете кој пакет на мерки да се користи - за градењето интегритет и за антикорупциските контроли.
- Вклопете ги истите во еден кохерентен и нашироко осмислен план.
- Спроведете го планот на невпечатлив начин и одржувајте го неколку години.

Следните поглавја ги анализираат местото и улогата на голем број играчи во градењето на интегритетот и намалување на ризикот од корупцијата во институциите на одбраната. Како што може да се очекува, едно од поглавјата го разгледува министерството за одбрана како главен играч во рамките на извршната власт. Другите поглавја ги разгледуваат улогата на поединецот, регулаторните рамки, парламентите и ревизорските бироа, институцијата народен правобранител, одбранбената индустрија, граѓанското општество и медиумите, како и меѓународните организации. Во секое поглавје се претставени принципите на борбата против корупцијата преку градење на интегритет, зголемување на транспарентноста и подобрување на одговорноста и дава примери на добра практика во различни поставувања.

Поглавје 15

Регулаторни рамки

Постои голем број регулаторни и правни механизми за справување со корупцијата на државно и меѓународно ниво. Иако таквите рамки не се сами по себе решение за корупцијата, сепак, тие се предуслов за борба со неа. Во ова поглавје се разгледуваат механизмите за принуда, вклучувајќи примери за применување на таквите механизми, и се даваат доброволни насоки, како што е Пактот за интегритет во одбраната, кодексите на однесување за контрола на оружјето итн. „Најдобрите практики“ во овој поглед произлегуваат од националните и интернационалните регулативи. Во последниот дел од ова поглавје се наведуваат примери за регулативи кои ја олеснуваат транспарентноста и одговорноста, а со тоа и зајакнувањето на интегритетот во одбраната.

Првиот тип од овие регулативи – мерки на принуда кои се засноваат на законите – не се специфични само за одбраната, ниту треба да бидат: корупцијата треба да се смета за нелегална без оглед во кој сектор од општеството се јавува, додека казната треба да биде соодветна за штетата предизвикана од коруптивната активност. Доброволните насоки, од друга страна, ги објаснуваат спецификите на корпоративната култура на инситуциите во одбраната, и се градат врз духот и честа на воените лица и цивилите во одбраната. Регулативите за обезбедување транспарентност и одговорност ја земаат предвид сензитивноста на дел од информациите во однос на безбедноста и одбраната, како и специфичните активности во секторите на безбедноста и одбраната.

Мерки на принуда

Корупцијата му штети на општествениот развој, ги прекршува моралните норми и ја ослабува социјалната кохезија. Се чини дека постои согласност дека одредени политички, социјални или трговски практики се корумпирани и дека во повеќето земји во светот се сметаат за нелегални. Но иако феноменот на корупција е широко распространет во модерното општество и има долга историја, предизвикот за обезбедување заедничка дефиниција, подеднакво прифатена во секоја нација, се чини претешок. Во различни рамки, меѓународната заедница претпочита да се сконцентрира на дефинирање на одредени форми на корупција, на пример, „нелегална исплата“ (ОН), „подмитување странски јавни службеници при вршење интернационални деловни трансакции“ (ОЕСП), или „корупција во која се вмешани претставници на Европската заедница или претставници на земјите-членки на Европската унија“ (ЕУ).¹

¹ Council of Europe, *Explanatory Report*, Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/173.htm>

Организацијата „Transparency International“ ја дефинира корупцијата едноставно како „злоупотреба на доверените овласувања за стекнување приватна корист“. Иако кратка, оваа дефиниција содржи три основни елементи: прво, злоупотреба на моќ; второ, доверени овласувања, во приватниот и во јавниот сектор; и трето, злоупотребата е заради стекнување приватна корист, т.е. не само за корист на лицето кое ја злоупотребува својата положба, туки и за корист на неговата непосредна фамилија и пријатели.²

Дефинициите кои се користат во дискусиите на интернационалните форуми се исто така многу општи. Антрфиле 15.1 го содржи текстот одрамковната дефиниција наведена од страна на Мултидисциплинарната група за борба против корупцијата (ГМЦ), основана во рамки на Советот на Европа во септември 1994, и причината зошто е одбрана толку општа дефиниција.

Не е за изненадување и тоа што националните дефиниции за корупцијата исто така се разликуваат. Во Антрфиле 15.2 се наведени дефиниции и пристапи за дефинирање на корупциски престапи во кривичните закони на три земји.

Антрфиле 15.1. Почетна точка за дефинирање на корупцијата

ГМЦ ја почна својата работа врз основа на следнава рамковна дефиниција: „Корупцијата, на чие спречување работи ГМЦ при Советот на Европа, претставува поткуп и друг вид однесување на лица на кои им е доверена одговорност во јавниот или во приватниот сектор кое ги нарушува должностите кои произлегуваат од нивниот статус како јавен службеник, вработен во приватен сектор, независен агент или друг однос од тој тип, и е со цел обезбедување несоодветна корист од каков било вид за себе или за други.“

Целта на оваа дефиниција беше да осигура дека ниеден случај на корупција нема да биде изменен од работењето на ГМЦ. Иако ваквата дефиниција не се совпаѓа со правната дефиниција за корупцијата во повеќето земји-членки, особено не со дефиницијата дадена во кривичниот закон, предноста на оваа дефиниција била во тоа што не ја ограничува дискусијата ставајќи ја во претесни рамки. Како што напредувал нацрт-текстот на конвенцијата, оваа општа дефиниција била расчленета на неколку заеднички оперативни дефиниции за корупцијата кои би можеле да се вградат во националните закони, иако, во некои случаи, со одредени амандмани на овие закони. Во овој контекст, значајно е да се напомене дека актуелната конвенција не само што содржи заеднички договорена дефиниција за поткупот, од активна и пасивна страна, која служи како основа на различните форми на криминал туку, исто така, дефинира и други форми на коруптивно однесување, како што е корупција во приватниот сектор и нелегално лобирање, тесно поврзани со поткуп и сфатени како специфични форми на корупција. Оттука, актуелната конвенција има, како една од нејзините главни карактеристики, широк обем, што го одразува сеопфатниот пристап на Советот на Европа, во однос на борбата против корупцијата како закана за демократските вредности, владеењето на правото, човековите права, социјалниот и економскиот прогрес.

Извор: Council of Europe, *Explanatory Report*, Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173, items #24 and #25.

² Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System* (Berlin: Transparency International, 2000), 1, footnote 2.

Антрфиле 15.2. Национални правни дефиниции за коруптивни престапи

Франција

Коруптивните престапи се предмет на Кривичниот закон на Франција. Во законот се прави разлика меѓу пасивна и активна корупција. Пасивната корупција е дефинирана како „директно или индиректно, без право на тоа, барање или примаме понуди, ветувања, донации, подароци или привилегии од страна на лице кое има јавни овластувања или врши јавна мисија, или лице кое на избори добило мандат за вршење јавна функција“. Според член 432-11 за ова кривично дело е пропишана казна затвор во траење од десет години и парична казна од 150.000 евра ако е извршено заради:

1. Извршување или неизвршување на дело поврзано со функцијата, должноста или мандатот, или ако неговата функција, должност или мандат го овозможиле извршувањето на делото.
2. Злоупотреба на реалното или наводното влијание на вршителот за стекнување привилегии од некое јавно тело или администрација заради вработување, договор или некоја друга одлука од која вршителот би имал лична корист.

Во член 433-1 активната корупција е дефинирана како „директно или индиректно бесправно давање, во кој било момент, понуди, ветувања, донации, подароци или привилегии на лице кое има јавни овластувања или кое врши јавна мисија или кое на избори добило мандат за извршување јавна функција, со намера: тоа лице да изврши или да не изврши дело поврзано со функцијата, односно, должноста која ја врши или која е во неговиот мандат; да го злоупотреби своето реално или наводно влијание за од некој орган да стекне привилегии, да добие договор...“

Сојузна Република Германија

Според германскиот кривичен закон, примамето или давањето некаква корист или поткуп претставува кривично дело. Тоа особено се однесува на воениот персонал, на пример, одредбата 333 од Кривичниот закон (Strafgesetzbuch) наведува дека кривичното дело го сторил: „(1) Секој кој нуди, ветува или обезбедува некаква корист за државен службеник, за лице кое врши одредени јавни должности или за припадник на вооружените сили на Сојузна Република Германија, за тоа или за трето лице, за вршење на должноста...“

Соединетите Американски Држави

Според законите на САД, за кривично дело се смета поткупот на американски и странски државни службеници, како и поткуп во приватниот сектор. Поткупот стапа под неколку посебни федерални и државни кривични закони. Генерално, незаконското однесување подразбира плаќање, нудење, обид за давање или давање ветување на државните службеници дека ќе им биде платено со цел да се влијае врз нивната јавна функција. Во приватниот сектор за корупција се смета влијание врз вработениот или врз агентот да постапува спротивно на интересите на работодавачот. Законот на САД, исто така, генерално како посебни кривични дела ги дефинира помагањето и поддржувањето кривични дејства и ковањето завера заради вршење кривично дело.

Извор: Best, Roger and Barratt, Patricia. *Anti-Corruption Legislation – an International Perspective*. London:Clifford Chance, 2005.

Учесници во корупција

Кривичниот закон ги гони учесниците во корупција, без оглед дали станува збор за активна или пасивна корупција, односно, помагање да се изврши корупцијата, или да се подели користа стекната со корупција. На пример, Кривично-правната конвенција, усвоена од Советот на Европа, под корупција подразбира активно и пасивно поткупување на домашни и странски државни официјални лица, домашни и странски парламентарци и членови на меѓународни парламентарни собранија, меѓународни државни службеници, домашни, странски и меѓународни судии, и службеници на меѓународни судови. На списокот на потенцијални учесници во корупцијата во 2003 година се додадени и домашни и странски арбитражни судии и поротници.³

Нелегално лобирање

Со Кривично-правната конвенција е опфатен и јавниот и приватниот сектор. Покрај кривичното гонење поради примање и давање материјални награди и корист, Конвенцијата пропишува кривично гонење за нелегално лобирање. Во член 12 на Конвенцијата е пропишано дека потписничките „ќе усвојат такви законодавни и други мерки кои би можеле да бидат потребни за некое кривично дело, во согласност со националното законодавство, да се воспостави намерното ветување, давање или нудење, директно или индиректно, незаслужена корист секому кој тврди или потврдува дека може нерегуларно да влијае врз одлучувањето што го вршат горенаведените лица, без оглед дали незаслужената корист е наменета за нив или за некој друг, како и барање, примање или прифаќање понуда или ветување за таквата корист, без оглед на тоа дали влијанието е извршено или довело до посакуваниот резултат“.⁴

Одговорност на правното лице

Правните лица можат, исто така, да бидат одговорни за кривично дело корупција, во случај кога физичкото лице поткупува во нивно име или за нивна корист, а подмитеното лице е државен службеник, без оглед на тоа дали незаслужената корист ќе ја има тоа лице или некој друг. Одговорноста на правното лице во ниеден случај не го исклучува водењето кривична постапка против физичките лица кои учествувале во корупцијата.

Санкции

Меѓународните конвенции наложуваат санкциите за кривични дела да бидат ефикасни, пропорционални и да спречуваат повторно вршење на истото кривично дело. Во нив може да спаѓаат казните лишување од слобода на физички лица, за кое може да биде одобрена и екстрадиција.

³ Council of Europe. *The Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption*. Strasbourg, 15. 5. 2003.

⁴ Council of Europe. *Criminal Law Convention on Corruption*, ETS No. 173, Article 12.

Санкциите треба да бидат праведни и превентивни. Во Антрфиле 15.3. е даден список на општите принципи за криминалноста на корупцијата.

Антрфиле 15.3. Општи принципи за криминалност на корупцијата

Во книгата за изворите на корупцијата за 2000 година која ја издаде организацијата „Transparency International“ (TI Source Book 2000), се наведуваат осум принципи кои треба да се придржуваат во борбата за криминалност на корупцијата:

1. Законите со кои се регулира борбата против корупцијата треба да бидат усогласени со меѓународните стандарди за заштита на човековите права и мора да обезбедат праведно судење за лицата обвинети за корупција. Од клучна важност е кривичното право кое се однесува на кривичното дело корупција да го гарантира почитувањето на човечките права, во согласност со Уставната повелба за правата или со некои други меѓународни прописи со цел постапката за корупција да не биде соборена поради наводна неуставност.
2. Треба да се избегне овие закони да изгледаат претерано репресивни. Тие треба да ја уживаат јавната поддршка. Во спротивно, ќе биде тешко да се спроведат.
3. Треба да постојат јасни насоки за висината на казната, така што казните да бидат еднакво изречени за секое обвинето лице и правични, но не несоодветно строги.
4. Спојувањето на различните кривичноправни акти за корупција и тајните провизии во еден закон може да донесе повеќекратна корист. Со тоа би се намалила појавата на дупки во законот, и би се покажало дека законот сериозно го третира таквото однесување. Имено, би станало јасно дека кривичната одговорност за корупција се применува подеднакво за јавниот и за приватниот сектор. Која форма и да се одбере, мора да содржи клаузула дека давањето и примањето тајни и незаконски провизии е кривично дело.
5. Многу е важно редовно да се вршат ревизии на кривичноправната рамка (како и на законите за примена и адекватност на постојните казнени мерки)... На пример, кривичното право треба да ги исправи коруптивните корпоративни практики, како што се „тендерските синџири“, во кои учесниците на јавниот тендер се навидум конкуренти еден на друг, а всушност соработуваат и се договараат кој од нив ќе го добие одредениот тендер и по која цена.
6. Кривичното право треба да содржи посебни одредби, кои се применуваат во случаи на корупција кога за потребите на судот е неопходно да се утврди потеклото на имотот и богатството на обвинетите поединци, ако се воспостави дека богатството ги надминува изворите на приход кои ги навеле.
7. Потребно е да се воведат и посебни одредби за да се обезбеди државата да може да заплени средства и имот стекнати со корупција, бидејќи често ќе се наоѓаат во рацете на трети лица или воопшто нема да бидат во земјата. Со кривичното право треба да се предвиди барање, наоѓање, заплена, замрзнување и одземање на незаконската добивка стекната со корупција.
8. Со посебни одредби треба да се обезбеди во кривичните дела корупција подеднакво да спаѓаат давањето и примањето поткуп.

Замрзнување, заплenuвање и конфискација

За кривичното дело корупција можат да се изречат парични казни или казна за лишување од слобода, или двете казни. Но изрекувањето на казната не може да биде доволно додека државата ги покрива трошоците настанати поради корупцијата. Оттука, законот треба да овозможи на учесникот во корупцијата да му се одземе користа стекната со помош на корупцијата.

Законот треба да овозможи одземање на имотната корист или имотот стекнат со корупција, чија вредност е сразмерна на добивката од корупцијата, односно на имотот, опремата или средствата користени за корупција или наменети за корупција.⁵ Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата понатаму предвидува „ако се случи средствата стекнати со корупција да се измешани со легално стекнатиот имот, тогаш тој имот треба да биде, независно од овластувањето за замрзнување или заплена, одземен до проценувањето на вредноста“.⁶ Истото важи и за приходот, односно, користа која произлегла од тие приходи или имот.

„Перење“ на парите стекнати со корупција

Успехот на некој криминален потфат каков што е корупцијата зависи од способноста на вршителот, незаконски стекнатата добивка да ја внесе во легалните парични текови, така што ќе ја провлече низ лабавите или корумпирани национални финансиски системи. Односно, зависи од тоа дали ќе ги избегне националните ограничувања така што стекнатите средства ќе ги префрли во „оф-шор“ банки, во тајни финансиски засолништа или на други слични места. Во Антрфиле15.4. се опишани некои од начините на кои виновниците ги избегнуваат домашните прописи. Заканата од перење пари е уште поголема „ако на криминалците и терористите им се дозволува слободно да работат така што незаконски стекнатите финансиски средства ќе ги користат за ширење на своите криминални активности и ќе поттикнуваат вршење незаконски работи, како што се корупција, тргување со наркотици, трговија со оружје, криумчарење и финансирање на тероризмот“.⁷

Според тоа, перењето пари стекнати со корупција, поткуп и нелегално лобирање, исто така треба да се вброи во кривични дела. Во таа смисла, *Кривично-правната конвенција на Советот на Европа за корупцијата* се повикува на *Конвенцијата за перење пари, заплена и конфискација на добивка стекната со криминални активности*,⁸ која е исто така усвоена од Советот на Европа.

⁵ United Nations Office on Drugs and Crime. *United Nations Convention Against Corruption*. New York: United Nations, 2004: Article 31. (1). <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf>.

⁶ Исто, Article 31. (5).

⁷ The World Bank Institute. „Governance & Anti-Corruption.“ Learning Program: Money Laundering.

⁸ Council of Europe. *Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Products from Crime*. ETS No. 141, 1990. Види: Council of Europe. *Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism*. Варшава: 16. 5. 2005. <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/198.htm>>.

Антрфиле 15.4. Избегнување на националното законодавство

„Оф-шор“ банките, тајните финансиски засолништа, перењето пари и корупцијата трајно ги поткопуваат основите на државата, односно на нацијата. Оф-шор даночниот рај, кој се шири благодарение на новите компјутерски технологии и телекомуникациите, е единствено засолниште за избегнување на данокот, бидејќи на богатите граѓани и на корпорациите им овозможува да побегнат од домашниот даночен систем, со што се поткопува даночната основа, се ослабуваат државните финансии и се нарушува легитимитетот на даночниот систем. Воедно, „оф-шор“ системите го промовираат перењето пари и го олеснуваат вршењето криминални и антисоцијални активности, на кои државните органи не можат да им влезат во трага. Во такви услови „цвета“ корупцијата на државните службеници, со што дополнително слабее способноста на државата да работи „легално“ и да бара лојалност од своите граѓани.

Извор: Global Policy Forum. „State Sovereignty and Corruption.“ <www.globalpolicy.org/nations-a-states/statesovereignty-and-corruption.html>.

Истото важи и за сметководствени кривични дела, во кои спаѓаат намерно извршување или неизвршување дела со цел да се изврши, скрие или прикрие кривичното дело корупција. Во овие кривични дела спаѓа и правењето или користењето фактури, или кој било друг сметководствен документ или евиденција, кои содржат лажни или непотполни информации, како и незаконскиот пропуст да се евидентира плаќањето.

Посебни овластувања

Меѓународната заедница се согласува дека за ефикасна превенција и гонење на кривичното дело корупција треба да се воведат посебни овластувања, како што е користењето специјализирани служби и посебни истражни техники. Воедно, судот треба да ги прифати доказните материјали набавени со примена на овие техники.

Кривичноправната конвенција на Советот на Европа наложува воведување неопходни мерки со кои би се обезбедило лицата или службите за спроведување на законите да бидат специјализирани за борба против корупцијата (член 20). Тие лица или ентитети мора да бидат независни, во согласност со основните принципи на правниот систем на државата-потписничка, за без притисок да можат ефикасно да ги вршат своите функции. Воедно, треба да се обезбеди да добијат соодветна обука и финансиски средства кои се во согласност со нивните задачи.

Треба да се додаде дека органите за борба против корупцијата не можат да бидат апсолутно независни. Нивните активности треба да бидат што е можно поинтегрирани и координирани со традиционалните полициски активности. Тие треба да бидат независни само толку колку што е неопходно за правилно вршење на функцијата.⁹

⁹ Council of Europe. *Explanatory Report*, Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173, item 99.

Во Антрфиле 15.5 е прикажана надлежноста на државните власти во Јужна Африка над овие специјализирани органи.

Антрфиле 15.5. Статут на специјалната истражна единица

Претседателот на Јужна Африка има право да основа, под услови пропишани со законот, специјална истражна единица која ќе ја истражува корупцијата, и да ја упати во спроведување на истрагата. Воедно, може да формира еден или повеќе специјални судови, кои ќе судат во оправдани граѓански спорови иницирани врз основа на истрагата која ја спровела која било специјална истражна единица (СИЕ).

Специјалната истражна единица е надлежна за спроведување истрага во случаи во кои постои сомневање дека дошло до:

- а) лошо управување со активностите на која било државна институција;
- б) непримерно или незаконско постапување на службениците во која било државна институција;
- в) незаконско присвојување или трошење на државните пари или имот;
- г) незаконски, нерегуларни или неодобрени купувања, трансакции, мерки или практики со кои е нанесена штета на државниот имот;
- д) намерно или невнимателно губење на државните пари или штета нанесена на државниот имот;
- ѓ) кривично дело корупција извршено во врска со активностите на која било државна институција;
- е) незаконско или непримерно постапување на кое било лице кое причинило или може да причини сериозна штета на јавните интереси или на која било друга категорија.

Специјалната истражна единица ги врши следниве задачи:

- а) спроведува истрага на сите наводи во врска со извршено дело;
- б) собира докази во врска со извршени или неизвршени дејства кои се важни за истрагата и, доколку е возможно, отпочнува постапка која се води пред специјален суд;
- в) ги презентира доказите во текот на постапката која се води пред специјален суд;
- г) до надлежното обвинителство проследува докази во врска со извршеното кривично дело или докази кои укажуваат на тоа дека делото е извршено;
- д) врши, на барање на претседателот на државата, функции со кои не се кршат одредбите на овој законски акт;
- ѓ) повремено поднесува, на барање на претседателот на државата, извештај за напредокот на истрагата и постапките покренати пред надлежниот специјален суд;
- е) поднесува извештај до претседателот на државата после завршувањето на истрагата;
- ж) најмалку двапати годишно поднесува извештај до парламентот за спроведената истрага и за својата работа, состав и трошоци.

Извор: Special Investigating Units and Special Tribunals Act No. 74 of 1996. *Government Gazette* 26311. SouthAfrica: 28. 4. 2004. <www.siu.org.za/legislation/act2005.pdf>.

Во член 50 од Конвенцијата на ОН против корупцијата на државите потписнички им се наложува да дозволат употреба на специјални истражни техники и доказите набавени со примена на овие техники да бидат на судот признаени како релевантен доказен материјал (видете Антрфиле 15.6). Специјални техники и овластувања треба да постојат и во секторот на одбраната.

Антрфиле 15.6. Специјални истражни техники

За борбата против корупцијата да биде ефикасна, секоја држава-потписничка е должна (до степен до кој внатрешниот правен систем го дозволува тоа, и во согласност со условите утврдени со внатрешното законодавство) да презема, во границите на своите можности, потребни мерки за на своите надлежни органи да им овозможи на своја територија да користат контролирани испораки и, доколку смета за соодветно, други специјални истражни техники, какви што се електронско следење или други облици на плаќање, односно тајни операции, и да овозможи користење на вака набавените докази на суд.

Државите-потписнички на конвенцијата се охрабруваат, по потреба, да склучуваат соодветни билатерални и мултилатерални договори или аранжмани за користење на таквите специјални истражни техники во рамки на меѓународната соработка.

Доколку нема такви договори или аранжмани, одлуките за меѓународно користење на специјалните истражни техники се донесуваат од случај до случај и можат, доколку е неопходно, да ги земат предвид финансиските аранжмани и договори за тоа дека државите потписнички на кои тоа се однесува можат да имаат одредени надлежности.

Одлуките за користење на контролирани испораки на меѓународно ниво можат, во согласност со односите држави-потписнички, да опфатат и пресретнување на стоката и средствата, како и овозможување стоката и паричните средства непречено да го продолжат движењето, или да бидат отстранети во целост или делумно заменети.

Извор: United Nations Office on Drugs and Crime. United Nations Convention Against Corruption. New York: United Nations, 2004: Article 50, 41.

Заштита на сведоци, вештаци, жртви и подносителите на пријави

За борбата против корупцијата да биде ефикасна секоја држава треба да воведо соодветен систем за заштита на сведоците и другите лица кои соработуваат со судските власти. Во тој систем спаѓаат соодветни правни рамки и финансиски средства. Воедно, „треба да се обезбеди лицата обвинети за корупција да добијат имунитет или соодветно намалување на казната доколку соработуваат со државните органи во текот на истрагата, откривањето и спречувањето на кривичното дело“.¹⁰

Заштитата треба да биде ефикасна и во согласност со ризиците на кои се изложени оние кои соработуваат со правосудните органи, сведоците или оние кои

¹⁰ Заклучоци и препораки од 2. Европска конференција за специјализирани служби во борба против корупцијата (Талин, октомври 1997). Цитатот е преземен од: Council of Europe. *Explanatory Report. Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173, item 108.*

ги пријавуваат криминалните дејства. На пример, во некои случаи може да биде доволно само нивните имиња да не се објавуваат за време на траењето на судската постапка, додека во други случаи неопходно е да се ангажираат телохранители. Во екстремни случаи потребно е да се променат подолгорочни мерки за заштита на сведоците, како што се промена на идентитетот, работата, живеалиштето итн.¹¹

Од државите се очекува во своите правни системи да внесат соодветни мерки за заштита од какво било непримерно постапување против кое било лице, кое на надлежните органи, добронамерно и разумно, ќе пријави каков било факт во врска со корупција.¹²

Во законот на САД овој концепт се однесува и на лица вмешани во корупција, охрабрувајќи ги да се пријават на властите и да бидат сведоци на суд. Првото лице кое „ќе дувне во свирчето, односно ќе пријави постоење корупција во Комисијата за хартии од вредност и девизи, а е вмешано во истото кривично дело, автоматски ќе добие имунитет“.¹³ Едноставни мерки како оваа можат да ја прекинат тишината и да ги обелоденат активностите кои инаку се сметаат за тајни и обострано корисни.

Меѓународна соработка при спроведување на Законот за борба против корупцијата

Меѓународната заедница има вложено многу во создавањето и примената на правните прописи и мерки за намалување на корупцијата. Спроведувањето на овие прописи, кои се главно донесени на национално ниво, бара широка меѓународна соработка. На пример, Конвенцијата на ОН против корупцијата ги обработува прашањата во врска со испорачување, префрлање на обвинетите лица, укажување меѓусебна правна помош, пренесување на кривичната постапка и спроведување заеднички истраги.

Други конвенции, како што е Кривичноправната конвенција на Советот на Европа, подлабоко ја разработуваат организацијата и меѓународната размена на информации во борбата против корупцијата. Тоа е направено за да се обезбедат средства и канали за меѓународна соработка во оние делови во кои процедуралните, а некогаш и политичките препреки го одложуваат или попречуваат кривичното гонење на вршителите на прекуграничните случаи на корупција.

Воедно, меѓународните конвенции воведуваат механизми за надгледување и обично предвидуваат програми за помош на земјите кои се борат против корупција.

Меѓународните кривичноправни прописи за борба против корупцијата често содржат одредби кои треба да го олеснат спроведувањето на превентивни но и на казни мерки како што се, на пример, одредбите кои се однесуваат на пристап до информации. За овие одредби ќе стане збор подоцна, после анализата на граѓанско-правните и административни мерки за спречување на корупцијата.

¹¹ Council of Europe. *Explanatory Report*. Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173, item 113.

¹² United Nations Office on Drugs and Crime. *United Nations Convention Against Corruption*. New York: United Nations, 2004, Article 33.

¹³ Poup. *Confronting Corruption*. 2000: 273.

На крајот, треба да се истакне дека член 61 од Конвенцијата на ОН против корупцијата предвидува меѓународна размена на информации и најдобри практики. Од државите потписнички се бара „да ги обработат и користат заедно, соработувајќи со меѓународните и регионалните организации, статистичките податоци и аналитичките експертизи врзани за корупцијата за, доколку е можно, да разработат заеднички дефиниции, стандарди и методологија, како и информации за најдобри практики за спречување и борба против корупцијата“.

Граѓанско право

Граѓанското право им овозможува на лицата на кои им е нанесена штета со корупцијата да ги бранат своите права и интереси. Воедно, граѓанското право може да ги охрабри граѓаните, доколку државата не го прави тоа, да ги применат законите за борба против корупцијата. Причините за користење други средства освен кривичноправните мерки во кривичното гонење на корупцијата се накратко опишани во Антрфиле 15.7.

Во член 2 од Граѓанско-правната конвенција за корупција, донесена од страна на Советот на Европа, корупцијата е дефинирана како „директно или индиректно барање, нудење, давање или примање поткуп или каква било друга незаслужена корист, или овозможување на истата, што го нарушува правилното извршување на која било должност, односно однесувањето што се бара од примателот на поткуп, незаслужена корист или користа која се овозможува.“

Антрфиле 15.7. Кривичниот закон не е доволен за успешно спротивставување на корупцијата

Кривично-правниот систем претставува прва борбена линија во борбата против корупцијата, додека успешното кривично гонење е првата награда. Тоа не само што создава чувство дека правдата е задоволена, туку служи и како моќно средство за одвраќање од нови криминални активности. Меѓутоа, се покажало дека кривично-правниот систем нема доволно оружје за да ги победи учесниците во корупцијата. Корупцијата обично се одвива во голема тајност и е тешко да се открие. Дури и кога е разоткриена, на сцената стапуваат сложени механизми кои треба да го оневозможат пронаоѓањето докази.

Оттука, често е мошне тешко да се најдат доволно докази кои би довеле до изрекување пресуда. Ова дополнително го комплицира и недостатокот од сведоци, потребата да постојат прифатливи и документирани докази, недоволниот број искусни тужители и товарот на потребата да се докаже случајот надвор од основано сомневање. Довербата на општеството е често нарушена, бидејќи судовите, главно, не изрекуваат сериозни пресуди за економски криминал, и покрај фактот дека законот за дело поврзано со економски криминал кое надминува 500.000Р пропишува казна затвор од 15 години. На крајот, извршителите на овие кривични дела често ги пуштаат од затвор многу пред истекот на изречената затворска казна. Поради тоа, јавноста често стекнува впечаток дека „лошите момчиња“ успеваат да ја надмудрат власта и дека криминалот се исплати. Јасно е дека на општеството му треба повеќе оружје за да ја победи корупцијата.

Извор: Hofmeyr, Willie. *The Use of Civil Law in Combating Corruption*. Head of Special Investigating Unit, South Africa. <<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/Hofmeyr.pdf>>.

Меѓународните конвенции сеопфатно ја третираат употребата на граѓанско-правни лекови против кој било облик на корупција во врска со:

- утврдување на главните потенцијални жртви на корупција;
- докажување и проблеми во врска со доказите за постоење причинско-последични врски меѓу стореното кривично дело и штетата која е нанесена со тоа дело;
- поврзаноста на фискалните аспекти на незаконско плаќање со загрозување на конкуренцијата;
- валидноста на договорите;
- улогата на ревизорите;
- заштита на вработените;
- процедури, во што спаѓаат и трошоците за парниците и меѓународната соработка.¹⁴

Примената на граѓанското право се разликува, пред сè, по укинување на товарот на докажувањето и по барањето да бидат дадени „уверливи докази“. На пример, ако лице кое врши државна функција стекнало голем имот, кој не можел да биде стекнат само од неговата државна плата, истражниот орган може да упати официјално барање, и тоа лице мора да го објасни потеклото на својот имот. Доколку не даде уверливо објаснување, случајот може да биде испратен и на суд.¹⁵ Овој концепт постои, на пример, во Меѓуамериканската конвенција против корупцијата:

Во согласност со уставот и основните принципи на својот правен систем, секоја држава ги презема потребните мерки, доколку веќе не го сторила тоа, за кривично дело да го прогласи секое значително зголемување на имотот и средствата на државниот службеник, за кое не постои уверливо објаснување за потеклото, со оглед на неговите примања во државната служба.¹⁶

Во законодавството на САД постои еден многу добар пристап, познат под името „qui tam“, кој би можел да им помогне и на другите земји во борба против корупцијата. Овој пристап е кратко изнесен во Антрфиле 15.8.

¹⁴ За повеќе детали видете Council of Europe. *Explanatory Report*. Civil Law Convention on Corruption. ETS No. 174. <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/174.htm>>.

¹⁵ Popr. *Confronting Corruption*. 2000: 275.

¹⁶ *Меѓуамериканска конвенција против корупцијата*, која ја усвои Организацијата на американски држави, март 1996: члан IX. <www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html>.

Антрфиле 15.8. Пристап „Qui tam” или „кој тужи во име на кралот, тужи и во свое име“

Овој пристап потекнува од 1424 година, односно, од средновековна Англија, каде постоела практика на оној кој ќе даде докази за извршена незаконска дејност да му припадне дел од отштетата која вршителот на делото е должен да ја плати. Конгресот на САД во текот на првите денови од својата работа го вовел овој принцип во првите 14 американски статuti кои го регулирале изрекувањето казни мерки. Сегашниот американски Закон за лажни побарувања (*False Claims Act*) потекнува од времето на граѓанската војна, кога Унијата останала без потребните средства поради масовните измами на претпријатијата кои ги ангажирала државата. Со цел да ја искоренат измамата и да ја наполнат државната каса Конгресот и претседателот на САД се обиделе да ја добијат поддршката на поединци.

Едноставно речено, државата немала време ниту средства ефикасно да го реши овој проблем. Со зајакнување на поединците кои дејствувале во нејзино име (и со неа ги делеле вратените средства) државата го зголемила факторот на ризик, покренала лична иницијатива и по извесно време вратила милијарди долари, кои во спротивно никогаш немало да бидат вратени. За ова би можеле да размислат и денешните влади кои се соочуваат со слични проблеми.

Овој пристап со текот на времето бил усовршуван, а во 1986 година конгресот го опишал како „главно парнично средство кое државата го има за спречување нелегални активности“. Сличен пристап се применува и во другите федерални закони, на пример, за санкционирање на кражба на интелектуална сопственост.

Според Законот за лажни побарувања, кој е на сила во САД, за лажно побарување се утврдува граѓанско-правна одговорност (во што е вклучено и намерно игнорирање или неодговорен однос кон вистината или кон сознанието за измама, како и свесното знаење дека измамата е извршена), и не е потребно да се докажува дека постоела посебна намера да се изврши измама. Бидејќи судските тужби се граѓански по својата природа, а не кривични, фактите не мор да бидат утврдени „надвор од основано сомневање“, туку врз основа на малку пониски стандарди кои се применуваат во граѓанско-правните случаи.

Откриените мораат за секоје лажно побарување да платат парична казна од најмалку 5.000 долари, како и парична казна која е трипати поголема од износот на штетата која обвинетиот со својата измама ѝ ја нанел на државата.

„Qui tam” тужба може да поднесе поединец (не чекајќи државата да го направи тоа), а постојат и мерки со кои дојавувачите се штитат од одмазда. На државните органи им се доставува копија од тужбата и тие во рок од 60 дена мора да одлучат дали министерството за правда ќе интервенира и ќе преземе дел од одговорноста за отпочнување постапка. Дури и ако државата донесе таква одлука, првиот подносител на тужбата има право да остане сведок на обвинителството, така што пресудата не може да биде донесена без неговото сведочење. Кога пресудата е во корист на обвинителството, поединецот кој ја поднел тужбата добива 10 проценти отштета (кога државата ја презела тужбата) или 25 проценти (кога државата не ја презела тужбата).

Постојат и механизми за заштита со кои се спречуваат несериозните обвинувања. Државата може да интервенира и да ги подмири побарувањата, или да бара од судот да ја поништи тужбата. Судот, исто така, може на подносителот на барањето да му го ограничи учеството во парничната постапка доколку процени дека неговото присуство би ја вознемирило другата страна. Во случај кога тужбата е одбиена затоа што е несериозна или неточна, судот може да му наложи на подносителот да плати одредена сума за судски трошоци. Некои тужители добиле милионски отштети, и публицитетот од овие случаи може да поттикне и други лица да реагираат.

Извор: Poup. *Confronting Corruption*. 2000: 280–281.

Насоки за доброволно дејствување

Кодекси на однесување за јавните службеници

Насоките за доброволно дејствување влијаат на поединечното и организациското однесување, што ги надополнува превентивните законски мерки на принуда за спречување на корупцијата. Во секторот на одбраната, ваквите насоки, најчесто дадени во облик на етички кодекси или кодекси на однесување, ја земаат предвид специфичната организациска култура на воениот и одбранбениот персонал. Поголемиот дел од вработените во одбраната се горди што ѝ служат на својата држава и народ, и не оправдуваат каков било чин кој може да фрли сенка врз нивната институција. Во такво опкружување насоките за доброволно дејствување на поединците и целокупната организација навистина можат да доведат до големи промени.

Во член 8 од Конвенцијата на ОН против корупцијата се дадени главните одредби за однесување на вработените во државната служба. Покрај тоа, Обединетите нации и Советот на Европа усвоиле сопствени модели на кодекси на однесување на државните службеници. Со овие кодекси се утврдуваат општите принципи на интегритет на државните службеници и се регулираат посебни прашања, како што се судир на интереси, злоупотреба на доверливи информации и примање подароци и услуги.

Според Меѓународниот кодекс за однесување на државните службеници државната функција претставува позиција од доверлива природа и, оттука, државниот службеник мора својата должност да ја врши првенствено во интерес на својата земја и во согласност со нејзините демократски институции.¹⁷ Со Кодексот, исто така, е пропишано дека државните службеници треба ефективно, ефикасно и со интегритет да ја вршат својата должност, и секогаш да се залагаат јавните ресурси кои се во нивна надлежност ефикасно и ефективно да се користат.

Судир на интереси. Државниот службеник не смее да дозволи неговиот приватен интерес да дојде во судир со јавниот интерес. Под приватен интерес на државниот службеник се подразбира секое стекнување корист за себе, за членовите на семејството, блиските роднини, пријателите, лицата или организациите со кои има или имал деловен или политички однос. Должен е да го избегнува таквиот судир на интереси без оглед на тоа дали е реален, можен или очигледен. Државниот службеник никогаш додека е на функција, и по нејзиното престанување, не смее да стекне незаслужена предност од вршењето на својата функција поради остварување лична корист.¹⁸

Пријавување имот и средства. Државните службеници, во согласност со функцијата која ја вршат и на начин пропишан со законски и административни

¹⁷ Меѓународниот кодекс за однесување на државните службеници, усвоен од Генералното собрание на ОН во форма на резолуција 51/59, 12. 12. 1996. <www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>.

¹⁸ Исто. Да се види и: Council of Europe, *Codes of Conduct for Public Officials*. Recommendation Rec (2000)10 and explanatory memorandum. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2001.

процедури, имаат обврска да ги пријават или да ги дадат на увид на јавноста личниот имот и средства, како и, доколку е тоа можно, имотот и средствата на својот сопружник и/или издржувани лица.

Примање подароци и други лични услуги. Државниот службеник не смее, директно или индиректно, да бара и прима никаков подарок или услуга кои можат да влијаат врз извршувањето на неговата функција и доверените должности или на неговото проценување. На државниот службеник обично му е дозволено да прима подароци од помала вредност, под услов вкупната вредност на тие симболични подароци да не надминува одреден годишен износ.

Доверливост на информациите. Државниот службеник е должен со сите информации и документи кои му се достапни во текот на вршењето на функцијата или кои произлегуваат од неа да постапува правилно и со неопходната дискреција. Овие ограничувања остануваат на сила и откако државниот службеник престане да ја извршува својата функција. Доверливоста на информациите може да биде нарушена само доколку тоа го бара домашното законодавство, должноста која службеникот ја извршува или правосудните органи.

Покрај тоа, кодексите за однесување на државните службеници често содржат, меѓу другото, клаузули со кои се дефинираат:

- условите за пријавување на надлежните органи реално, планирано или наметнато кршење на кодексот, законот и управните постапки;
- обврските за редовно пријавување на судир на интереси;
- забраните за државните службеници да вршат активности, трансакции, функции или платени/неплатени работи, кои не се во склад со нивните редовни должности или кои го попречуваат вршењето на тие должности;
- правилата за постапување во ситуации на несоодветни понуди и/или
- забраните за давање приоритет или привилегиран пристап до државната служба на поранешни државни службеници.¹⁹

Почитување на кодексот. За воведување на кодексот е надлежен ресорниот министер или раководителот на јавната установа. Државниот службеник е должен да се однесува во согласност со кодексот и секогаш да биде информиран за неговите одредби и можни измени и дополнувања. Доколку некои одредби не му се јасни, треба да побара совет од соодветен надлежен орган. Одредбите од кодексот на однесување се дел од условот за вработување државни службеници. Какво било кршење на овие одредби повлекува дисциплинска одговорност. Раководителот кој ги одредува условите за вработување треба во нив да вклучи и одредби за обврската да се почитува кодексот, и да нагласи дека е составен дел од договорот за работа. Соодветно на тоа, раководителот кој ги контролира и раководи со другите раководители и службеници е должен да следи дали и тие се придржуваат до кодексот, и доколку не е така, да преземе или да предложи соодветни дисциплински мерки.

¹⁹ За повеќе податоци за овие и други одредби да се види: *Кодекси на однесување на државните службеници.*

На крајот, треба да се напомене дека државната управа треба редовно да ги ревидира одредбите од кодексот и, ако е потребно, да внесува соодветни измени и дополнувања.²⁰

Кодекси на однесување во приватниот сектор

Како и во јавниот сектор, и приватните претпријатија имаат свои кодекси на однесување во кои корупцијата е вброена во неприфатливо однесување на работното место. Примери за различни кодекси во фирмите кои се главни снабдувачи на секторот одбрана се дадени во Поглавјето 20.

Кога станува збор за меѓународната сцена, Организацијата за економска соработка и развој (OECD), во 1999 година ја усвои Конвенцијата за борба против поткупување странски функционери при меѓународни деловни трансакции, со што даде поттик за вклучување на корупцијата и нејзините прекугранични облици во кодексите на однесување.²¹ Одредбите од Конвенцијата во целост можат да се применат на трговијата со оружје.

Во кодексите најчесто како неприфатливо однесување се наведува поткупот и судирот на интереси. Стручните анализи укажуваат дека санкционирањето, односно, несанкционирањето на поткупот е клучен показател на севкупната етичност на едно приватно претпријатие.²²

Врз основа на емпириско истражување би можело да се заклучи дека меѓународните стандарди генерално не влијаат врз разните облици на корупција, туку врз нив влијаат некои други фактори. И покрај тоа, истражувањата покажуваат дека кодексите на однесување можат да имаат позитивни ефекти. На пример, кодексите не влијаат директно на намалување на корупцијата, туку влијаат посредно, со тоа што отвораат поформален и конструктивен дијалог.²³

Организациските кодекси на однесување, во комбинација со националните прописи и кодекси на однесување на стручните здруженија се делотворен начин за регулирање и санкционирање на судирот на интереси и поткуп во приватниот сектор.²⁴

Многу стручни здруженија од секторот на одбраната имаат свои етички кодекси. На пример, повеќето главни претпријатија кои соработуваат со секторот на одбраната на САД се зачленети во организацијата „Иницијатива во одбранбената индустрија“ (Defence Industry Initiative) (видете Антрфиле20.1.). Во Европа слични активности се вршат во рамки на Европската асоцијација на воздухопловната и одбранбената индустрија (ASD), кои резултираа во „Општи стандарди на воздухопловната и

²⁰ Исто, 1996: 14, член 28.

²¹ Organization for Economic Co-operation and Development. *Convention on Combating Bribery of Foreign Officials in International Business Transactions*. 1999. <www.oecd.org/document/21/0,3343,en_2649_34859_2017813_1_1_1_1,00.html>.

²² Scholtens, Bert and Dam, Lammertjan. „Cultural Values and International Differences in Business Ethics.” *Journal of Business Ethics* 75: 3, 2007: 273–284. Prema Carson, A. Scott and Baetz, Mark; McGill, Shelley. *Codes of Conduct in the Private Sector*. Toronto: EthicsCentre CA, 2008: 16. <www.ethicscentre.ca/EN/resources/ethicscentre_codes_april08.pdf>.

²³ Carson, Baetz and McGill. *Codes of Conduct*. 2008: 13.

²⁴ Исто, 2008:19.

одбранбената индустрија.“ Краток опис на активностите на ASD во врска со етичките норми и спречувањето на корупцијата е даден во Антрфиле 20.2.

Пактови за интегритет

Организацијата „Transparency International“ смислила иновативен облик за градење на интегритетот и промовирање на правилното однесување на државните службеници и приватните претпријатија кои даваат услуги на секторот на одбраната. Таканаречениот „Пакт за интегритет во одбраната“ треба да ја спречи корупцијата при деловни трансакции во секторот на одбраната. Овој концепт, кој во кратки црти е прикажан во Антрфиле 15.9, е применет Полска. Други земји-членки и земји-партнери на НАТО ги прават почетните чекори за воведување на Пактот за интегритет во секторот на одбраната. На пример, бугарското Министерство за одбрана ја разгледува можноста при јавни набавки од голема вредност овие пактови да бидат задолжителни/обврзувачки.

Овие насоки за доброволна и самостојна борба против корупцијата ги поткрепуваат националните закони и прописи. Тоа е случај и со претходно опишаните начини за смалување на ризикот од појава на корупција и кодексите за однесување на државните службеници и на приватните претпријатија кои ги ангажира министерството за одбрана. Во Антрфиле 7.7. се дадени федералните прописи кои се на сила во САД. Тие пропишуваат дека претпријатијата кои

Антрфиле 15.9. Пактови за интегритет во секторот на одбраната

Пактовите за интегритет ги развила организацијата „Transparency International“ за да ја спречи корупцијата при јавни набавки. Со текот на времето овие механизми биле усовершувани за да можат да се применат при јавни набавки во секторот на одбраната.

Пактовите за интегритет во секторот на одбраната обично ги содржат следниве три главни карактеристики:

- Се потпишува договор кој ги обврзува сите понудувачи и организацијата која го спроведува тендерот на одредени клаузули против поткуп, како и на тоа понудувачите да прифатат правила за увид во нивната работа. Воедно, понудувачите потпишуваат дека ги прифаќаат санкциите, вклучително и повлекување од тендерот, доколку се открие дека ги прекршиле наведените одредби.
- Постои независен орган кој контролира дали сите страни ги почитуваат обврските наведени во пактот. Обично се ангажира независен експерт кој проверува дали тендерската документација содржи нудење незаслужена корист или други коруптивни елементи. Тој, исто така, на понудувачите може да им ги разјасни можните нејасни работи или да ги прими нивните приговори.
- Постои поголем увид на јавноста во документацијата и процесите. Јавноста и граѓанското општество на тој начин добиваат можност да го изразат своето мислење во текот на јавните набавки, а благодарение на поголемата транспарентност расте и довербата на јавноста.

Примерок од „Пактот за интегритет во секторот на одбраната“ е достапен на интернет-страницата на „Transparency International“ во делот „Defence Against Corruption.“ www.defenceagainstcorruption.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=37.

Извор: Pyman, Mark. *Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments: Ten Practical Reforms*. London: Transparency International – UK, 2009: 36.

сороботуваат со секторот на одбраната мора да имаат етички кодекси. Според овие прописи, приватните претпријатија кои не се придржуваат до кодексите можат да бидат суспендирани или може да им биде забрането да вржат деловни трансакции со државата.²⁵

Прекуграничната примена на овој принцип т.е. воведувањето меѓународни забрани за склучување зделки со државните установи²⁶ поради сторена корупција би можело да стане уште посилен инструмент за искоренување на корупцијата при јавните набавки во секторот на одбраната.

Пристап до информации, транспарентност и управување

Поголемиот дел од прописите за кои стана збор досега не можат да бидат успешно спроведени доколку работата на државните службеници не е транспарентна и доколку државата нема одговорност кон својот народ. Во Конвенцијата на ОН против корупцијата постојат експлицитни одредби за транспарентност и одговорност (член 10). Државите потписнички се обврзуваат дека ќе ги преземат потребните мерки за постигнување поголема транспарентност во работата на државната управа. Во некои од тие мерки за зголемување на транспарентноста и одговорноста кои се препорачани во Конвенцијата спаѓаат:

- усвојување процедури и прописи со кои на широката јавност, кога е тоа можно, ѝ се овозможува пристап кон информации за организацијата, функционирањето и одлучувањето на државната управа, како и, почитувајќи ги правата за приватност и заштита на личните податоци, информации за одлуките и законските акти значајни за јавноста;
- поедноставување на административните процедури, каде што е соодветно, со цел на јавноста да ѝ се олесни пристапот кон органите на власта надлежни за одлучување;
- Објавување информации, како и повремено објавување извештаи за ризиците од појава на корупција во државната управа.

Релативно едноставна мерка која дава солидни резултати е давањето увид на јавноста, односно информации за имотната состојба на државните службеници од моментот на стапување на функција и нивно редовно ажурирање.

Транспарентноста може да биде значително зголемена со воведување закони за слободен пристап до информации. Со тоа на граѓаните ќе им биде загарантиран пристапот до информации. Сепак, искуствата на земјите се различни. Во некои земји законот дозволува само пристап до информации во врска со јавните функции или информации од јавно значење, односно, од лицето кое бара информации законот бара да образложи зошто му се потребни тие информации. Меѓутоа, по правило, треба да постои слободен пристап „до сите информации, без оглед на нивната форма, извор, датум на внесување во базата на податоци, официјален

²⁵ Во овој конкретен случај за намерно криење на кршењето на Законот за лажни побарувања во врска со доделувањето и вршењето работи за државата, како и за ненавремено известување за примени уплати кои ги надминуваат договорените износи.

²⁶ Во САД, на пример, забраната за една компанија да сороботува со една државна институција повлекува забрана за соработка со сите други државни институции.

статус, како и до информацијата дали ги изработил органот во чија база на податоци се наоѓаат, дали се класифицирани т.е. означени како доверливи.²⁷

За да се обезбеди полесен пристап до информации, законот за слободно информирање треба да исполнува неколку меѓународни стандарди кои се однесуваат на:

- правото на усно поднесување барање за пристап до информации;
- обврската на јавните органи да именуваат службеник кој ќе им помага на лицата кои бараат информации;
- обврската за навремено давање информации, односно, најдоцна до истекот на рокот одреден за давање информации;
- правото на лицата кои бараат информации да наведат во каков облик сакаат да им пристапат на бараните информации, на пример, дали сакаат директно да пристапат до архивата или информациите да му бидат доставени во електронска форма, односно, да му бидат доставени копии од информациите и
- правото на лицата чие барање за пристап до информации е одбиено, во пишана форма да добијат решение за одбивање на барањето, односно, образложение.²⁸

Од неодамна, експертите од Светска банка се залагаат за постоење поголема транспарентност и послободен пристап кон информации во правосудството, со цел да стане подемократско и поотворено за граѓаните. Постојат две димензии на овој проблем – овозможување послободен пристап до информации и транспарентност на административното функционирање на правосудството, како и транспарентност на неговите надлежности. Првата димензија опфаќа буџетски прашања, средства и вовед во приходите на службениците во правосудството, судската статистика, транспарентност и учествување на граѓаните во изборот на судии. Втората димензија опфаќа објавување на судските пресуди, пристап до досиејата за случаи на корупција и за дисциплински постапки покренати против државни службеници на судот кои учествувале во корупција.²⁹

Доброто управување е основа на стратешкиот пристап за намалување на ризикот од појава на корупција во секторот на одбраната, кој е прифатен во овој зборник. Во таа смисла, многу може да се постигне со административни мерки, без реформи на законите. Во овие мерки спаѓа укинувањето на непотребните лиценци, упростување на процедурите, ограничување на дискреционите овластувања (и дефинирање на критериумите за нивна примена), поефикасно решавање на жалбите на граѓаните и многу други.³⁰

²⁷ Mendel, Toby. „Legislation on Freedom of Information: Trends and Standards.” *PREMNotes*, No. 93. World Bank, 2004. <<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/premnote93.pdf>>.

²⁸ Исто, 2004:2.

²⁹ Herrero, Alvaro and Lopez, Gaspar. *Access to Information and Transparency in the Judiciary*. WBI Working Paper. Buenos Aires, Asociación por los Derechos Civiles, 2009. <<http://go.worldbank.org/IIB514XG10>>.

³⁰ Poup. *Confronting Corruption*. 2000: 270.

Во Вториот и Третиот дел од Зборникот се опишани примери за добро управување во секторот на одбраната, како и влијанието на добрите практики врз спречувањето на корупцијата во секторот на одбраната.

Во таа смисла, Законот за работењето и резултатите на државните органи на САД од 1993 година (*Government Performance and Results Act*) е пример за сеопфатна рамка за намалување на загубите и неефикасноста на владата, адекватно одговарање на виталните општествени потреби и одржување на довербата на јавноста. Целта на овој закон е следнава:

1. Одржување на довербата на американскиот народ и способноста на федералната влада систематски да ја одржува одговорноста на јавните служби во федералните држави во однос на постигнатите резултати.
2. Иницирање програма за реформа на стореното со серија пилот-проекти за одредување програмски цели, мерење на резултатите од остварувањето на тие цели и известување на јавноста за напредокот.
3. Подобрување на ефикасноста на федералната програма и јавната одговорност со промовирање нов пристап, во кој акцентот е ставен на резултатите, квалитетот на услугата и задоволството на клиентите.
4. Давање поддршка на раководителите во федералните држави да ги унапредат услугите, што подразбира дека ќе мораат да направат план за постигнување на програмските цели и дека ќе добиваат повратни информации за резултатот на програмите и квалитетот на услугите.
5. Подобрување на одлучувањето на Конгресот со давање објективни информации за остварување на поставените цели и за релативната ефикасност на државните програми и трошењето на средствата.
6. Подобрување на внатрешниот менаџмент на федералната влада.³¹

Накратко, со овој Закон се наложува во сите државни институции да биде воведено стратемиско планирање, изработка на годишни планови, поднесување извештаи за сработеното, како и издвојување средства од буџетот според сработеното. Притоа, треба да се обезбеди раководниот кадар да биде одговорен и флексибилен. Во Антрфиле 15.10 е даден пример за образовна поддршка на примената на Законот за работењето и резултатите на државните органи во секторот на одбраната.

Заклучок: За важноста на законските прописи

Неспорно е дека спречувањето на корупцијата во секторот на одбраната, како и во другите јавни сектори, мора да се заснова на соодветна законска рамка. Таа рамка треба да овозможи превенција на корупцијата, кривично гонење на учесниците во корупцијата и одземање на добивката стекната со корупција, при што треба да се заштитат жртвите на корупција, сведоците и оној кој пријавува

³¹ The White House, Office of Management and Budget. *Government Performance Results Act of 1993*. <www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra_gplaw2m>.

случај на корупција. Примената на овие механизми на принуда бара одредено ниво на слободен пристап до информации и меѓународна соработка која е во согласност со реалноста на глобалниот свет.

Антрфиле 15.10. Образовна поддршка на управувањето со работната изведба

Факултетот за управување со информациски ресурси, кој е во состав на Универзитетот за национална одбрана на САД, им овозможува на службениците од среден и повисок ранг во секторот на одбраната, како на воениот така и на цивилниот персонал, да ја изучува областа управување и други сродни дисциплини.

Напредната програма за управување е тема на постдипломскиот курс кој трае четиринаесет недели. Три главни модули во рамки на овој курс директно го поддржуваат управувањето со работната изведба во одбраната:

- Во рамки на курсот „Основи на политиката за управување со информациски ресурси“ се изучува концептот за управување со ресурсите во јавниот сектор, политиките и учесниците. Акцентот е на примената на овие политики и концепти како механизми на модерното управување. Посебно внимание се посветува на примената и на интеракцијата на финансиски, информациски и човечки ресурси при остварувањето законодавни и политички цели, како и на мисијата на државните органи.
- Во рамки на курсот „Мерење на резултатите од организациската изведба“ се изучуваат стратегии и техники за проценка на изведбата на некоја организација, кои се составен дел од стратегиското планирање или буџетирање. Се споредуваат поуките извлечени од искуствата на институциите во однос на ресурсите потребни за воспоставување и проверување на инструментите со кои се мери работната изведба, собирањето, организирањето и анализирањето на податоците за изведбата и објавувањето на резултатите.
- Курсот „Стратегии за подобрување на процесите“ е насочен на стратегиите, методологиите и ресурсите за подобрување, управување и контрола, во рамки на федералните институции и меѓу нив.

Извор: National Defense University, Information Resources Management College website. „Advanced Management Program (AMP).“ <www.ndu.edu/irmc/pcs/pcs_amp.html>.

Со ревизијата на кривичното и граѓанското антикорупциско законодавство потребно е да се согледаат врските кои постојат меѓу различните стратегии. На пример, укинување на контролата врз слободата на печатот нема да има големо значење доколку новинарите и понатаму немаат адекватен пристап до владините податоци. Воедно, подобрувањето на законите за борба против корупцијата нема да ги даде очекуваните резултати доколку правосудството и полицијата се корумпирани и слабо ги спроведуваат законите.

Ефикасното спроведување на законите, редовната ревизија и ажурирање ќе доведе до промени во коруптивната практика и до развој на технолошките средства, со што ќе се спречи размената на корист стекната со корупција, како и перењето пари. Наспроти тоа, доколку законот е доволно добар, но не се спроведува како што треба, не треба да се посветува претерано внимание на

правната рамка, туку треба да се фокусира на подобрување на институционалните механизми и на вклучување на граѓанското општество и на приватниот сектор во реформата за градење интегритет.

Насоките за доброволно и самостојно дејствување во борбата против корупцијата, поедноставени административни процедури, зголемена транспарентност и подобрување на механизмите за управување, парламентарниот надзор и вклучувањето на општеството – за што ќе стане збор во следните глави – придонесуваат за зајакнување на институционалните капацитети во борбата против корупцијата во секторот на одбраната.

Човечката улога во корупцијата

Какви и да се законите и организациската рамка, сепак луѓето ја сочинуваат одбранбената установа. Затоа, основна цел на борбата против корупцијата во одбраната е да се влијае на човечкото однесување, да се промовира професионално и етичко однесување и да се спречи користење на државните служби за лична добивка. Во Глава 2 се поставија два начина да се направи тоа. Првиот начин ги одвраќа од корупција со зголемување на моралната цена или „моралната тежина“ на корупцијата. Вториот начин ги одвраќа од корупција со подобро согледување на ризиците преку комбинација на зголемена можност за откривање и зголемена можност за казнување. Три посебни средства се претставени кои помагаат во достигнување на овие цели: градење на интегритет, зголемување на транспарентноста и подобрување на одговорноста.

Оваа глава ќе ги прошири овие начини и средства. Кога се размислува како најдобро да се разберат и како да се влијае на дејствата на одредени личности, ќе се земат предвид двигателите на ова однесување, како и организациските услови во кои овие двигатели го наметнуваат ова влијание. Исто така, ќе се разгледа како организациите можат да го засилат позитивното и професионалното однесување, како и да се спречи неетичкото однесување. На крајот ќе се разгледа можноста како да се создадат организациски услови во кои личноста ќе може да донесува етички одлуки.

Двигатели на човечкото однесување

Однесувањето ги опфаќа сите човечки дејства или, научно кажано, „комбинација на реакции на внатрешен и надворешен стимул кои можат да се проучуваат и опишат“. Однесувањето може да биде свесно или несвесно, отворено или прикриено, доброволно или недоброволно, и да вклучи видливи дејства кои ги прави личноста, како на пример зборување, движења и изразување чувства. Однесувањето е условено од внатрешни двигатели (во самата личност) и од околината. За внатрешни двигатели се сметаат: наследство, знаење, личност, став, вредности, способности и потреби. Двигатели од околината се сметаат: општествени двигатели (кои потекнуваат од другите луѓе), физички двигатели (клима, топографија, инфраструктура, објекти) и случувања.

Посебни однесувања се кога има човечки обиди да се влијае на нашата околина за да ги задоволи нашите потреби. Овие потреби се манифестираат во нашата свест, како желби, но научно се објаснети како „двигатели“ кога се јавуваат во свесна и потсвесна форма. Последиците од намерно или ненамерно однесување создаваат повратна информација или преку согледување дека потребата беше (или не беше) задоволена, или преку општествени знаци – пораки што ги приаме преку други луѓе. Таа повратна информација тогаш станува надворешен

двигател на следното однесување. Повратната информација може да се засили со постојаност и може да се претвори во внатрешен двигател, на пример преку прифаќање на општествени норми.

Однесувањето често има позитивни и негативни последици кои можат да бидат маргинално поврзани со потребната цел или да бидат од сосема различна област. Уочување на повратните информации за второспоменатото (последици поврзани со различна област) може да биде тешко затоа што логичката поврзаност помеѓу однесувањето и повратната информација може да не биде толку очигледна. На пример, кога ќе се добие престижна награда, добитникот тоа може да го сфати како резултат на доброволна работа после работното време. Сепак, добитникот може не го уочува тоа дека колегите ја мразат наградата и се плашат дека и од нив се очекува да работат неплатено после работно време.

Сите потреби не се создадени подеднакво. Во средината на дваесеттиот век, психологот Абрахам Маслоу забележал дека кога одредени потреби не се задоволени, тогаш тие можат да бидат силни двигатели на одредено однесување. Кога човек е жеден, тој бара вода пред да побара храна; кога е гладен, барањето храна ја засенува потребата за наоѓање работа; кога човек се чувствува несигурен (физички, емоционално, финансиски), тешко му е да се фокусира на неговиот човечки потенцијал преку „самоактуелизација“. Маслоу предлага петслојна хиерархија на потреби каде што мора да се задоволи потребата од понискиот слој пред да се задоволи потребата во повисокиот слој.¹ Кога ќе се задоволат потребите од пониските слоеви тие не се релевантни двигатели на однесувањето, па човек се стреми да ги задоволи потребите од повисоките слоеви (види Слика 16.1 за графичко претставување). Во хиерархијата се вклучени следните елементи:

Физиолошки потреби

Потребите за кислород, за храна, за вода и релативно константна температура на телото се задолжителни. Овој слој, исто така, ги вклучува потребите за: активност, одмор, спиење, исфрлање измет, избегнување болка и за секс. Ако е лишен од овие потреби човекот прво ќе се насочи кон барање начини за задоволување на овие потреби.

Безбедност/Сигурност

Кога главните физиолошки потреби се задоволени и не се двигатели на однесувањето, потребата за безбедност и сигурност се будат. Ова вклучува физичка заштита на телото и здравјето, како и средства на кои се потпираме за задоволување на овие физички потреби во иднина. Овие средства може да бидат материјални средства, како пари, имот, потоа општествени средства, како семејство и вработување или поопшто, желба за структура, ред и ограничување.

¹ Првпат спомената во есејот на Маслоу "Theory of Human Motivation", *Psychological Review* 50:4 (July 1943):370-396.



Слика 16.1: Хиерархија на потребите на Маслов²

Љубов/Припаѓање

Кога физиолошките потреби и потребите за безбедност/сигурност се задоволени, луѓето стануваат свесни за чувството на осаменост и оттуѓување. Ова се манифестации на потребата за љубов, наклонетост и припаѓање (на ист начин како што гладта е манифестација на потребата за храна) и се задоволуваат со пријателство, сакани личности, наклонети врски и чувство на заедништво. Ова вклучува изразување на чувства за други, прифаќање на чувствата на другите и имање чувство на припадност.

Почит

Кога потребите од првите три слоја се задоволени, луѓето се фокусираат на нивната желба да се чувствуваат почитувани и ценети. Маслов препознава две форми на оваа потреба. Првата форма се задоволува со изразување на почит од другите кое води кон чувство за статус, признание, ценење, внимание, углед, достоинство, дури и доминација (признаена од потчинетоста на другите). Маслов ова го сметал за пониска форма на задоволување на потребата за почит затоа што зависи од постапките на другите. Втората форма на самопочитување ги вклучува чувствата како самодоверба, достигнување и самостојност. Маслов ова го смета како повисока форма затоа што помалку зависи од постапките на другите.

Самоактуелизација

Кога сите пониски потреби се задоволени луѓето се фокусираат на потребата за самоактуелизација, т.е. желбата да се изразат уникатни способности и улога на

² Janet A Simons, Donald B. Irwin and Beverly A. Drinnien, *Psychology – The search for Understanding* (New York: West Publishing Company, 1987).

една индивидуална личност. „Музичарот мора да создава музика, уметникот мора да слика, и поетот мора да пишува“. Реакциите што се потребни за да се задоволат овие потреби се креативност, самосвесност, етика и потрага по знаење. Во практика овие реакции се крајно индивидуални во споредба со релативно универзалните реакции потребни за задоволување на потребите од пониските нивоа.

Разбирање на основната динамика на човечкото однесување – двигатели, однесување, последици и реакции – е важно за ефективно раководење и водство. Хиерархијата на потребите на Маслоу помага да се разликуваат различни потреби кои го поттикнуваат однесувањето на работното место. Тоа може да помогне и во напорите за борба против корупцијата. На пример, традиционална постапка за спречување на нивото на сигурност е заканата за скратување на плата, позиција, или слобода во случај ако некој е фатен на дело во корупциска афера. Но, овие ризици може да имаат намалена вредност за личности кои денес се чувствуваат сигурно; нивното внимание е насочено на повисоки нивоа на потреби – како пријателства или почит, па не обрнуваат внимание на ризикот од пониско ниво, нивото на сигурност (сè додека не станат заканувачки). За такви личности закана за рушење на пријателства и углед може да биде поефективно. Истото може да се каже за напорите да се изгради интегритет (чесност), која во својата чиста форма според Кант е најважна само на мал дел на популацијата, што е фокусирана на морална самоактуелизација. Накратко, и двете закани и награди може да се направат привлечни на широк дијапазон на потреби.

Организациски контекст

Пред да се разгледа подетално промовирањето на етичко однесување, ќе го разгледаме организацискиот контекст во кој се одвива тоа однесување. Традиционално, дискусија за организацијата почнува со структурален дијаграм, потоа одговорности и меѓусебна поврзаност, а на крај се преминува на клучните процеси. Човечкиот елемент е често недоволно претставен. Со цел да се спречи корупција, покорисен е организацискиот приод на однесување кој се фокусира на системска анализа на поврзаноста помеѓу индивидуалните личности и групата, самата организација и нејзиниот внатрешен и надворешен општествен систем. Некои одредени аспекти на таква анализа се споменати подолу.

Индивидуалното однесување гледано од аспект на поврзаност со организацијата се разгледува во три димензии. Првата димензија е *извршување на задачи*: одредени активности што мора да се завршат за се добијат посакуваните резултати. Во повеќето организации на оваа димензија раководителите најмногу посветуваат внимание каде главна тема е мотивацијата на индивидуалните личности и тимовите да ја зголемат ефикасноста и ефективноста. Втора димензија е *етичкото работење*: да се осигура дека активностите се извршуваат на начин што ги задоволува етичките стандарди. Најмалку треба да се задоволи стандардот на легалност; идеално ова го вклучува и напорот да се живее според општествените вредности за правилно и погрешно. Оваа димензија е во центарот на вниманието на обидите за спречување на корупција, како и пошироко, во обидите за согласност. Трета димензија е *околности во извршувањето*: активности кои се надвор од строго извршување на задачите но придонесуваат во ефективноста на работниците, групите, или организацијата – односно пошироки околности во кои работи индивидуалната личност. Оваа димензија често е занемарена но,

сепак, претставува долгорочно инвестирање во оформување на организациската и културната средина во која се извршуваат задачите и се прави етички избор.

Треба да се спомене дека борбата против корупцијата е само дел од пошироко етичко однесување. Етичките проблеми се дел од секојдневната работа, дури и кога има многу малку корупција. Вообичаено неетичко однесување се смета, заобиколување на контролата на квалитетот, прикривање на инциденти, злоупотреба или лажење за боледување, мамење на клиенти и вршење несоодветен притисок на колегите. Анкетите покажуваат дека оние луѓе кои се однесуваат неетички, причините често ги поврзуваат со раководењето: притисок да се достигне буџетот или квотите, слабо раководење, недоволни средства за работа, преоптоварување со работа и недоволно признание за завршената работа. *Личноста* се состои од постојани модели на однесување кои се покажуваат подолго време. Личноста е комплексна и различна; сепак, според начинот на кој луѓето се приспособуваат на работата, постојат три главни групи на *личности според нивниот однос спрема организацијата*:

- *Организатори*. Постојано поистоветување со организација во која работи; наградите од организацијата и унапредувањата што ги бара се важна мерка за успех.
- *Професионалци*. Постојано поистоветување со суштината на работата, а не со организацијата во која таа работа се работи.
- *Незаинтересирани*. Поистоветувањето е фокусирано на нешто надвор од работата.

Овие фактори коегзистираат во своевидна рамнотежа кај секој поединец со тоа што еден фактор е обично подоминантен. Тие се клучни двигатели на посветеноста. Други двигатели во однос на организацијата се постојаност (работата е подобра од другите што се нудат надвор од организацијата), идентитет (цврста верба во заеднички цели и вредности) и нормативи (општествени притисоци).

Овие фактори кои се поврзани со личноста се многу важни во програмите за борба против корупцијата. Прво, обидите да се изгради интегритет може да доведе до важни „психолошки сојузници“, ако тие се фокусирани на позитивни промени кои се во согласност со нивниот однос кон организацијата. Со тоа што се фокусираат на позитивен план за подобрување на организацијата или извршувањето на задачите, а не само на зголемувањето на „моралниот товар“ предизвикан од корумпирана активност, поголем број на поединци може да се ангажираат и да постигнат позитивни системски резултати – со позитивни „секундарни“ пропратни влијанија за намалување на корупцијата. Таквите обиди се најефективни ако се упатени кон различни двигатели на посветеност на организацијата – лојалност кон организацијата, посветеност на извршување на задачите, сигурност на работата, идеологија или општествени притисоци, така што можат да се обратат на поголем број одговорни лица.

Организациските фактори може да имаат важно влијание на тоа колку поединците се подложни или отпорни на корупција, како и на успешноста во обидите да се изгради интегритет. Тука спаѓаат и факторите за структурата и одговорностите, координација и процес на одлучување, како и обидите за мотивирање и култура на организацијата за која ќе стане збор во следниот дел.

Структурата е една од највидливите карактеристики на организацијата, па затоа – веројатно не случајно е и најомилена цел при промени во име на реформите. Пред да се споменат добивките од одредени структури треба да се споменат неколку човечки фактори. Прво, каква и да е структурата на организацијата, важно е јасно да се дефинираат одговорностите, без поклопување и празнини. Ова е потребно за да се избегне непотребни недоразбирања и конфликти, особено кај раководителите – група на поединци кои по природа се со натпреварувачки дух и го бранат она што тие мислат дека е нивно право. Ефективна поделба на должностите може да помогне во градење на интегритет со помош на вклучување на повеќе заинтересирани страни во донесувањето на одлуки, и секој од нив да има јасно дефинирана институционална перспектива и мандат. На пример, во областа на персоналниот менаџмент, одредени сектори во персоналното одделение треба да бидат одговорни за одредување на потребите, како и стратешко планирање за развој на човечките ресурси и за менаџирање на индивидуални кариери и оценување на програми. Слично е и во областа на набавките, одредени сектори во персоналното одделение треба да бидат одговорни за побарувачка, планирање, договарање и ревизија на сметководствена евиденција. Вака се создава природен механизам за контрола и рамнотежа.

Ефективниот механизам за *хоризонтална координација* е важен за обезбедување на интегритет и транспарентност. Механизмот за координација треба да им овозможи на сите заинтересирани страни да разменат заеднички информации, да извршат процена заснована на различни институционални гледишта и отворено да дискутираат со колегите за да пронајдат соодветно решение. Информациите треба слободно да циркулираат, во идеални услови со помош на механизам кој ќе ги „турка“ кон релевантните заинтересирани страни. Редовни заеднички состаноци со различни сектори ќе обезбедат транспарентност; без овие состаноци координацијата се прави со нејасни, неформални механизми. Подобра координација и зголемена транспарентност се постигнува ако секторите во персоналното одделение со сродни функции имаат заеднички претпоставен (на пр. заменик-министер). Од друга страна, секторите кои вршат надзор (на пр. одделение за ревизија, главни инспектори) не треба да имаат заеднички претпоставен во областа за која се одговорни.

Човечкиот фактор игра важна улога во градењето интегритет во *донесувањето на одлуки*. Учесниците во процесот на одлучување треба да бидат јасно одредени и да имаат јасни насоки во однос на легитимни податоци, крајно достигнување и критериум на одлучување. Тие што одлучуваат треба да кажат има конфликт на интереси, да се повлечат кога е потребно, и да обезбедат транспарентност на своите финансии. Во Антрфиле 16.1 е прикажано упатство на ОН за конфликт на интереси кај државни функционери.

Поттикнување на етичко однесување

Поттикнување на постојаност во работата е клучна задача на раководителот во секоја организација. притоа, главен предизвик е усогласување на интересите на организацијата – задача, етичко и контекстуално достигнување со потребите на поединецот, како потреба за психичко задоволство, сигурност, припаѓање, почит и самоактуелизација. Мотивирањето најдобро се прави со помош на механизми на позитивни повратни информации, како на пример:

- пофалба, признание и почит (кои ја задоволуваат потребата за почитување);
- градење на тимски дух, лојалност и солидна комуникација (со ова се создава чувството на припаѓање);

Антрфиле 16.1. Упатство на ОН за конфликт на интереси за државни функционери

II. Конфликт на интереси и дисквалификација

Државните функционери не смеат да ги користат своите овластувања за недолично стекнување на финансиска или друга корист за себе или своето семејство. Тие не смеат да работат за да стекнат позиција или функција, или да има финансиска добивка или деловен или друг интерес кој не е соодветен на нивната работа, функција и задачи, дури ни кога ќе ја напуштат таа работа како државен функционер.

Државните функционери се должни да ја пријават, во рамките на функцијата која ја извршуваат и законите или административната политика, секоја работа, деловни и финансиски интереси или активности преземени за финансиска добивка кои можат да предизвикаат конфликт на интереси. Во случај на можен судир на интереси помеѓу должностите и личните интереси на државните функционери, тие треба да постапат според пропишаните мерки за намалување или отстранување на конфликтот на интереси.

Државните функционери никогаш не смеат несоодветно да ги користат државните пари, имоти, услуги или информации кои се стекнати од или како резултат на извршувањето на нивните официјални должности за активности кои не се поврзани со нивната официјална работа.

Државните функционери мора да се однесуваат во согласност со правилата одредени по закон или административна политика каде е пропишано дека не смеат недолично да стекнуваат корист и после напуштањето на функцијата.

Извор: United Nations, UN International Code of Conduct for Public Officials, Annex, A/RES/51/59, 82nd plenary meeting (12 December 1996).

- Финансиски поттик (ова ја задоволува потребата за сигурност и обезбедува важни услови за задоволување на потребите од повисоко ниво).
- Напредување (што придонесува кон создавање на чувство на почитување и само-реализација)

Мотивацијата се подобрува кога редовно се пофалуваат вработените како резултат на добро завршена работа. Може да се забележи дека сите механизми на повратни информации наведени погоре се позитивни. Негативните механизми може да спречат негативно однесување, но ако пречесто се употребуваат може да ја изгубата својата ефективност. Негативните механизми, исто така, имаат сериозни негативни последици во однос на моралот и мотивацијата, а имаат само ограничена корист во позитивно поттикнување на работа. Ова ја нагласува важноста на позитивниот приод во борбата против корупцијата, со користење на позитивни повратни информации кои се поврзани со интегритет, транспарентност и одговорност, како и позитивните планови на вработените и на организацијата.

Постојана корупција укажува на фактот дека механизмите за мотивација на организацијата не функционираат и не обезбедуваат перспектива на вработените во организацијата и не ги задоволуваат нивните потреби. Ако организацијата не е способна да обезбеди затоплени простории за работа или доволно плата за да се

прехранат, тогаш вработените би се пријавиле дека се болни наместо да се смрзнуваат на работа, и би краделе наместо да гладуваат. Ако ланецот на командување не е способен да спречи малтретирање од постарите војници, припадниците на армијата ќе сторат сè за да им угодат, вклучувајќи учество во корупција и криминал. Ако системот е непредвидлив и нарушен, поединците ќе ја доверат својата кариера на патрони и пријатели а не на персоналното одделение. Ако идентитетот на организацијата е слаб, поединците ќе го задоволат своето чувство на припадност вклучувајќи се на неформални групи во рамките на организацијата, Ако јавното мислење за вооружените сили е ниско, тогаш вредноста на „чесна служба“ како средство за почит се намалува, а вредноста на економски успех „по секоја цена“ зема предимство. На крајот на краиштата, ако системот сосема не функционира, дури и посветените професионалци ќе бидат приморани да се свртат кон нелегални (но според нивно мислење етички) дејства за да се заврши работата.

Затоа, голем предизвик е да се изгради интегритет каде што корупцијата е вкоренета, таму не треба само да се поттикне етичко однесување туку треба повторно да се воспостават функционални механизми за мотивација кои паралелно ќе ги постават потребите на поединците и организацијата (види Антрфиле 16.2. за предложено упатство). Овде треба посебно внимание да се посвети на организациската култура.

Организациска култура

Секоја институција, покрај тоа што има структура, правила и процеси, има своја организациска култура. Ова е, кога се вели „Тука вака се работи“ - збир на заеднички основни начини на размислување и работење кои групата ги смета за потребни за да се завршат задачите и да се задоволат надворешните фактори. Овие зборови редовно се кажуваат на нови членови на групата како правилен начин на размислување и работење. Тие се состојат од три нивоа:

Артфиле 16.2. Упатство за воспоставување механизми за мотивација

1. Јасно да се каже што се очекува од работата во сите сегменти: задача, етика, контекст. Да се објават јасни политики и стандарди; да се постави кодекс на однесување за цивилни и воени лица.
2. Да се постават јасни, прецизни и функционални процедури. Најважно е да се постапува праведно кога се оценува, унапредува и кога се делат задачи. Да се задоволат потребите на сите вработените според хиерархиската пирамида на потреби на Маслоу.
3. Да се обучат раководителите за нови процедури и политики. Да се разјасни дека целта е, да се подобри квалитетот и работата на нов и поефективен начин на работење.
4. Раководење со отворени (зад затворени врати) дискусии со цивилни и воени раководители и обиколка на единиците, да се посветат на изградба на нов функционален систем.
5. Да се користат информациските системи за да се комуницира со припадниците на армијата, функционери во одбраната и јавноста. Помагање на семејствата може да биде важен начин за прифаќање на новите стандарди (како и можно губење на приход).
6. Да се има јасно дефинирани мерки за санкционирање на прекршување на правилата. За процедурални прекршоци да се користат граѓанско-правни санкции, а не подигнување на кривични постапки за да се заштедат ресурси. Сепак, неколку случаи на строго (но заслужено) казнување, кои ќе добијат голем публицитет во медиумите, сигурно ќе помогнат во подигнување на свеста за тоа што се очекува од нив.
7. Да се врши редовна ревизија на напредокот со сите важни заинтересирани страни.

- Првото ниво се состои од впечатоци што организавијата ги претставува на надворешниот свет преку изгледот на просториите, мебелот, кодексот на облекување и начинот на кој комуницира со странки.
- Второто ниво се состои од начинот на претставување на интерната култура во која спаѓаат, изјави за мисија на организацијата, пароли, кодекс на однесување и лични вредности изразени низ целата организација.
- Третото ниво се состои од некажани правила и ставови, кои не се видливи, но се подразбираат, не се директно присутни во секојдневното работење; тоа се „непишани правила“ кои постојат на потсвесно ниво, а некои други може да бидат и табу-тема (или за нив се зборува само на кафе-пауза).

Првото ниво лесно се забележува, второто се забележува со анкети и разговор, додека третото е тешко сфатливо за надворешни членови (како и нови раководители), особено организациската култура. Ова е една од причините што организациската култура како организациски атрибут е најтешко да се промени во организацијата, процесите, раководењето и други физички атрибути на организацијата. Друга причина за нејзината отпорност на промени е личноста на раководителот во таканаречена доминантна коалиција која се состои од група на важни и ефикасни раководители и еден водач, кои заедно ги контролираат ресурсите на една организација и ги поставуваат нејзините цели.

Организациската култура не постои само во формалните организации, туку и во неформалните организации, односно во неофицијалните работни и општествени односи што постојат паралелно во секоја формална организација. Неформалната организација има неколку важни функции:

- ги продолжува културните и општествените вредности на групата;
- дава општествен статус и задоволство со одржување на блиски меѓусебни односи;
- промовира комуникација помеѓу членовите за активности поврзани за раководење;
- промовира општествена контрола со тоа што влијае на однесувањето во и надвор од групата.

Неформалните групи покажуваат голем отпор кон промени. Тие сакаат да ги задржат вредностите и животниот стил што им е заеднички и на тој начин имаат механизми за контрола во општеството за да го задржат конформизмот во групата и да се заштитат од надворешни влијанија. Кога неформалната организација ќе се соочи со доминантна коалиција, отпорот кон промени може уште повеќе да се засили.

Организациската култура и мотивација: пријател или непријател?

Организациската култура е „вгнездена“ во еден железен триаголник кој се состои од формална организација, неформална организација и доминантна коалиција која силно влијае на однесувањето. Кога вработениот се сретнува со истите уверувања и приоди во секојдневната работа, меѓусебните односи и контактите со шефовите, тие набргу стануваат општествени норми на однесување и внатрешни двигатели на однесување.

Кога организациската култура е постојано етичка и професионална, раководителите може да го искориста тоа како силен двигател на позитивно однесување.

Позитивни општествени механизми за поттикнување на добро однесување кое го зголемува интегритетот се, колегијални награди, објавување на статии или пофалба на состаноци на повисоко ниво. Негативни механизми може да бидат одбори за контрола, именување и осрамотување, општествено исфрлање и суспендирање/отказ. За да бидат овие механизми поефикасни, групата мора да сноси одговорност за нивната примена и да се користат во интерес на групата и нејзините општествени норми.

Во ситуација кога корупцијата е секојдневна работа, тогаш улогата на организациската култура не е позитивна. Мрежата на корупција си формира свои неформални организации. Во случај кога системот крајно не функционира многу стручњаци во одбраната се насочуваат кон неформалните мрежи за да постигнат резултати кои официјалната организација не може да ги постигне, дури и кога се однесува на стручни работи. Може да се рече дека неформалната организација со помош на корупција и манипулација на однесувањето може долго време да поттикнува некое однесување, како и посилено и подоследно од формалната организација. Ова може да доведе „доминантната коалиција“ да се претвори во неформална организација, а „елитата во сенка“ да ја *зароби институцијата*. Доколку дојде до тоа, раководството кое сака да ги спроведе реформите ќе се соочи со организациска култура на раширени моќни неформални мрежи кои активно ја поддржуваат корупцијата. Ова може да ги запре сите други промени ако не се спречи. Може да се промени структурата и процесите, но начинот на размислување искажан со паролата – „Тука вака се работи“ нема да се промени. За да се реши овој проблем постојат многубројни стратегии (Антрфиле 16.3 прикажува еден пример).

За измените во организациската култура може раководителот треба да одвои многу време, што може сериозно може да ја наруши секојдневната работа на организацијата. Во земји каде што корупцијата е распространета во самото општество, раководителите во одбраната ќе се соочат со дополнителни предизвици, со тоа што треба да создадат култура чии норми се разликуваат од оние во самото општество. Кога ќе се одлучува за обемот на културните промени, раководството треба прво да утврди дали постои критична маса на повисоки раководители (од кои се состои доминантната коалиција), кои ќе ги поддржат промените. Ако тие јасно не ги поддржат промените, или ако раководството не најде некоја друга компетентна замена која ќе ги поддржи промените, времето и политички капитал вложен во тие промени нема да биде доволно за да се спроведат темелни промени во организациската култура во целата институција на одбраната.

Со пристап кој делува на две нивоа може да помогне да се спроведат обемни амбициозни промени во организациската култура без да се наруши целта на тие промени. На првото ниво е потребна голема информативна кампања која ќе им овозможи на сите структури во одбраната да ги разберат новите стандарди на однесување и новите механизми за спречување на непримерно однесување. Со помош на механизмот на умерена принуда на ова ниво, би требало да се постигне вистинско (иако релативно мало) квантитативно намалување на корупцијата. Истовремено, на второто ниво е потребно интезивна работа со мала група на професионалци со цел да се направи квалитативна трансформација на паролата „Тука овака се работи“ во одредена област од секторот на одбрана. Ако е успешна оваа промена тогаш може да послужи како пример за другите како и да створи одредена

група на посветени поединци кои го имаат соодветното искуство па можат да бидат застапници на внатрешни промени и во други делови во системот на одбраната.

Антрфиле 16.3 Стратегии за промена на организациската култура

Измени во организациската култура е долгорочен процес. Во најмала рака, на вработените им треба време да се навикнат на новиот начин на работа. Во организации каде што има јака и специфична култура веројатно ќе има и поголем отпор. Следните предлози за културни промени може да послужат како основа на која ќе се базира стратегијата за промени:

Формулирање на јасна стратешка визија

Јасна визија на организацијата за новата стратегија, заеднички вредности и однесување се потребни за да се поттикнат промените и да се утврди начинот на нивното спроведување.

Покажување на посветеност на раководството

Културните промени треба да се водат од врвот на организацијата, затоа што посветеноста на раководството на спроведување на промените е важен предуслов за успешноста на промените и добар показател во целата организација.

Правење пример за културна промена на највисоко ниво

Посветеноста на повисоките раководители за промена мора да биде забележана во новите вредности и новите начини на однесување кои ќе дадат пример кој треба да се следи во целата организација.

Приспособување на организацијата за промени

Ова може да биде мала промена за да се приспособи новиот елемент на култура или премин на сосема нов модел (на пр. од автократско на колегијално однесување) за да се забрзаат промените.

Селектирање на кадар, прифаќање на новите вработени и отстранување на оние кои се противат на промени

Кадровските промени може да придонесат во промената на организациската култура; луѓето може да се селектираат или да се отстранат врз основа на тоа колку се вклопуваат во новата култура.

Развивање на етичка и правна чувствителност

Измени во правата на вработените, нивната улога и нивните задолженија може да имаат етички и правни последици.

Извор (прилагодено од): Thomas G. Cummings and Christopher G. Worley, Organisation Development and Change, 8th Ed (Thomson South-Western, 2005).

Во цивилниот сектор на министерството за одбрана логичен избор за таква насочена промена би биле одделение за политика, одделение за ревизија или избран кадар од средно или високо ниво кои се залагаат за реформи. Во воениот сектор тоа би биле оперативни офицери со меѓународно искуство и со правилен однос и позиција за да го поврзат етичкото однесување со воениот морал каде, пак, интегритетот се смета дека игра важна улога во успешноста на извршување на задачите.

Корисен концепт кој ја поддржува ваквата интензивна промена е идејата на *заедница на практики*. Ова е група од луѓе кои имаат иста професија и активно соработуваат за да размента релевантно знаење. Со тоа што разменуваат знаење и соработуваат, тие природно си создаваат чувство за заеднички потфат, нешто што

ги поврзува и создаваат своја неформална организација. Ваква заедница може да биде противтежа на влијанието на корумпираните неформални организации и да претставува механизам за воведување на културни промени, дури и ако подршката од раководството од средно ниво не е доволна. Неформалното дружење во групата им помага на членовите да изградат општествен капитал кој е корисен за завршување на задачите и за напредување во кариерата.

Антрфиле 16.4. Негување на успешна заедничка практика

Како ќе успее заедничката практика зависи од намерата и целта, како и од интересите и ресурсите на членовите на групата. Овие седум постапки може да помогнат групата да биде успешна со заедничка практика:

- да се формираат и да се негуваат членови на групата на различно ниво на учество, па така да се формира главна група (раководство), активна група и периферна група;
- да се најде и да се негува постојана динамика на работата на групата; членовите треба да се состануваат редовно, да разменуваат мислења и да се развиваат;
- да се комбинира она што е познато со она што е возбудливо; да се понудат очекувани и неочекувани можности за учење;
- да се овозможат јавни и приватни места за собирање;
- да се создадат можности за отворен дијалог, внатре во самата организација, како и надвор од неа;
- да се фокусира на вредностите на групата и да може да се дискутира за нив;
- да се создаде група која ќе се развива по природен пат.

Извор: Etienne Wenger, Richard McDermott and William M. Snyder, *Cultivating Communities of Practice* (Boston, MA: Harvard Business Press, 2002.)

Заклучок

Дури и во земји со раширена корупција, повеќето луѓе релативно ретко се соочуваат со прашањето „да се биде или да не се биде корумпиран“. Од друга страна, тие дневно донесуваат безброј одлуки кои влијаат на односот кон корупцијата, а со тоа и на интегритетот, транспарентноста и одговорноста. Мерките за борба против корупцијата треба прво да мотивираат конструктивно одлучување. Тоа најлесно се постигнува кога се усогласени индивидуалните, организациските и општествените цели и кога тие се позитивно поттикнати. Индивидуалните потреби треба да се решаваат со многу разбирање за нивната различност и нивните хиерархиски нивоа. Организациските потреби можат да бидат задоволени со давање на јасни должности и одговорности во организацијата, ефективна хоризонтална координација и интегритет во одлучувањето. Доколку постои етичка култура во организацијата, таа може да биде силен двигател што, пак, благодарение на формалните процеси, ќе им овозможи на неформалната група и раководството да добијат повратна информација од општеството. Ако нема етика во организациската култура, тогаш трансформацијата ќе биде најприоритетна во раководството во одбраната, ако не се промени ќе ги поткопа сите други реформи. Ова е долгорочен процес, но може да се постигне со политичка волја и вештина во изнаоѓање на сојузници во самиот систем и со многу трпение.

Поглавје 17

Улогата на владата

Легитимноста на сите влади во крајна линија зависи од довербата на јавноста, од нивната способност ефективно и ефикасно да испорачува јавни добра, во овој случај, одбранбена способност, и да ја одржуваат довербата на јавноста. Со пренасочувањето на јавните добра за приватни интереси, корупцијата ја поткопува таа способност. Според тоа, во личен интерес на владите е да бидат предводници во борбата против корупцијата. За да бидат ефективни, антикорупциските напори треба да се дополнуваат со пошироки реформски стратегии, како и развојот на кохерентна политика, планирање, програмирање и реализација на буџетот (ППБС), со акцент на градење на интегритетот на донесување одлуки. Мора да постои подготвеност за усогласност со најдобрите практики за транспарентност и одговорност, како што се обезбедување на навремени информации за раководството на одбраната, парламентот и јавноста. Треба да се воведат ефикасни механизми на внатрешна контрола, поддржани од лесно применливи административни санкции за злоупотреба во случаи кога кривичното гонење ќе биде сомнително или несразмерно со делото. Бидејќи современите методи на управување на одбраната бараат значително делегирање на одговорност и авторитет, многу е важно да се инвестира во развој на професионалните способности и етиката на јавната услуга на релевантниот цивилен и воен кадар. Искуството покажува дека со доволно внимание и соодветно раководство, Министерството за одбрана и вооружените сили може да се постават како позитивен пример за остатокот од владата и општеството.

Ризици од корупција

Главните области загрозени од корупцијата се добро познати. Тука спаѓаат области за кои се издвојува најголем буџет: набавка на оружје, опрема, гориво, храна и други резерви, изградба и одржување на инфраструктурата, како и проекти за истражување/технологија. Друга област со висок ризик за корупција е отстранување на вишокот на имот и опрема, што може да биде свесно пренесено во цивилниот сектор по цена далеку помала од вистинската вредност. Областите за дистрибуции и прием нудат значителни можности за корупција: распределба на станови, избор за школување (особено во странство) и задачи (особено за добро платени мисии во странство). Во регрутните системи постои особено висок ризик од корупција за ослободување од служење на воен рок или во доделувањето на полесни или понеопасни задолженија. Најпосле, злоупотреба на моќта и привилегиите нуди можности за изнуда од подредените. Области кои заслужуваат посебно внимание се оние со ограничен надзор: флексибилни оперативни фондови, доверливи или „црни“ проекти и проекти финансирани од страна на странски воени мисии.

Корупцијата постои дури и во развиените демократии, иако повеќе се однесува на поединецот, а не на системот. Во министерствата за одбрана на младите де-

мокрации, корупцијата почесто е присутна на системско ниво. Може да вклучува широк круг на сторители, цивилни и воени, и може да се поврзат пошироко со корупцијата во општеството и во владејачките елити. Особено ранливи се областите каде што сè уште нема ефективно управување со цивили, поради отсуство на цивилни експерти (а со тоа и сè уште се под контрола на војската), заради недостатокот од квалификувани и одговорни цивилни експерти, или недостаток на добри традиции и практики. Посттоталитарен режим може да се соочи со особено висок ризик поради голем број на претпријатија во одбраната, огромни количини на вишок опрема и лошо замислени напори за пополнување на дупки во буџетот. Особено штетно е создавање на вонбуџетски „специјални“ средства кои бараат од армијата сама да заработи приходи за да се подмират потребите на одбраната. Овде има широка перспектива и логично оправдување за корупција со отвореното промовирање комерцијализација на одбраната.

Економското и социјалното осиромашување, исто така може да игра голема улога во поттикнувањето на корупцијата. Во тешка економска криза, која настанала во многу држави од пост Варшавскиот пакт во текот на 1990-тите, платите на офицерите паднале на едвај 30-50 долари месечно. Истовремено, дошло до голем недостаток на станови и пропаѓање на некогаш дарежливиот систем за социјална поддршка. Лицата на служба се соочиле со тежок избор: да се пензионираат и да ја пробаат својата среќа во приватниот бизнис, да работат на повеќе дополнителни работи, или да се вклучат во корупција. Економското осиромашување било проследено со драстичен пад на општествениот статус, потхранет со силна реакција против „болките“ на комунистичките војски. Со губењето на социјалниот статус и самодовербата на професионалните офицери и подофицери, се деградира и нивниот мотив за самоконтрола. Во некои земји овој „период на преживување“ траел една деценија, при што корупцијата пуштила длабоки корени во институциите за одбрана и во војничката култура.

Градење интегритет во управувањето на одбраната

Целта на управувањето на одбраната е да обезбеди ефикасна и ефективна способност на одбраната, потребна за соодветна заштита на општеството – „јавното добро“ на системот за одбрана. Во демократските земји, ова е тесно поврзано со цивилната контрола и одговорноста пред јавноста. Со други зборови, владините структури и индивидуални функционери ги користат јавните ресурси (парите на даночните обврзници) во законска рамка и во рамките на парламентарна, медиумска и општествена контрола.¹ Зајакнување на механизмите за ефикасно управување, одговорност и транспарентност природно ги намалува можностите за корупција.

Неколку основни принципи може да се применат за да се обезбеди интегритетот на процесот на донесување одлуки, дали тие се одбори за селекција, тендер-комисии или лидерски одлуки. Во најголема можна мера, овие процеси треба да се регулирани со писмена регулатива. Таквата регулатива треба да ги идентификува

¹ Во споредба со авторитарните и тоталитарните режими, каде министерот за одбрана обично е генерал кој директно му одговара само на шефот на државата кој, исто така, може да потекнува од војската.

учесниците и нивните одговорности (сите главни чинители треба да бидат вклучени). Треба да дефинира легитимни дејства (во однос на нивната соодветност и точност) и критериуми за донесување одлуки. Исто така, треба да се дефинираат легитимни резултати на процесот, во однос на јавното добро. Целите и задачите треба да бидат документирани, одобрени од страна на службеник одговорен за насоки и следење на процесот и транспарентни за сите заинтересирани страни. Одлуките и нивното образложение треба да бидат во писмена форма. Информациите треба да бидат, освен во екстремни случаи, еднакво достапни за сите учесници. Во најголема можна мера, резултатите треба да бидат мерливи и да се преземат мерки за оценување на работата и да се обезбеди одговорност. Нејасни, нетранспарентни процедури и матно оценување и недефинирање на одговорност се знаци дека постои корупција. Во следните поглавја се применуваат овие принципи во различни области на управување со одбраната.

Политика, планирање, програмирање и буџетирање

Ефикасно управување во секторот на одбраната јасно ги поврзува распределбата на ресурсите со саканиот резултат, без оглед на тоа дали станува збор за операции кои се во тек, подобрување на капацитетите за во иднина или зголемена социјална заштита на вработените. За ова да се оствари, прво треба да се постават јасни и транспарентни цели во одбраната – на пример, улога, мисија и задачи на вооружените сили и мерките што ќе се преземат за нивно остварување. Овие цели треба да бидат јасно определени со стратешките документи, со насоки кои имаат најголема видливост во рамките на системот на одбраната (на пример, во Велика Британија, еднаш годишно се објавуваат стратешки насоки за одбрана, одобрени од министерот) и транспарентноста на парламентот и јавноста (на пример, во Украина, со годишен извештај за јавноста, „Бела книга“ за статусот на вооружените сили).

Развојот на планови и одлуки за распределба на ресурси (које често се нарекува „програмирање“) треба да биде цврсто поврзан со саканите исходи кои се дефинирани со политиката. Пишаните насоки за планирање и програмирање треба да бидат директно изведени од стратешките документи со насоки, прегледани од персоналот на министерство за одбрана одговорен за креирање политика, а потоа да ги одобри министерот за одбрана. Оперативни планови (актуелни и резервни) и планови за развој на вооружените сили (организации, опремување, човечки ресурси, обука/школовање и инфраструктура), треба, исто така, да бидат тесно поврзани со распределбата на ресурси. Многу млади демократии, со цел подобро воспоставување на овие врски, примениле различни варијанти на Системот на планирање, програмирање и буџетирање (ППБС), кој постои во САД.

Програмирањето е главен елемент на ППБС, кој ги поврзува распределбата на ресурси со среднорочното планирање (обично петгодишни планови), и ги прави видливи сите процеси кои се неопходни за постигнување на саканите резултати. Тогаш одлуките за програмирање го водат, прилично механички, развојот и имплементацијата на буџетот. Префрлување на тежиштето за време на распределба на ресурсите од буџетирање на програмирање, значајно го унапредува интегритетот на системот. Благодарение на програмирањето, многу поголем број клучни играчи учествуваат во дискусиите за распределба на ресурсите и, исто

така, ја подобрува и внатрешната транспарентност. Програмирање за период од пет години овозможува подобра процена на ефектот на распределбата на ресурси отколку едногодишна или двогодишна проекција на буџетот. Раководителите на програмата имаат еднаква одговорност за распределбата на ресурси и за постигнатите резултати, кои своите предлози ги поднесуваат до Одборот за ревизија на програмата, кој е составен од функционери од повисок ранг задолжени за креирање на политика и нејзина примена (како и за финансии). На овој начин се намалува монополот на финансиските одделенија во системите зависни од буџет, кои често се на водечка позиција во нетранспарентно обликување на буџетот и распределба на средствата.

Нормативните и организационите аранжмани треба да го подржуваат безболното преоѓање од целите на политиката на одбраната и долгорочните планови на одбранбената програма, а потоа и преоѓањето од овие програми на буџетирањето и имплементација. Во Антрфиле 17.1 прикажан е пример на организациско решение за усогласување на краткорочните планови, како и за планирање на буџетот за одбрана. Прикажано е и спроведувањето на активности кои јасно одговараат на програмите на одбраната, што е предуслов за зачувување на интегритетот во процесот на управување со ресурсите.

Антрфиле 17.1. Организационо решение за усогласување помеѓу дисциплината и процесот на планирање

Министерствата за одбрана во многу посттоталитарни земји, инспирирани од американското искуство, се обидуваат да го подберат системот за управување со ресурси со воведување на систем на планирање, програмирање и буџетирање (ППБС). Кога правилно се применува, ППБС е моќна алатка за управување, која има потенцијал за значително зголемување на транспарентноста на процесот на донесување одлуки и одговорност, „линиски раководители“. На пример, во Министерството за одбрана во Бугарија, од 2000 година се применува програмски засновано управување со ресурси.

Од друга страна, не е толку ретко во рамките на организацијата да постои отпор кон воведување на нови механизми за управување. Во комбинација со ограничени знаења и слабо раководство, овој отпор често создава големи предизвици: како да се обезбеди ефикасна интеракција на различни дисциплини на планирање; како да се гарантира дека спроведувањето на програмите ќе доведе до реализација на поставените цели во областа на одбраната; како да се постигне набавките и управувањето со финансии да биде во согласност со одобрените програми во одбраната и така натаму. Кога министерствата за одбрана мора да се справат со зголемените оперативни побарувачки или кога тие се под финансиски притисок, одлуките за буџетирање и набавки ја следат логиката која е често различна од целите на програмата за одбрана. Ова неизбежно води до губење транспарентност и замаглување на одговорноста.

Во август 2009 година, раководството на Министерство за одбрана на Бугарија - еден месец по завршувањето на парламентарните избори, воведо една организациона промена: основана е Дирекцијата за планирање, програмирање и буџетирање. Со тоа, на една организација ѝ беа доделени долгорочно и краткорочно планирање и програмирање на финансиски и материјални ресурси. Ова решение првенствено би требало буџетирањето, планирањето на јавни набавки и градежни работи да ги усогласи со програмата за одбрана. Покрај тоа, на овој начин тие ќе бидат усогласени, дури и во променети околности, а со тоа, ќе биде зачувана транспарентноста и одговорноста на управување со ресурсите во одбраната, со што се намалува ризикот од корупција.

Управување со персоналот

Управувањето со персоналот во одбраната, честотата е многу субјективно, иако луѓето претставуваат најзначаен ресурс. Оваа субјективност е особено нагласена во системи каде воените команданти учествуваат во донесувањето на сите важни одлуки за персоналот. Преселба на централизирано управување со персоналот може значително да го подобри интегритетот и одговорноста на процесот. Затоа, неопходно е да се стандардизира евалуацијата на ефикасноста со воведувањето на објективни параметри и да се создаде добро уредена комисија за персонал, која ќе ги оценува кандидатите за унапредување или распоредување на сериозни должности (на пр. на командна или професионална обука). Министерството треба да ги контролира назначувањето на повисоки или барани позиции, како што се раководечките позиции во командата или професионалната обука во странство, како и на позиции кои бараат голема доза на доверба и одговорност. Објективно и транспарентно донесување одлуки може да се обезбеди преку формирање на надзорен одбор, кој ќе се состои од професионални војници и цивили од највисок калибар. Со поголема централизација на системот за управување ќе биде унапреден надзорот и ќе се намали ризикот за корупција за време на тестирањето во воени установи, за време на регрутација или за време на ослободување од воена служба.

Опрема, логистика и инфраструктура

Во овие области, можеби најголемиот ризик за корупција се должи на големите суми пари кои се трошат за купување, одржување и сервисирање. За да се обезбеди фактот дека јавните набавки навистина одговараат на реалните оперативни потреби, најважно е да се спроведе строга контрола на целиот процес, почнувајќи од утврдување на оперативните потреби, дефинирање на техничките спецификации и објава на јавен тендер, па сè до тестирање на квалитетот на купените производи. Исто така, за да биде системот поефикасен и правичен, треба да се заштити интегритетот на натпреварувачкиот систем, вклучувајќи и обезбедување на еднакви услови за учество на тендер, постапки за евалуација на понудите и изготвување на договори за купување или ангажман. Откривање на информации за сегашни или идни јавни тендери на интернет е добар начин за подобрување на транспарентноста и промоција на поголема конкуренција. Ова, исто така, им овозможува на набавувачите да се жалат ако тие чувствуваат дека било неправедно што не влегле во конкуренција. Треба да има строго ограничување на набавка на услуги и стоки од еден понудувач или без јавен тендер.

Условите и тендерската комисија може значително да влијаат на градењето интегритет со тоа што ќе се направи процесот на набавки транспарентен за сите главни чинители. Со посебни прописи треба да се регулира тоа дека членовите на тендерските комисији се должни да откријат ако тие имаат конфликт на интереси и да се повлечат од одлучувањето за доделување на тендерот. Ќе биде корисно да се намали бројот на службени лица за јавни набавки, како и бројот на членовите на тендерската комисија, со цел механизмите за заштита на интегритетот да функционираат подобро. Интегритетот на процесот дополнително може да биде обезбеден со објавување на информации за поранешно несоодветно однесување на учесниците на конкурсот или со нивно ставање на црна листа (види Антрфиле 17.2).

Антрфиле 17.2. Прочистување на јавните набавки: објавување на недолично однесување и административна дисквалификација

Објавувањето на податоци за несоодветно однесување на учесниците во текот на јавното наддавање може да помогне во зачувувањето на интегритетот на јавните набавки. Во САД, уште од 2002 година, невладиниот Проект за надзор на владата (ПОГО) чува база на податоци за недолично управување на компании, кој беше најмен од страна на државата (ФЦМД). Таа база содржи повеќе од 750 примери на злоупотреба од 1995 година до денес, која вклучува измама, воспоставување на монополи и кршење на законот за заштита на животната средина, на Законот за хартии од вредност или законот за работни односи. Исто така, базата на податоци ја споредува оваа листа со сто водечки компании кои имаат договори со државата. Во американскиот закон за овластувањата на националната одбрана за фискалната 2009 година, постои одредба за формирање на база на податоци, која ќе биде направена според базата на податоци на ПОГО, за собирање информации за интегритетот и работењето на компаниите кои соработуваат со државата и на мерките финансирани од државата, но база на податоци која нема да биде достапна за јавноста.

Треба да се напомене дека од 100 компании кои најмногу соработуваат со државата, 25 никогаш не го прекршиле законот, а кај 14 компании постои само еден случај на прекршување на законот. Ова значи дека во 39 компании од 100, кои имаат најмногу договори со државата, не постои матрица на незаконско постапување, која го уништува митот дека секоја компанија доволно голема за соработка со државата, неизбежно, ќе има често можност да го крши законот.

Владата на Република Чешка отиде чекор понапред, така што во својата најнова антикорупциска програма вовеле инструмент со кој на компаниите осудени за вмешаност во корупција им се забранува да склопат договори за работа со државата (тн. ставање на црна листа). Овој инструмент одамна го промовираше еден чешки огранок на организацијата „Транспаренси интернешанл“, сметајќи го за важна административна мерка со која пазарот ќе биде исчистен од корумпираните компании, со завршувањето на истраги или кривични гонења. Покрај тоа, оваа мерка треба да ги одврати другите претпријатија од кршење на законот. Извештајот за 2007 година содржи листа на препораки за успешно спроведување на програмата за дисквалификација, меѓу кои се: достапност на прописите на општата јавност; обврската да се стави компанијата на црната листа во текот на сите јавни набавки; праведно наддавање под еднакви услови за сите; строги административни казни кои би ја охрабрувале реформата, а не да доведат до банкрот. Во извештајот, исто така, се препорачува дисквалификацијата да биде дел од покомплексна стратегија за примена на антикорупциски мерки во текот на јавните набавки, како што се почитување етички кодекси во јавните договори, создавање на пактови за интегритет, заштита на дојавувачите, спречување фаворизирање и други мерки.

Извори: „Project on Government Oversight Releases New Federal Contractor Misconduct Database.” *Ethics World*, (15.10.2008) www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/publicprocurement.php#pogo; „TI Czech Supports Blacklisting to Clean Up Public Procurement. Report provides key conditions for blacklisting to be successful.” *Ethics World*, (11.12.2007). www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/publicprocurement.php#blacklisting.

Отстранувањето на вишокот опрема и инфраструктура доведува до нови предизвици за интегритетот. Конкретно, станува збор за вистинска процена за тоа дали нешто е вишок и, ако е така, за утврдување на неговата вредност. Министерството за одбрана може да постигне највисока цена за вишокот опрема и за инфраструктурата преку јавни аукции и транспарентност на она што се продава. Земјите со големи вишоци можат да основаат специјализирани одделенија кои

управуваат со пренос или отстранување, така што Министерството за одбрана не ќе мора повеќе да спроведува аукции.

Инспекција и ревизија

Ефективни инспекции и ревизии се од исклучително значење за спречување на корупцијата, бидејќи тие овозможуваат нејзино откривање и казнување. Дури и кога нема корупција, тие претставуваат многу важно средство за обезбедување на ефикасно и ефективно користење на ограничени ресурси, за зачувување на интегритетот на управувањето на одбраната, како и на интегритетот на процесот на одлучување. Тие вклучуваат проверка на законитоста од страна на генерални инспектори, или за да се потврди ефикасноста, ефективноста и интегритетот на процесот, што се врши од страна на друштво за ревизија. Инспекциите и ревизиите може да се зајакнат преку следниве мерки: зголемување на бројот на инспектори и професионална обука на истите; подобрување на процедурите и давање на поголеми овластувања; подобра употреба на информатичката технологија.

Транспарентност и одговорност

Транспарентност на информациите и одговорност на повисоките инстанции се важни инструменти за градење на интегритетот и спречувањето на корупцијата. Во традиционалните методи за постигнување на надворешна транспарентност спаѓаат постоењето на јавни „бели книги“ и извештаи кои се поднесуваат до Собранието (види поглавје 18 и 21). Ова се моќни средства со кои службените лица се спречуваат да ја користат доверливоста на информациите секогаш кога тоа им одговара, со цел да се избегне одговорноста. Категорија за доверливост на податоците или за проектите треба да се користи само во итни ситуации и во соодветен (таен) надзор. Транспарентност и одговорност пред јавноста се развива, помеѓу другото, со воспоставување нови односи со граѓанското општество, како што е, на пример, формирање на советодавен граѓански комитет и вклучување на членовите на овие комисии во работата на министерството. Директната комуникација помеѓу одбранбените институции и граѓанското општество, исто така, влијае на политичката елита, за да не заборават дека се одговорни пред јавноста за сопствената одбранбена политика.

Подеднакво е важно да се обезбеди и транспарентност во министерството. Хоризонтална транспарентност во министерството промовира инклузивно и ефикасно донесување одлуки. Тоа, исто така, ја обесхрабрува корупцијата, бидејќи информациите се шират во стручната заедница, која има најмногу можности за откривање на незаконско постапување и да преземе соодветни мерки. Правилната примена на принципите за управување, исто така, ќе промовира вертикална транспарентност, бидејќи информациите кои стигнуваат до повисоките нивоа на команда содржат доволно детали кои овозможуваат раководството да добие јасна слика. Оваа практика на транспарентност носи дополнителна корист, бидејќи ја прави одговорноста многу поважна.

Професионален кадар

За интегритетот на процесот на донесување одлуки подеднакво е важно градењето интегритет на професионален кадар – цивилите вработени во војската и профе-

сионалните војници кои се носители на овие процеси. Демократската цивилна контрола, впрочем, спроведува цивилно (а не воено) раководство во МО, кое е одговорно за состојбата на националната одбрана и кои раководат со развојот на најважните политики, административната контрола, правниот сектор, јавните набавки и контролата на буџетот. Ова му овозможува на професионалниот воен персонал да се концентрира на својата работа, како обука на војници, оперативно планирање и спроведување на операции. И покрај тоа што ја имаат поддршката од јавноста, државните службеници од повисок ранг претставуваат сериозен ризик од корупција, особено во земјите во транзиција, каде може да бидат поврзани со корумпираните политичари и општествената елита.

За ефикасна цивилна контрола најважно е развивање на цивилен професионален персонал во МО, кој може да посредува помеѓу војската, државата и општеството. Доколку кај овој персонал се развие чувство дека ѝ служи на јавноста, тој ќе стане моќна алатка за градење на интегритетот, иако овој процес може да трае долго, особено во посттоталитарните земји, каде што корупцијата е длабоко вкоренета во општеството, според зборовите на Макс Вебер, германски политиколог и социолог, кажани пред повеќе од дваесет години, но сè уште актуелни: „Модерната бирократија во интерес на интегритетот има развиено висок степен на чувствување на статусна чест. Без тоа чувство ќе постои смртна опасност од страшна корупција и вулгарна ограниченост. Без таков интегритет, ќе биде доведено во прашање дури и најобичното, техничкото функционирање на државниот апарат.“² Од друга страна, поттикнување на „чувство за чест“ на државните службеници во армијата, во одредена мерка би спречило и незаконско однесување на повисокото раководство.

Професионалната обука за управување во областа на одбраната може да биде важна алатка за развој на етиката на јавните услуги. Тоа е особено ефективно во меѓународната соработка, бидејќи тоа овозможува развивање на чувство на припадност во меѓународната заедница, која има свои норми и практики. Пример на добра практика е НАТО-програмата за изградба на институциите во одбраната и Програмата за професионален развој, спроведени од страна на Украина во соработка со НАТО. Ангажирањето персонал надвор од постоечките институции на одбраната може да го подобри градењето на култура на јавниот сервис. Искуството ја покажува важноста на чекорите што ги презема повисокото раководство за воведување нови норми и стандарди, како и имплементација на истите по личен пример.

Да се обезбеди интегритетот на одбраната, може да биде особена важна конструктивната тензија меѓу војската и државната служба кои имаат различни улоги, но заедничко чувство на гордост што му служат на народот. Во многу земји војската се смета за институција која е најмалку корумпирана. Според организацијата „Транспаренси интернешанл“, „Глобалниот барометар за корупција (ГБК) за 2007 година, покажува дека јавноста, во просек, има повисоко мислење за војската, отколку за други сегменти на општеството, со исклучок на верски групи и граѓански

² Max Weber; H.H. Gerth, and C. Wright Mills. *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1958) 88.

организации (ЦСО)⁴³. Ако на вооружените сили им се даде доволно средства кои би овозможиле да се елиминира „корупцијата од потреба“ и ако тие се отстранети од економската област, каде можат да подлегнат на искушението „корупцијата од алчност“, тогаш ќе имаат доволно потенцијал да одржуваат независна култура на интегритетот. Ако на војската ѝ се дозволи да го изрази своето професионално мислење во рамките на системот на донесување одлуки, таа може значително да влијае на промоција на интегритетот во целиот систем на одбраната, како и во другите државни институции.

Сепак, се подразбира дека нема одбранбен систем кој е имуна на болестите на општеството, каде спаѓа и корупцијата. Ефективните казни за незаконско однесување, особено административни мерки кои можат да бидат брзо применети за интегритетот на системот да се обнови (а не само да се казни), претставува важен инструмент кој МО може да го користи за да се наметнат построги стандарди од оние кои постојат во општеството.

Во Антрфиле 17.3. е даден пример за тоа како реформистичката влада на Украина во периодот по Портокаловата револуција ги применува принципите кои беа дискутирани погоре.

Антрфиле 17.3. Градење на интегритет во Украина по Портокаловата револуција (2005-2007)

До крајот на 2004 година Украина беше квази демократска земја во транзиција, каде што корупцијата беше широко распространета, вклучувајќи ги Владата и Министерството за одбрана. Особено погодени беа секторите одговорни за распределба на ограничените буџетски ресурси: логистика, набавка, здравствената заштита, отстранување на вишокот муниција и опрема, демилитаризација на вишокот земјиште и инфраструктура, одделот за истражување и развој, комуникации, одржување и градежни работи итн. Корупцијата беше присутна и во изборот и распоредот на поставувања, за школување, унапредување (за „добра“ позиција или „добро“ распоредување), доделување на сместување, па дури и за обука и селекција за мировните мисии и обука во странство.

Иако Портокаловата револуција, која траеше во текот на ноември и декември 2004 година, не ја поправи веднаш состојбата на украинското општество, сепак донесе повеќе демократија. Особено два аспекти имаа корисни ефекти за сузбивање на системската корупција во Министерството за одбрана. Првиот беше слободата на говорот, поголема транспарентност и поголеми очекувања, што доведе до подобар јавен надзор. Вториот беше доаѓањето на многу чесни, одговорни професионалци, неподложни на корупција, на одговорни позиции во МО (како и во другите државни органи).

Нов тим на цивилни раководители пристигна во Министерството за одбрана во февруари 2005 година. Поголемиот дел од овој тим беше составен од пензионирани воени лица со искуство во научно-истражувачки центри (тинк-тенк) или во економскиот сектор. Таму се собраа многу службеници со голем потенцијал кои ја изгубиле нивната мотивација за работа во неочекувано лошата професионална средина. Новиот тим, под раководство на министерот Анатолиј Грученко, презеде серија на брзи мерки, како што се воведување на нови норми и стандарди, со цел да го ослободи овој потенцијал. Неговата стратегија се состои од следниве елементи:

³ Transparency International „Addressing Corruption and Building Integrity in Defense Establishments.” TI Working Paper #2, (2007) 2.

Одлучно спротивстаување на коруптивно однесување. Службените лица осомничени за корупција беа суспендирани и против нив е покрената истрага. Се ангажираа надворешни служби кои помогнаа во спроведување истраги, особено воени контраразузнавачки служби (во рамките на Службата за безбедност) и тела за борба против корупција во Министерството за внатрешни работи. Кога со истрагата биле откриени злоупотреби, МО веднаш реагираше и ја користише, каде што е можно, својата моќ за да ги принуди сторителите да поднесат оставка, да ги отпушти од служба без почести, да им намали чинови итн. На овој начин во текот на првите месеци од 2005 година беа отпуштени над десетина генерали и многу други офицери од повисок ранг. Во многу случаи, досега се потоа се доставуваат до канцеларијата на државниот обвинител, кој покренува кривична постапка. Принципот на директна одговорност, без разлика на статусот или чинот, беше применет во мандатот на министерот Грученко (до декември 2007 година), и биле отпуштени голем број високи службеници, меѓу кои и заменик министер за одбрана и воен командант.

Поедностаување на процесите на управување во одбраната. Со поедностаување на процедурите се подобри управувањето и се намали ризикот од корупција и проневера. Во некои случаи, со подобрување на практиките се елиминираат можностите за корупција. На пример, со одлуката за испраќање во мировна мисија целосни, веќе формирани единици, одделенијата на локалната власт за мобилизација ја загубија својата профитабилна улога на правење селекцијата на војниците за добро платени мировни мисии во странство. Планирањето и буџетирањето е усовершено со преземање на чекори за спроведување на ППБС системот, воведување на подобри процедури за подготовка и документирање на стратешките насоки и формирање на посебна ад хок комисијата за буџет. Комисија составена од претставници на Министерството за одбрана и Генералштабот, задолжени за политика, планирање, операции и финансии, а претседателот беше прв заменик министер за одбрана. Задачата на комисијата беше навремено да обезбеди стратешки насоки за изработка и имплементација на буџетот. Слична комисија, составена од претставници од највисок ранг, помагала да се зголеми транспарентноста и одговорноста во изборот на персоналот за најважните позиции и задачи, која се залагала за премин од номенклатурата на централизиран систем за управување со персонал. Централизиран е и изборот на кандидатите за воените образовни институции, што довело до подобар надзор на тестирањето на кандидати и на други фази на селекцијата. Покрај тоа, биле консолидирани процедурите за набавки со воведување на три тендерски комисии, кои ги презеле должностите на десетици поранешни комисии. На крајот, формиран е посебен оддел за управување со преносот и отстранувањето на вишокот опрема, чиј раководител го именува Владата. Министерството за одбрана го поддржало донесувањето на правните акти со кои на Министерството му се укинува правото на директна продажба на вишокот на клиентите, а одговорноста за аукции и други форми на трансфер се префрлува на овластените државни агенции. Клучно за овие реформи беше намалувањето на учеството на воениот персонал во економски активности.

Зајакнување на системот за инспекција и ревизија. Зголемен е бројот на инспектори и ревизори и дадени им се поголеми овластувања. Воспоставени се клучни тела за контрола и надзор - Главна воена служба за инспекција на Министерството за одбрана, Главен директорат за контрола и ревизија во МО и Директорат за контрола и ревизија при Генералштабот. Со структурните и процедуралните реформи на системот е зголемена ефикасноста, како и напорите за привлекување на најдобриот персонал, зголемување на професионализмот и зачувување на интегритетот. Министерството почна да воведува модерни, компјутеризирани системи за администрација и управување за попрецизно сметководство и контрола врз протоколот на пари, материјални добра и персонал.

Промовирање на демократија и јавна транспарентност. На новото раководство на МО му беше веднаш јасно дека борбата против корупцијата бара зајакнување на демократските институции и поголема транспарентност во секторот на одбраната.

Формиран е Граѓански совет (Громадска Рада), кој се состои од повеќе од седумдесет претставници на различни невладини организации и научно-истражувачки центри (тинк-тенк), со цел да се воспостави директна комуникација со граѓанското општество. Ова советодавно тело, исто така, имаше и важна супервизорска функција. На пример, еден член на Советот секогаш присуствува на редовни средби на министерот за одбрана со јавноста, каде што луѓето беа во можност лично да искажат приговори и жалби. Уште еден пример за транспарентноста и отчетноста во работата е годишна публикација на „Бела книга“, во која постои детален извештај за најзначајните активности на одбраната во текот на таа година. Треба да се напомене дека Министерството основало совети на офицери во бригадите и повисоките штабови. Овие совети имаат одредени советодавна и супервизорска функција и помагале во градењето и негувањето на чувството за чест, достоинство и нетолеранцијата кон корупцијата на офицерите.

Еден пример на Министерството за одбрана на Украина (2005-2007) покажува дека фокусирани, енергични и доследни напори во борбата против корупцијата може да донесат значајни резултати, дури и во една средина во која корупцијата ги зафатила и другите сектори на владата и општеството во целина. За постигнување на овие резултати клучни се демократизацијата и транспарентноста, поедноставување и фокусирање, раководење и тимска работа, спроведување на ефективни инспекции и ревизии, како и брза и пропорционална казна. Вреди да се напомене дека официјалните претставници на НАТО, иако повремено се резервирани во однос на подготовеноста на Украина за влез во Алијансата, често признаваа дека Министерството за одбрана на Украина успеа да ги достигне НАТО стандардите.

За успехот на Министерството за одбрана во борбата против корупцијата, и покрај постоењето на високо ниво на корупција во целото општество, мораше да ја плати цената. Цената беше создавање на високо ниво на надгледување, со цел да се зачува интегритетот. Заменик министерот и самиот министер имаа премногу обврски и одлуки, кои го успорија процесот и речиси целосно го исцрпија раководство на Министерството за одбрана и нивните асистенти. Сето ова донесе голема промена, но за да биде долгорочна, потребни се системски промени во општеството и создавање на самоодржлива динамика во професионалниот персонал.

За да се зачува интегритетот на донесување одлуки на владата неопходно е да се идентификуваат и да се елиминираат конфликтите на интереси. Ова особено се однесува на високото раководство и на членовите на комисији и одбори (на пр. комисији за тендер или комисији за процена на кандидатите за унапредување), затоа што тие имаат обврска за пријавување конфликти на интереси и исклучоци од одлуката. Ова особено се однесува за сите цивилни и воени претставници, поради можноста несоодветно да се влијае на одлуката. Кодексите на однесување претставуваат корисна алатка за пошироко спречување на судири на интереси. Со нив може да бидат регулирани прашања (примерите се земени од полскиот Кодекс на однесување во односите со воената индустрија), како што се:

- прифаќање подароци и други придобивки (општо правило: не се примаат подароци);
- учество во настани спонзорирани од индустријата (ограничено на заеднички настани кои се директно поврзани со потпишување или имплементација на договор);
- презентација на производите и услугите кои ги нуди секторот на одбраната (директно претставување без посредници) и

- изнајмување на воени објекти за организирање на настани надвор од областа на одбраната (забрането е да се лобира за одбранбената индустрија).

Со други прописи може да се регулираат обврските во врска со професионалната воена служба, како што се, на пример:

- забрана да се вклучат во нови работни места во одбранбената индустрија за време на воената обврска;
- обврска за пријавување на имот која се однесува на сите припадници на војската;
- мораториум на вработување во одбранбената индустрија (важи за три години од крајот на активна должност за воен персонал одговорен за набавка или за имплементација на работни договори).

Полскиот кодекс имал задача, помеѓу другото, преку односите на Министерството за одбрана и одбранбената индустрија да ги елиминира „посредниците“, кои обично се претставуваат како „независни“ експерти, новинари и издавачи но, впрочем, се занимаваат со нетранспарентно и нелегитимно лобирање за одбранбената индустрија. Владата треба да бара од снабдувачите јасно да укажат дека користат посредници и застапници, да ги откријат нивните имиња и заработката, како и условите на договорот кој бил склучен со нив. Ова е особено важно поради тоа што овозможува да се идентификува потенцијално несоодветно влијание на високи раководители и членови на нивните семејства во донесувањето одлуки на владата.

Антикорупциски тела

Во прилог на промоција на доброто управување, министерствата за одбрана откриле дека корисно е да се воспостават ефикасни антикорупциски тела и да се развијат соодветни стратегии. Постојат два пристапи со кои министерството се раководи за воспоставување на антикорупциски тела. Едниот се однесува на спроведување на борбата против корупцијата, а другиот за спречување појава на корупција.

Пристапот базиран на спроведување подразбира воспоставување на посветени истражни тела. Овие тела треба да бидат, пред сè, за спроведување на законот, и исто така може да извршуваат независна истрага кога станува збор за големи измами или организиран криминал. За да биде истрагата поефикасна, министерството за одбрана може да побара помош и од надворешни агенции.

Во примената на вториот приод потребно е да се воспостави биро за антикорупциски процедури и политика. Тоа може да го следи спроведувањето на законските процедури во министерството, така што ќе ги анализира предлозите за нови регулативи и процедури во однос на нивната законитост, транспарентност, конфликт на интереси и добро раководење. Бирото може да има и функција на независно стручно советодавно тело кое го советува министерот и други службени лица, особено кога се бара од министерот да одобри активности кои не се регулирани со постоечките процедури, како што е, на пример, набавка на оружје за итни воени операции. Тоа треба да утврди дали таквите предлози се правно и економски оправдани и предлага законски и правилен начин за извршување на

овие активности. Исто така, бирото може да ги советува офицерите и официјалните претставници за да им помогне да бидат во согласност со прописите и кодексите на однесување. Сериозните антикорупциски бироа обично имаат водечка улога во развојот и спроведувањето на антикорупциски стратегии. Тие може да ги следат и клучните фази во процесот на јавни набавки. Примерот во Полска е даден во Антрфиле 17.4.

Заклучни размислувања: Стратегија и редослед на активности

Напорите за градење на интегритетот често се реактивни или се спроведуваат само кога веќе постои голем скандал што јавноста не може да го игнорира. И покрај тоа што потребно е веднаш да се направи нешто за да се врати довербата на јавноста во институциите на одбраната, кратките рокови често водат до збрка од активности и нејасни резултати, со кои овие институции се повеќе се одвојуваат од општеството. Во Антрфиле 17.5 наведен е таков пример.

Антрфиле 17.4. Градење на интегритет – случај во Полска

Според Индексот за перцепција на корупција на „Транспаренси интернешанал“, Полска во 2005 година беше една од најкорумпираните земји во Европската унија. Во тоа време, спречувањето на корупција во Министерството за национална одбрана не беше доволно ефикасно, бидејќи беа дел од целокупната борба на полската влада против корупцијата. Ова имаше свои предности и недостатоци. Позитивно е дека во борбата против корупцијата во сферата на одбраната беа вклучени повеќе институции, а негативно е тоа што нивните антикорупциски активности не беа координирани. Биле откриени многу дела на корупција, неколку цивили и воени офицери беа обвинети за корупција, а посебен извештај за корупција во секторот на одбраната бил изготвен за министерот. Меѓутоа, и покрај овој извештај, сознанието за коруптивните активности не се искористило за воведување на системски промени. Фокусот на министерството не бил на превенција на корупцијата, не се направила антикорупциска политика, ниту е направена програма за изградба на интегритетот. Во таква средина, антикорупциските мерки не биле ефективни.

Не е за изненадување фактот дека корупцијата е една од главните теми на кампањата за време на претседателските и парламентарните избори во 2005 година. По завршувањето на изборите, Министерство за одбрана на Полска направило план за борба против корупцијата. Подготвувањето на планот беше поддржано од страна на министерот, кој назначил искусен експерт во борбата против корупцијата за да направи и спроведе овој план. На почетокот на 2006 година во рамките на Министерството е основано Биро за антикорупциски процедури, директно одговорно на министерот. Новото тело требаше да ги подобри процедурите за градење на интегритет и да развие антикорупциска политика. Со цел спречување на судирот на интереси, Бирото вработува четворица цивили кои работеле надвор од секторот за одбрана и одбранбената индустрија. Повеќето, работејќи во невладини организации, локална администрација или во судство, веќе имале искуство во борбата против корупцијата. Првенствено бирото било формирано со цел антикорупциските должности да бидат цврсто вградени во структурата на Министерството.

Почнувајќи од практични реформи, Бирото одлучило да се бори со корупцијата во врвот на управувањето, со оглед на тоа што за општеството, потенцијалните загуби на ова ниво се најголеми. Целта беше да се покаже дека реформите се сериозни и сигурни. Со цел да се дефинираат приоритетите, направена е кратка процена на ризикот, што требаше да ги открие областите каде постои најголем ризик за корупција, потенцијално најголемите финансиски загуби и инволвираноста на високи функционери во корупција.

Врз основа на резултатите од процената, најпрво треба да се анализира јавната набавка на воена опрема. Оваа набавка е помалку транспарентна од другите и за неа се издвоени големи буџетски средства (околу 1.200.000 евра годишно), а биле вклучени највисоки раководители од Министерството и вооружените сили.

Реформата на системот за јавни набавки се состоеше од неколку елементи:

- зголемување на транспарентноста преку објавување информации за планирани, тековни и завршени јавни набавки на Интернет;
- поголема употреба на аукција преку Интернет;
- подобрување на гаранција на квалитет, која вклучува дополнителни тестирања на Росомак оклопни возила, бидејќи неговата балистичка отпорност не е добро тестирана за време на претходните јавни набавки;
- воведување на дополнителни прописи со цел да се спречи конфликт на интереси на членовите на тендерските комисији;
- промовирање на постоење на зголемена конкуренција преку ограничување на купувањето од еден понудувач без конкурс само на случаите каде постои рационално објаснување; и
- вршење прелиминарна ревизија на клучните документи за јавните набавки, која ги вклучува техничките барања, условите на тендерот, постапката за евалуација на понудите и изготвување нацрт договори.

Покрај тоа, составен е и нов кодекс на однесување на воениот и цивилниот персонал во кои се занимаваат со одбранбената индустрија. Кодекс кој содржи општи, практични принципи и детални прописи, како што се политиката „да не се примаат подароци“ и политиката на несоработка и неучество во настани спонзорирани од одбранбената индустрија.

Бирото започна соработка со организацијата „Транспаренси Интернешнл“ (Велика Британија), воведувајќи некои елементи од Пактовите за интегритет во одбраната, кои налагаат надзор и независна ревизија на спецификации за опрема и договори во јавните набавки, со набавката на ВИП млазен авион.

Реформите доведоа до фактот дека Министерството за одбрана на Полска денеска за помалку пари купува поквалитетна опрема. Јавните набавки се генерално подобрени и повеќе се фокусирани на зголемување на капацитетот, а не само за купување на стока. Научените лекции од случајот на Полска може да се применат и во други земји. Ние откривме дека мали промени во клучните области може да имаат значаен ефект. Градење на интегритет и намалување на ризиците од корупција не претставуваат непремостлива задача ако доследно се решаваат.

Од друга страна, со проактивна стратегија која има јасни цели, можат да се спречат скандали и да се намали потребата за „ад хок“ решенија. Во Антрфиле 17.6 прикажан е пример на план за развој на таква стратегија.

Службени лица кои се одговорни за развој и спроведување на стратегии треба да ја земат предвид реалната ситуација во општеството и во институциите за напорите да не бидат ослабени, туку фокусирани на постигнување вистинските цели. Дури и терминот „антикорупција“ треба да се користи со претпазливост, особено во ситуации каде што службените лица веруваат дека корупцијата е потребна со цел да се преживее, па дури и за вршење легитимни професионални должности. На пример, општо познато е дека службениците кои работат на снабдување често прибегнуваат кон принципот на размена на стока или неформални договори (често поддржани од страна на воените команданти), кога со формалниот систем

за јавни набавки е невозможно навремено снабдување на најважните делови од опремата. Напад на принципот на размена на стока без подобрување на системот, поради кој тие станале неопходни, многу искусни службеници ќе гледаат на тоа како контрапродуктивно, ако не и непријателски настроено.

Овој проблем треба да се разгледува на три нивоа. Првото ниво е она што британскиот научник Џејмс Шер го нарекува (во случајот на Украина) „реална и итна цел: создавање на такви околности во кои корупцијата ќе биде прашање на личен избор, не неопходност“⁴. Овој пристап треба да се комбинира со воведување на мерки што ќе го спречат притисокот врз понискиот ранг службеници да учествуваат во „пирамидите на корупцијата“, каде што биле принудени да учествуваат во корупција и дел од профитот да го дадат на службеници од повисок ранг. На второто ниво, потребно е да се поедностават постапките и подобрувањето на управувањето и раководењето. Со префрлање на фокусот од борбата против корупцијата на подобрување на капацитетите, се здружуваат професионалните служби во одбранбените институции. Кога би можеле добро да живеат и да работат, без учество во корупција, вработените во секторот на одбраната доброволно ќе дадат поддршка на третото ниво: спроведување на сериозни антикорупциски кампањи.

Антрфиле 17.5. Реакција на скандал - пример од Перу

Службата за разузнавање на Перу во текот на деведесеттите години значително се прошири, што се должи на вооружениот бунт во земјата. Покрај тоа, таа имаше задача на строга контрола на политичката опозиција на Владата на претседателот Алберто Фуџимори. Владимиро Монтесинос, официјален советник на претседателот на државата, бил всушност вистински шеф на разузнавачката служба и „де факто“ ги контролирал сите институции на националната одбрана и одговарал само пред претседателот. По негова наредба, разузнавачката служба подмитувала и уценувала важни јавни личности, им испорачувала оружје на герилците во Колумбија и земала големи суми на пари од трговците со дрога. Меѓутоа, во 2000 година, Монтесинос беше отпуштен поради снимка што покажува како поткупува еден државен функционер, што подоцна, во ноември 2000 година, доведе и до оставка на претседателот Фуџимори.

Формирана е преодна влада која, за неколку месеци пред формирањето на новата влада има преземено голем број чекори за повторно воспоставување на цивилна контрола на секторот на одбраната. Министерството за одбрана и разузнавањето се реорганизирали, буџетите намалени, а Конгресот добил поголема контрола врз двете институции. Поради корупција, кршењето на човековите права за време на вооружените немири во земјата, како и за корупција во набавката на оружје за време на пограничната војна со Еквадор во 1995 година, покренати се кривични постапки против луѓето од највисокото раководство во секторот на одбраната. Во реформите помогнаа и некои пензионирани воени офицери и експерти за безбедност, а новата влада, избрана во јули 2001 година, дополнително ја продлабочила реформата. Во текот на следните неколку години, Националната разузнавачка служба е реформирана повеќепати, со што значително е намален обемот на нивните активности. Контролата на Конгресот над работата на овие служби е засилена со формирањето на Комисија за одбрана и Комисија за разузнавање. За подобра заштита на доверливи информации, во почетокот на 2006 година, донесен е пропис дека членството во конгресната Комисија за разузнавање

⁴ James Sherr, "Ukraine and NATO: Today Realism, Tomorrow Membership?" *Dzerkalo Tyzhnia* # 42 (570), (29.10 – 4.11.2005).

трае пет години и не се обновува секоја година, како што беше случајот со членството во другите комисии кои работат во рамките на Конгресот.

Јавноста генерално добро ги прифатила овие промени и ја вратила довербата во институциите на одбраната. Меѓутоа, безбедносните институции ги доживеале промените како „колективна казна» за несоодветно однесување на поранешните лидери. Поради ова верување, работата на органите на државната безбедност стана потранспарентна, но помалку ефикасна. Тоа беше една од причините за повторно оживување на тероризмот и на општото мислење дека земјата е поранлива од многу подобро вооруженото Чиле.

Извор: Dr. Jorge Ortiz, Instituto Peruano de Economica y Politica

Самиот факт дека корупцијата е практично насекаде, се чини дека и министерствата за одбрана се подеднакво подложни на корупција, како и остатокот од општеството. Дури и во земјите каде што има ендемската корупција, фактори како зголемување на очекувањата на јавноста и зголемување на јавната контрола може да се комбинираат со етосот на одбранбените институции за вршење мисии со цел да се создаде еден изолиран остров на интегритет. Меѓутоа, парадоксот е во тоа што многу општества, па дури и корумпираните, веруваат дека интегритетот на вооружените сили и воените служби е прашање на национална гордост и нешто што заслужува почит. Иронично, на авторитарните режими ова верување не им одговара во целост, бидејќи корупцијата често служи како линк помеѓу раководството на секторот за одбрана и безбедност и режимот, со кој се гарантира дека режимот ќе добие помош од овие сектори, во случај да треба да се бори против сопствениот народ. Демократско управување помага за изградба на интегритетот во секторот на одбраната, а интегритетот промовира демократија. Мудра влада ќе биде вклучена во оваа позитивна динамика што ги зајакнува двете страни и ќе има корист од неа.

Антрфиле 17.6. План за реформите во насока на градење на интегритетот

Овој план за реформите во насока на градење на интегритетот во областа на одбраната е според примерот на Полска.

Прво, неопходно е да се процени ризикот од корупција, да бидат откриени областите кои имаат потреба од реформи. НАТО-алијансата за ваквата процена обезбедува Прашалник за самопроцена на интегритетот, како и стручна помош. Откако ќе ги идентификува областите каде постои најголем ризик за корупција, треба да се дефинираат приоритетите за решавање на проблемите. Сериозните реформи треба да започнат од врвот на раководењето, бидејќи постои висок ризик за корупција, испреплетен со потенцијално големи финансиски загуби, како и вмешаност на високи функционери во корупција. Потоа, треба да се подготви стратегија со приоритети и идентификувани клучни области кои треба да се реформираат, да се направи динамички план, потребни буџетски средства и да вработат доволен број луѓе.

Динамичкиот план треба да се спроведува од персонал со постојано вработување, одговорен за извршување на овие видови работа. Тоа се однесува на спречувањето на корупцијата и градење на интегритет во описот на работното место. Вработување на нови луѓе кои не се од секторот за одбрана и одбранбената индустрија може да спречи конфликт на интереси.

Во подготовка на реформите, фокусот треба да е на темелни промени. Со други зборови, потребно е прво да се променат законите и процедурите, а потоа да се прават промени на персоналот. Темелни промени носат потрајни резултати.

Треба да се воспостави соработка со антикорупциски институции во областа на одбраната и надвор од неа. Службите одговорни за спроведување на законот треба да ги споделат своите знаења за нови корупциски шеми, а одличен извор на информации може да бидат и невладини организации. Неопходно е да се обучува и да се едуцира персоналот во секторот на одбраната. НАТО алијансата има и за тоа алатка, односно образовен модул за градење на интегритетот во секторот на одбраната. Во изнаоѓањето на решенија треба да се потпреме на најдобрите практики на другите земји и институции.

Кога реформите ќе започнат, ќе има многу барања за решавање на конкретни проблеми. Со оглед дека ресурсите се ограничени, сите проблеми нема да бидат подеднакво успешно решени. Неопходно е, според тоа, да се утврдат приоритетите. Се разбира, треба доследно да се спроведуваат реформите: новите правила треба да се проверуваат темелно и во текот на подолг временски период.

Конечно, треба да се искористат моментите кога постои силна политичка волја за спроведување на темелни реформи. Тие може полесно да се спроведат и кога нема таква силна политичка волја. Дури и ако не постои политичка волја, некои од реформите ќе продолжат да се спроведуваат.

Реформи за интегритет – Како да се започне и да се продолжи

Спроведете самоевалуација за ризик од корупција	НАТО нуди алатка
Утврдете приоритетни области: висок ризик од корупција + големи загуби + високи чинови	
Подгответе стратегија: дефинирајте приоритети + утврдете ги клучните точки за промени	
Утврдете ги активностите на персоналот со постојано вработување, наменет за оваа работа	
Ангажирајте нови луѓе кои доаѓаат надвор од секторот на одбраната	
Променете ги прво процедурите, а потоа персоналот	
Соработувајте со антикорупциски институции во областа на одбраната и надвор од неа	
Обучете го и едуцирајте го персоналот во секторот на одбраната	НАТО нуди алатка
Вие ја читате НАТО алатката	
Фокусирајте се на приоритетите	Бидете доследни во активностите
Искористете го моментот кога постои силна политичка волја за воведување темелни реформи	

П
Л
А
Н
З
А
Р
Е
Ф
О
Р
М
И

Поглавје 18

Улогата на парламентите и на ревизорските канцеларии

Како директни претставници на јавноста, парламентите се примарни извори на демократски легитимитет. Тие се одговорни за воспоставување на законска рамка во која функционираат владата и општеството и играат централна улога во надзорот на работата на извршните органи (особено на министерствата за одбрана и војската), како и на работата на наменската индустрија и приватните друштва за безбедност. Парламентарните комисии треба да бидат овластени за да вршат анализа на буџетот, на набавките и да носат кадровски одлуки во контекст на национално-безбедносни политики и приоритети. За ефективна примена на нивните овластувања, тие треба да имаат доволно пристап до информации и доволно стручен персонал за ефикасна анализа на истите. Во многу земји, парламентите имаат ревизорски канцеларии кои работат заедно со нив. Тие имаат важна улога во спроведувањето детални истраги за владините расходи и во откривањето на злоупотреба.

Ова поглавје ќе ги разгледа различните механизми и прашања за улогата на парламентите во антикорупциската агенда за градење интегритет, за зголемување на транспарентноста и за подобрување на отчетноста.

Парламентарни комисии

Комисиите се работната сила на парламентите. Иако големи политички прашања или скандали можат да се одвиваат пред камерите, форматот на комисиите е таков што парламентарците многу често слушаат сведочења од официјални лица од одбраната, дебати за одредени прашања, спроведуваат истраги или подготвуваат извештаи. Повеќето парламенти имаат комисија која има примарна одговорност за одбранбени прашања, често во комбинација со пошироки прашања за националната безбедност. Сепак, различни аспекти на комплицирани теми како одбраната без исклучок, имаат влијание врз бројни комисии – на пример, финансии, надворешна политика, човекови права и разузнавачки служби.

Области на активност на комисијата за безбедност и одбрана се:

- подготовка на закони за одбранбениот и безбедносниот сектор;
- советување за буџетот и надзор на расходи;
- разгледување на владината одбранбена политика и безбедносна стратегија;
- советување за меѓународни заложби и договори кои треба да се ратификуваат од страна на парламентот;
- советување на парламентот за употреба на сила и распоредување на трупи надвор од државата;

- надзор на набавки за одбраната;
- врши ревизија на назначувања на повисоки позиции;
- врши надзор на кадровска политика и човековите права.

За комисиите да можат да ја извршуваат својата надзорна улога, тие мора да исполнат три услови. Прво, мора да го имаат потребното *овластување*, јасно пропишано со закон. Ова обично вклучува право да:

- одржува сослушувања или истраги, каде министри, други повисоки извршни лица, воени или цивилни лица и експерти можат да бидат повикани да одговорат на прашања или да сведочат;
- бара документи на увид од извршната власт;
- врши анализа на транспарентноста и ефикасноста на јавните трошоци и бараат компетентни авторитети да извршат ревизија по потреба;
- разгледува петиции и поплаки од воен персонал и цивили кои се однесуваат на одбранбениот и безбедносниот сектор;
- посетува и врши инспекција на воени бази и други објекти, вклучувајќи ги трупите распоредени надвор од државата.

Второ, комисијата мора да има *капацитет* соодветно да ги изврши своите обврски во однос на квалификуван персонал, соодветен буџет, пристап до информации и способност да вклучи (и да плати) надворешна експертиза. Професионалниот капацитет на членовите на комисијата, исто така, е важен. Тие треба да имаат соодветно образование, искуство и познавање, периодично поткрепено со дополнителни обуки и образование.

Последен, но не и помалку важен е *односот* на членовите на комисијата за повикување на владата на одговорност и за доаѓање до јавното добро на непартиски начин. Држењето на затворени седници, без присуство на медиуми и на јавноста, може да биде еден начин за да се избегне партиски притисок. Исто така, неформалните средби или семинари се одлична алатка за градење заедничка визија и надминување на пристрасна политика. Како и да е, највлијателен елемент е односот и раководењето на претседавачот со комисијата.

Цврст и проактивен однос, исто може да придонесе до обезбедување на *превентивен надзор* од страна на комисијата. Времето вложено во регуларно закажани и ненадејни посети на единицата, сослушувања и ревизии, ќе заштедат значајно време и енергија, што инаку реактивно би се потрошило за решавање на проблемите по нивното појавување.

Ревизорски канцеларии

Честопати парламентите добиваат информации и анализи не само од професионалниот персонал во самата комисија, туку и од независни ревизорски канцеларии. Тие обично се поврзани со законодавен дом, или директно, како Канцеларија за буџет на Конгресот на САД или преку посебни статутарни и меѓусебни обврски како Националната ревизорска канцеларија во Обединетото Кралство. Кога активно работат, овие канцеларии на парламентот му овозможуваат пристап до работата на извршната власт во минатото и сегашноста. Посебните активности на ревизорските канцеларии можат да бидат:

- ревизија на финансиска состојба на сите владини сектори и извршни агенции;
- поддршка на буџетски разгледувања со формирање буџетски согледувања, анализа на предлог-буџет од извршната власт, независна валидација на процената на расходите, и претставување на алтернативни решенија и сценарија за распределба на буџетите;
- анализа на специфични прашања за политики и програми во врска со буџетот и финансиите;
- обезбедува начини за информаторите и јавноста да поднесуваат жалби, и истражува обвинувања од ваков вид;
- помага на секторите подобро да ги искористат вложените пари преку ревизија и споделување на најдобри практики.

Сите вакви напори зависат од способноста за одредување на прецизно предвидување на трошоците на единиците и задачите. Покрај сметководство или легалистички пристап, исто така корисно е и фокусирање на „политиката на отчетноста“, бидејќи помага во меѓусебно поврзување на ресурсите, работењето и очекуваните резултати. Ова е полесно, а и вредноста на резултатите од ревизорската канцеларија е зголемено, кога нивната работа е поврзана со системот за планирање, програмирање, буџетирање и евалуација. Во овој случај, ревизорската канцеларија треба да обрне особено внимание на програмирањето кое го управува донесувањето одлуки за среднорочно распределување на ресурсите и евалуација на програмата. Во многу држави евалуацијата останува неразвиена функција, што не изненадува ако се има предвид интензитетот на трудот и политичката осетливост.

Антрфиле 18.1. Улогата на Националната ревизорска канцеларија на Обединетото Кралство

Националната ревизорска канцеларија, раководена од главен контролор и главен државен ревизор, ја фокусира својата работа во три области: за вложените средства да се добие соодветна вредност, поддршка на парламентот и обезбедување насоки за најдобри практики.

Соодветна вредност за вложените пари

Во согласност со Законот за национална ревизија од 1983 година, Националната ревизорска канцеларија може да го проверува трошењето на државните средства и да известува за тоа. Нејзината работа за постигнување на соодветна вредност за потрошените пари се однесува на тоа како владините сектори и други јавни тела ги имаат ефикасно и ефективно трошено нивните ресурси за да ги постигнат зацртаните резултати. Опсегот на оваа работа опфаќа повеќе прашања, од работењето на системот на кривичната правда до големи проекти за набавка во Министерството за одбрана, од подобрување на комерцијалните вештини за владини проекти до подобрување на договореното одржување на патиштата. Националната ревизорска канцеларија подготвува околу 60 извештаи годишно. Сите содржат докази и ригорозни анализи, како и силни статутарни овластувања кои овозможуваат пристап до релевантни документи.

Поддршка на парламентот

Раководителот на Националната ревизорска канцеларија е законски службеник на Долниот дом и резултатите од неговата работа се презентираат пред парламентот по

налог на Долниот дом. Работи во името на парламентот и даночниот обврзник со цел владата да даде отчет за користењето на државните пари и да им помогне на јавните претпријатија да ја подобрат работата. Од 2000 година редовно ги разгледува клучните претпоставки кои се во прилог на владините проекции за државните финансии за да се провери нивната одговорност, известувајќи за увидите заедно со владините извештаи. Во 2007/08 година, таа поднела 60 големи извештаи до парламентот и извршила ревизија на преку 460 сметки. Почнувајќи од 2008-2009 година, ќе се прават ревизии според Меѓународните стандарди за финансиски извештај.

Националната ревизорска канцеларија во анализата на јавните расходи и остварувањето на услугите ја помага Комисијата за јавни сметководство, други комисии од двата дома, како и на поединци. Националната ревизорска канцеларија има помогнато на 17 комисии за избор со широка поддршка и од неодамна почна да подготвува брифинзи за работењето, за да им помогне на комисиите за избор во годишните надзори на работата на секторите. Исто така, се занимава со комплексен и широк спектар на барања од членовите на парламентот, што повремено може да води до целосен извештај за добиената вредност на потрошените пари.

Добри практики

Националната ревизорска канцеларија издава технички информации, насоки и примери за добри практики кои можат да се користат од други, особено оние кои се во организациите од јавниот сектор.

Прашања од одбраната

Работата на Националната ревизорска канцеларија во оваа област вклучува финансиска ревизија на овој сложен сектор, кој има околу 90 милијарди фунти фиксни средства и управува со годишен буџет од приближно 34 милијарди фунти. Националната ревизорска канцеларија, исто така подготвува извештаи за трошењето од страна на Министерството за одбрана. Ова се однесува на способноста за поддршка на тековни операции, како и одржување и развој на воени способности за исполнување на идните задачи. Националната ревизорска канцеларија се фокусира на аспекти од оперативна ефикасност, поддршка на воениот персонал, големи набавки на опрема и поддршка на инфраструктурата, како на пример Дирекцијата за недвижности на одбраната и програми за промена на работата. Неодамна беа направени извештаи за хеликоптерската ескадрила „Чинук, Херкулес Ц-130“, логистика за брзи авиони, регрутација и задржување на персонал, користењето на резервниот состав и за информациите за одбранбената инфраструктура.

Извор (преземено од): National Audit Office, www.nao.org.uk.

Да се започне од врвот: Ризиците од корупција и лекови за парламентарците

За намалување на корупцијата парламентарците треба да бидат чувари на играта, поставувајќи норми и стандарди за транспарентност, држејќи ја владата одговорна за соодветни одлучувачки процеси и надгледувајќи ја нејзината ревизија. Како и да е, како и во секоја област каде има големи издатоци, тие се во искушение да влијаат на тие одлуки и понекогаш тоа го прават за лична добивка или за касата на нивната партија. Затоа, корупцијата во договорите во одбраната е сè повеќе во центарот на вниманието. Сепак, не постојат индикации дека полето на одбраната е посклоно на корупција отколку, на пример, секторот за градба и договорите за инфраструктура. Навистина, во поширокиот безбедносен сектор, корупцијата е

многу поприсутна во полицијата и царината отколку во одбраната, иако често се работи за мала корупција која се појавува под нивото на парламентот.

Како и да е, одбранбениот сектор навистина има единствени ризици на корупција. Кругот на носителите на одлуки и заинтересираните страни обично е помал и оперира во тајност, експертизата е помалку распространета и, пред сè, пазарот е моносонистичен, т.е. одбраната е единствен купувач, а бројот на квалификувани снабдувачи е ограничен. Сложените договори во одбраната со бројни подизведувачи го отежнуваат сметководството, а одделенијата за набавка претпочитаат да соработуваат со мал број на снабдувачи од доверба. Спротивно на ова, парламентарците лобираат за економските интереси на нивната изборна единица и можат да помогнат во одложувањето на задолжителниот воен рок или за посакуваното работно место за нивните штитеници. Во ова постои тенка линија помеѓу законска помош за избирачите и примената на недозволено влијание.

Не постои граница за човечката инвентивност и хазардерска политика во изнаоѓање на начини за да се влијае на процесите на стекнување без да се биде во целосен конфликт со законот. Корупцијата може да биде во форма на мито за (неосновано високи), договорени исплати, наречени провизии на извршената услуга, услуги надвор од договорот, како патувања на одмори за членови на семејството и други услуги или директни плаќања под маса. Големата корупција, со цел да се промени одлуката на влијателни поединци, обично се случува преку агенти или други посредници, со што се избегнува директен контакт меѓу снабдувачот и купувачот, отежнувајќи ја трагата на исплаќањето низ банкарскиот систем.¹ Ова ја нагласува важноста од јасна легислатива за тоа што е дозволено, а што не, и каде службените лица треба да ја повлечат линијата во нивните контакти со снабдувачите. Треба да се постави лимит за вредноста на подароците кои службените лица и парламентарците можат да ги примат. Парламентарците треба да се погрижат овие правила или кодекси на однесување цврсто да се постават и да се надгледуваат, а истовремено да се однесуваат и на самите нив. Тие треба да избегнуваат каков било привид на несоодветно однесување и, на пример, да не стапуваат во контакт со трговски застапници или на своја рака да посетуваат фабрики без придружба на нивни колеги од комисијата за одбрана.

Во 2007 година демократскиот сенатор од Монтана, Јон Тестер, направи иновативен чекор со објавувањето на неговиот дневен распоред на интернет. Ова го нагласува лекот за ризикот: максимална транспарентност за начинот на работењето на парламентарците и објавувањето на нивните интереси. Секој парламентарец треба да го објави својот имот и своите интереси пред да ја преземе функцијата и кога ќе ја напушти. Треба да има забрана за анонимни придонеси кон нив и кон финансиите на нивната партија. Овие мерки се и во нивен личен интерес, штитејќи ги од неточни обвинувања за измама и зголемувајќи ја довербата на јавноста во нивната работа. Во врска со ова, Меѓународниот кодекс за однесување на државните службеници на ОН овозможува корисна основа за креирање на правила, особено дел II за конфликт на интереси и изземање и дел III за објавување на имотите. Вак-

¹ "The Etiquette of Bribery: How to Grease a Palm," *The Economist*, 23 декември 2006.

вото објавување е од особена важност во законодавните тела кои не претставуваат постојано вработување и каде од таа причина членовите можат да се занимаваат со други работи. На пример, во британскиот Горен дом, 139 од 743 членови имаат платени советнички функции и се на платните списоци на корпорации.

Улогата на парламентот во обезбедувањето транспарентност во одбраната

Парламентите играат важна улога во обезбедувањето транспарентност во секторот одбрана и имаат бројни инструменти на располагање. Нивните членови можат да поставуваат писмени или усни прашања, како и последователни прашања доколку не се задоволни со одговорите. Моќна алатка за постигнување транспарентност е организирање информативни разговори со конкурентски снабдувачи, ако е потребно и зад затворени врати, за да се заштитат трговски тајни. Уште подраматична, но и долготрајна е парламентарната истрага чија цел е утврдување на факти и доделување на одговорности. Мал број на министри или државни секретари преживуваат такво мачење затоа што политичката игра продолжува и во истрагата, а членовите на опозицијата се спремни да ја докажат некомпетентноста на владата. Истовремено, парламентарните истраги често се ослабнати од неискуството на членовите во правното испитување. Тие се избрани заради нивните политички вештини, а не за испитувачките способности.

Истражувачките алатки се важни, но најважните лекови за корупција се редовните процедури и држењето до нив: внимателна, детаљна анализа на одбранбениот буџет, разгледување на трошоците на целиот циклус на новите набавки и комбинирање на ревизијата со извештаите од ревизорската канцеларија за да се провери дали финансиските расходи се направени за посочените цели. Како и да е, очигледно е дека таквите процедури добро функционираат доколку парламентот поседува доволно обучен персонал за длабинска анализа. Во случај кога постои независна ревизорска канцеларија, истата служи и за спречување на злоупотреба на службена должност, бидејќи проневерите често се откриваат во нивните извештаи.

Во областа на набавките, од Министерството треба да се бара да достават до парламентот информации за воените потреби, алтернативи за нивно исполнување, листа на потенцијални снабдувачи и аргументи за конечните одлуки за набавките. На пример, во Белгија и во Холандија, министерот за одбрана мора да следи пропишана процедура која прво ги вклучува потребите за систем за вооружување во 10-годишна програма и дава објаснување за истата, потоа ги анализира алтернативите, известува за преговорите, па дава извештај за учество во производството и за компензацијата (управувано од страна на Министерството за економски работи), и потоа донесува одлука. За да се поддржат такви размислувања, во 1996 Белгија формирала „ад хок“ комисија за воена набавка на Претставничкиот дом. Во Холандија, Министерството за одбрана мора да следи конвенција во која Парламентот има доволно време да разгледа договори над 50 милиони евра пред да се потпише договорот (види Антрфиле 18.2) Ова, се разбира, го потврдува Комисијата за одбрана, но членовите имаат право да ја стават точката на дневен ред на второстепена комора на пленарна дискусија и за гласање. Во Германија, слична процедура за зајакната контрола започнува од 25 милиони евра.

Антрфиле 18.2. Модел на редослед за надзор на јавни набавки во одбраната

Следниот модел на редослед за надзор на јавни набавки е заснован на парламентарната практика во Холандија.

Потреби

Министерството за одбрана го информира парламентот за општите оперативни потреби. Ова вклучува вид на опрема, процена за потребниот број и големината на сумата резервирана за набавката. Обично парламентарците се најзаинтересирани за делот од севкупниот буџет кој е потребен за новите планови и поставуваат прашања за компатибилност со други приоритетни потреби. Набавката ќе се оствари само ако парламентарната комисија за одбрана ги одобри потребите, или барем ако се согласи со формулата „комисијата го зема предвид претставениот документ“.

Подготвителни студии

Оперативните потреби се претвораат во технички спецификации. Пазарот се истражува и се прави детална листа на сите можни снабдувачи. Ако моментот или во блиска иднина производот не е достапен, се планира развојна фаза во соработка со индустријата и со други заинтересирани земји. Се подготвува стратегија за јавни набавки, како и распоред за производство и испорака.

Процена

Оваа фаза вклучува детална студија на информациите доставени од страна на снабдувачите. Дали тие можат да ги исполнат сите спецификации или дали предлагаат други начини за исполнување на потребите? Дали опремата се користи од страна на други сили и какви се нивните искуства со перформансите? Какви се можностите за заедничко производство и компензација? Оваа студија треба да води до кратка листа на алтернативни производи. Информацијата треба да биде предмет на дискусија во компетентна парламентарна комисија и по можност да ѝ биде презентирана на јавноста.

Купување

Ова вклучува конечна препорака и подготовки за купување, врз основа на договорените понуди, по можност пропратени со теренски испитувања. Дирекцијата за вооружување применува бројни критериуми при донесувањето на конечна препорака. По претпоставка дека повеќе алтернативи ги исполнуваат воените потреби, други фактори можат да влијаат на изборот: на пример, цената на целиот циклус на производот, различни степени на учинок и безбедност. Исто така, договорите за надоместок и заедничко производство се честопати проблем – парламентарците сакаат да се сигурни дека домашната индустрија ќе биде соодветно вклучена и вообичаено се бара 100% компензација за секој долар или евро од буџетот на одбраната потрошен во странство.

Улогата на парламентот во секоја од овие фази се разликува во зависност од монетарната вредност. Во Холандија, за договори под 5 милиони евра се грижат инволвираните служби. Проекти до 25 милиони евра, началникот на Генералштабот мора да ги вклучи во севкупниот буџет на одбраната и за ова да го извести Парламентот. Договорите во вредност помеѓу 25 и 100 милиони евра мора да бидат одобрени од парламентарната комисија на почетокот на циклусот, но натамошно извршување е доделено на инволвираната служба, само доколку проектот не е оценет како политички осетлив. Проектите со поголема вредност мора да се одобрат од Парламентот пред да бидат потпишани. Одлуките во врска со нивната имплементација можат да се донесат само од страна

на државниот секретар (заменик-министерот) задолжен за опремата. Договорите над 250 милиони евра треба да се одобрат од целиот кабинет на Владата и Парламентот.

Извор: Willem F. van Eekelen, The Parliamentary Dimension of Defence Procurement: Requirements, Production, Cooperation and Acquisition, Occasional Paper No. 5 (Geneva: DCAF, 2005).

Сојузници: медиуми, невладини организации, меѓународни организации, професионални лица од одбраната

Еден од предизвиците на парламентите е ефикасно да управува со честопати огромните ресурси кои им се на располагање, без да одзема многу од времето на парламентите. Медиумите се еден извор на инспирација; во западните парламенти голем дел од времето за поставување прашања е посветено на приказни за скандали или неефикасно владино работење, за што известуваат утринските весници. Активен и испитувачки печат е услов за ефективна демократија, но преголемото потпирање на вестите филтрирани низ медиумите има и негативни страни заради задоцнети одговори на застарени скандали и политизација. Понекогаш парламентарците подобро ќе ги искористат нивните ресурси доколку се оддалечат од краткотрајната возбуда предизвикана од медиумите и се фокусираат на долгорочните цели. Исто така, меѓународните институции, како UNDP, треба да ја разгледаат потребата од балансирано финансирање на истражувачкото новинарство. Иако е добра работа, истражувачкото новинарство може да придонесе за бескорисна обвинувачка клима. Медиумите треба да го почитуваат својот кодекс на однесување.

Парламентите, исто така, имаат сојузници во невладината заедница. Повеќето земји имаат мноштво граѓански организации кои се фокусирани на борбата против корупцијата на државно или локално ниво. Предизвик е да тие да се доведат во конструктивни односи со парламентот, отколку во обвинувачки. На меѓународно ниво, клучниот сојузник во борбата против корупцијата е „Транспаренси интернешанал“, која беше формирана пред 15 години и која годишно објавува Индекс на поткупувачи, Глобален барометар на корупција и Индекс на перцепција на корупцијата. Вакво „именување и засрамување“ на виновниците – индивидуалци, компании или цели држави – имаше некое влијание, особено во западните парламенти. „Транспаренси интернешанал,“ преку нејзината мрежа низ светот, исто така може да помогне во мобилизација на државните невладини организации, со цел конструктивно да учествуваат во парламентарните напори во борбата против корупцијата.

Главен актер во помагањето на парламентите да изградат надзорни капацитети е Женевскиот центар за демократска контрола на Вооружените сили (ДКВС), меѓународна фондација формирана од страна на швајцарската Влада во 2000 година. ДКВС ги идентификува и ги промовира најдобрите практики во управувањето со секторот за безбедност на национално и на меѓународно ниво. Таа тесно соработува со други меѓународни институции во обезбедувањето на советодавна поддршка внатре во државата и практично им помага на програмите за градење интегритет, транспарентност и одговорност. Ова честопати се прави во соработка со разни парламентарни состави, како на пример Парламентарно собрание на Советот на Европа и Парламентарното собрание на НАТО, како и други меѓународни

институции кои имаат потреба од најдобри практики во управувањето со секторот за безбедност.

Парламентарното собрание на Советот на Европа е особено активно во поддршката на одбраната и во надзорот на безбедносниот сектор. Во 2005 година, како резултат на дејствата преземени во борбата против тероризмот, тој разви детални препораки за надзорот во областите на разузнавањето, полицијата, граничната контрола, одбраната и „националната безбедност и демократија.“ Ова ја истакна потребата од:

- Јасно и соодветно законодавство за контрола на активностите во безбедносниот и одбранбениот сектор, со јасна разлика помеѓу безбедносните и разузнавачките служби од една страна, и службите за спроведување на законот од друга страна.
- Вооружените сили да останат фокусирани на националната безбедност без дополнителни задачи, освен во исклучителни ситуации.
- Функционални специјални парламентарни комисии со надзор врз разузнавачките служби и буџетите како минимален предуслов.
- Парламентарна супервизија на специјални мерки кои не смеат да го попречуваат спроведувањето на фундаменталните уставни права.

Во препораките се препозна сè поголемата важност од меѓународна соработка и мировни мисии и нагласи дека „не смее да се дозволи тие да предизвикаат спротивен ефект на улогата на парламентот во одлучувачкиот процес“. Исто така, се истакнува дека одложената транспарентност (декласификација на доверлив материјал по истекот на временскиот период пропишан со закон) може да помогне во одржување на балансот помеѓу доверливоста и одговорност.²

Голем антикорупциски сојузник на владините организации е Организацијата за економска соработка и развој. Составена од 30 индустријализирани држави, Организацијата подготви Спогодба против корупцијата во 1977 година кој денес е усвоен од 38 земји. Исто така, постои и Работна група за мито, чиј претседавач е швајцарскиот професор Марк Пиет. Врз основа на оваа Спогодба, одредени членки на Организацијата имаат усвоено антикорупциски закони кои имаат значителни резултати. На пример, Германија усвои антикорупциски закон во 1999 година и го спроведува енергично. Електронската компанија „Сименс“ беше гонета за плаќање 1,3 милијарда евра поткуп во повеќе од 50 држави, вклучувајќи исплата лично на нигерискиот претседател Сани Абаха. Во декември 2008 година, истрагата за „црните сметки“ на Сименс заврши со казна од 395 милиони евра. Сојузот на Организацијата уште спровела дополнителни активности во други држави. Слична истрага во САД довела до казна од 800 милиони долари, а во 2004 година Италија забранила Сименс да соработува со јавни субјекти во рок од една година.

На крај, треба да се напомене дека спроведувањето на ефикасен парламентарен надзор во државата може многу да им помогне на експерти од областа на одбраната. Персоналот од одбраната нема лесно да мами за квалитетот и времетраењето на

² *Democratic Oversight of the Security Sector in Member States*, Recommendation 1713 (Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 2005), <http://assembly.coe.int/>.

опремата која ја набавуваат, затоа што ова може да стане случај на живот или смрт за нивните оперативни колеги. Исто така, процедурите за авторизација и сметководство внимателно се регулирани, честопати до најситен детаљ и со потпис на секое ниво од процесот за набавка. Повеќето одбранбени сектори имаат посебна канцеларија за надзор на овој процес во случај на можна злоупотреба. Овие канцеларии имаат потреба од независна поставеност надвор од линијата на команда и поврзување со главниот инспектор. Главниот инспектор треба да е тесно поврзан со парламентот, кој треба да биде консултиран при неговото назначување.

Надзор на одбранбената индустрија и извозот на оружје

Парламентите често се многу построги во надзорот на домашната јавна набавка отколку за трговијата со странство. Од една страна, ова е логично бидејќи во домашната јавна набавка е вклучен парламентот кој располага со парите на даночните обврзници како директен акционер. Од друга страна, економските иницијативи повеќе се фокусираат на индустриски развој отколку на надзор за кој се засегнати експертите. Парламентарците со право се засегнати со тоа дали ќе се задржат работните места во таква иновативна гранка на индустријата, која почива на врвната технологија и обучената работна сила. Освен САД, ни една држава нема домашен пазар кој е доволно голем за да одржи остварлива одбранбена индустрија, правејќи ги пазарите за извоз или договорите за мултинационално производство потребни за опстојувањето на компаниите. Сепак веќе една деценија, намалениот одбранбен буџет во повеќе западни земји доведе до зголемена конкуренција на пазарите на трети земји. Моменталната економска криза придонесува ова да биде и поитно. Големи договори во одбраната има малку и се поретки, но еднаш склучени договори обезбедуваат години работа за индустријата и гарантирано вработување – некои авторитети би затвориле очи кога примамливи договори би можеле да се попречат од целосна транспарентност и редовни практики. Сепак, одреден број неодамнешни случаи почнаа да го враќаат овој тренд (види Антрфиле 18.3).

Една позитивна страна е што самата индустрија почна да се занимава со проблемот со корупција. Во јули 2006 година, европската воздухопловна и одбранбена индустрија го објави формирањето на меѓународна индустриска работна група за борба против корупцијата. Првенствено нивната намена била да ги опфати сите европски компании за одбрана и нивните одбранбени асоцијации, а потоа да биде отворена и за компании од други земји. На ист ден било објавено формирањето на Антикорупциски форум за одбранбена индустрија на Обединетото Кралство. Дали ќе функционираат? Останува да видиме. Извештајот за светскиот развој од 1997 година забележува дека 15% од сите компании во индустријализираните земји мора да платат мито за да го одржат бизнисот. Оваа бројка во Азија беше 40 %, а во Руската федерација 60%. Намалувањето на корупцијата ќе зависи од истрајноста на владите и парламентите, особено гледано од фактот дека надвор од Европа и САД многу луѓе на високи позиции очекуваат мито за нивното учество во трговски договори. Како последица на ова, корупцијата единствено ќе се намали ако ризиците за снабдувачите и купувачите се високи. Може да се помогне ако конкурентните фирми сите заедно го следат кодексот на однесување. Парламентите сигурно можат да играат конструктивна улога во поддршката на овој тренд.

Антрфиле 18.3. Одбрани поголеми корупциски случаи на продажба во странство

Најпознат неодамнешен случај на дозволено мито беше во врска со британски воздушни системи, четврта по големина фирма за одбрана во светот, заедно со Саудиска Арабија. Во 2003 година, весникот „Гардијан“ откри дека британски воздушни системи со премолчување на последователни британски кабинети имаа платено милионски суми мито во изминатите две децении на високи саудиски авторитети и членови на фамилии за возврат да добијат профитабилни договори во одбраната. Британската канцеларија за сериозни измами започна истрага и откри постоење на црн фонд од 60 милиони фунти во британски воздушни системи за „услуги за поддршка“ и доказ дека една милијарда фунти биле префрлени на сметки на двајца посредници во швајцарска банка кои биле поврзани со саудиската кралска фамилија. Сепак, главниот обвинител ја запрел истрагата, укажувајќи му на парламентот во декември 2006 година дека Саудиска Арабија индиректно укажала дека ќе се освети со запирање на проток на информации кои се однесувале на можни терористички напади во Обединетото Кралство. Премиерот Тони Блер ја поддржал одлуката.

Вакви случаи се имаат појавено и при продажба во НАТО-земји. Во средината на 1970-тите, Холандија имаше искуство со обид на „Локхед“ да купи влијание при набавката на нов воен воздухоплов. На негово барање „Локхед“ платил 1,1 милион долари на принцот Бернхард, сопруг на кралицата Јулијана. Независна комисија за истрага заклучи дека неговото однесување било „за осуда“, но со закана за можна уставна криза (можна абдикација на кралицата) на владата, во консултација со парламентарните лидери, само ја прекина функцијата на принцот како главен инспектор за вооружените сили. Во приближно ист период, кога Холандија беше во процес на купување воздухоплови „F-16“ од САД, посредник поврзан со Дасолт беше осомничен за обид да поткупи парламентарец, но случајот не беше доведен до судење.

Индија е добар пример за земја која многу има страдано од корупција, која сепак има преземено доста законски дејства. Купувањето на воздухопловот „Јагуар“ од Обединетото Кралство во 1978 година и големите договори во 1980-тите за набавка на артилериско оружје „Бофорс“, воздухоплов „Мирац 2000“ и подморници HDW, сите опкружени со мирис на корупција, иако формално било во согласност со потребите на одбраната. Како одговор на тоа, во 2001 година една личност со неприкосновен интегритет беше назначена за да воведо мерки за транспарентност и јавна одговорност за функционирањето на Министерството за одбрана. Владата издала инструкции на странските снабдувачи на предметните услуги да пополнат изјава за услугите кои нивните претставници ќе ги даваат, како и за висината на надоместокот кој требало да се исплати како хонорар, провизија или на друг начин. Процедурите за набавки во одбраната воведени во 2006 година создале потреба за тендер и казнени мерки, со што се намалила привлечноста за најмување на посредник – Индиец или странец – за промовирање на договори за одбраната. (Сепак, до април 2008 година немало овластен индиски претставник кој се регистрирал под овие инструкции.) Процедурите за набавки во одбраната, исто така содржат три важни елементи: клаузула за компензација, набавка од повеќе понудувачи и задолжителен трансфер на технологија во сите големи набавки. Во 2008 година, министерот за одбрана Антони го информирал парламентот за други чекори за спречување на корупцијата и за обезбедување транспарентност кои вклучувале: „Пакт на интегритет“ меѓу владата во сите договори над 3 милијарда рупи, колегијално донесени големи одлуки во процесот на набавка, засилена транспарентност при спроведувањето на проверки на терен и донесување регулативи за одржување состаноци со снабдувачите пред доставување на понудите.

Извор: G. Parthasaraty, *The Era of Corruption* (28 March 2001), www.rediff.com; Пишан одговор на министерот за одбрана A.K. Antony до Rajya Sabha. See www.theguardian.com (22 April 2008).

Завршни размислувања

Прегледот на современите неодамнешни случаи на корупција ја нагласува постојаната потреба за транспарентност, како и важната улога и ограничувања за парламентарниот надзор. Во неколку случаи, извршната власт успешно (иако можеби привремено) тврдела дека повисоките интереси на државата се поважни од барањата од парламентот за примена на посериозни мерки. Сепак, тие имале влијание. Компаниите сè повеќе се колебаат, дури и да размислуваат за поткуп. Пред сè, владите и парламентите се здружуваат во решавањето на ова прашање. Скандалот „Локхед“ (види Антрфиле 18.3) и случајот со Џенерал Електрик доведоа до усвојување на Закон за странски коруптивни практики од страна на САД во 1977 година, по што следува притисок од САД врз други влади да го сторат истото за да бидат еднакви во борбата. Парламентарците, исто така, честопати ги предводат државните напори за имплементација на Конвенцијата на Организацијата за економска соработка и развој во националното законодавство. Интерпарламентарните собранија како Парламентарното собрание на Советот на Европа и Парламентарното собрание на НАТО продолжуваат да играат водечка улога во напорите за меѓународна соработка и стандарди за борба против корупцијата.

Граѓаните слепо им веруваат на парламентите и на парламентарците во борбата против корупцијата. И, иако многу беше направено во блиското минато, уште многу предизвици остануваат. Парламентарците можат да помогнат во справувањето со нив, овозможувајќи им на комисиите и на ревизорските канцеларии доволно авторитет во ефективен надзор. Тие можат да придонесат во изградбата на потребниот капацитет за имплементација на овие овластувања во однос на буџетот, персоналот, пристап до информации и вклучување на надворешна експертиза. Членовите на комисијата за одбрана можат да демонстрираат лидерство во развојот на нивното професионално познавање и во покажувањето на непартиски јавен дух кон прашањата за националната безбедност, кои во суштина навлегуваат во опстанокот на државата. На овој начин тие можат храбро да делуваат во обезбедувањето на транспарентност во одбраната, истовремено штитејќи ги полноправните државни тајни. И, во сето ова, тие можат да ја подберат нивната ефективност преку одржување мрежа на сојузници, домашни и надворешни, кои имаат заеднички интерес во борбата против корупцијата и кои им помагаат на земјите да воспостават просперитетни и безбедни демократии.

Поглавје 19

Улогата на државниот јавен правобранител

Во својата историја долга 200 години¹, институцијата државен јавен правобранител ја докажала својата вредност, како во добро развиените држави така и во државите во зачеток. Оваа институција не е примарен инструмент во борбата против корупција, но ако е правилно организирана и има јака политичка поддршка и искуство, мотивиран персонал, претставува многу ефикасен инструмент во стратегијата за превенција, попречување и искоренување на корупцијата во секторот на одбрана.

Улогата на државниот јавен правобранител во секторот одбрана

Според модерното толкување, основна функција на државниот јавен правобранител е „да ги заштитува луѓето во ситуација на кршење на човековите права, при злоупотреба на власта, од грешни и лоши намери, неправедни одлуки и лошо управување, со цел поголема транспарентност на работењето на јавната управа и зголемување на одговорноста кај државните службеници“.² Суштината на ова толкување, кое е инаку прифатено од сите развиени демократски општества, е во тоа јавниот државен правобранител да биде независен во однос на оние организации на кои граѓаните се жалат. Според тоа, институцијата државен јавен правобранител е пропишана со закон. Државниот јавен правобранител го поставува собрание и тој е негов агент. Во прилог на ваквото толкување е и аргументот дека еден ваков аранжман гарантира независност на државниот јавен правобранител, кој во спротивно би се премислувал доколку треба да ги критикува службите кои се одговорни за извршната власт. Како дел од законодавната гранка на власта, државниот јавен правобранител не само што на граѓаните им дава директни услуги, туку врши и законски надзор на службите кои се во негова надлежност. Бидејќи државниот јавен правобранител може да дава само препораки, а не да врши притисок врз органите на судската и државна власт за преземање конкретни чекори, неговата улога е во согласност со концептот на разделување на овластувањето.³

¹ Frenk Orton (Frank Orton), поранешниот државен јавен правобранител во БИХ и државен јавен правобранител во Швајцарија, вели дека во октомври 1713 година шведскиот крал потпишал указ за основање на институција позната под името висок кралски јавен правобранител, кој треба да врши контрола дали судиите, воените претставници и државните службеници ги почитуваат државните закони и пропишани правила.

² Институт на меѓународен јавен државен правобранител. Цитат преземен од: <www.law.ualberta.ca/centres/ioi/>.

³ Коментар преземен од *Model Ombudsman Act for the State Government*, напишана од U.S. Ombudsman Association. <www.abanet.org/adminlaw/ombuds/usoamodel1.html>.

Антрфиле 19.1. Дефиниција за државен јавен правобранител

Во слободен превод зборот „омбудсман“ (државен јавен правобранител) значи „заштитник на граѓаните“ или „претставник на народот“. Ова е еден неутрален термин кој се користи во целиот свет за вршителите на оваа функција од двата пола. Меѓутоа, некои повеќе ги користат термините ombuds или ombudsperson (види: www.usombudsman.org). Се користат и многу други термини за канцеларијата на државен јавен правобранителот. На пример, во англиското говорно подрачје постои *собраниски комесар за администрација* (Шри Ланка, Велика Британија), *јавен заштитник* (Јужна Африка) или *главен истражител* (Замбија). Во многу земји заштитата на човековите права е главната дејност на државниот јавен правобранителот, па така оваа институција има слично име, на пример, *Национална комисија за човечки права* во Мексико, *Заштитник на човечки права* во Полска, *Државен јавен правобранител за човекови права* во Словенија и *Собраниски комесар за човекови права* во Унгарија.

Извор: Bolme, Petter. *International Overview of the Ombudsman Concept*. Stockholm: Global Reporting Sweden AB, 2008: 4.

Ова е суштината на првиот концепт. Кога истата ќе се примени во секторот одбрана тогаш се подразбира дека тоа е институција на јавен заштитник или воен државен јавен правобранител кој ги заштитува правата на воените лица и настојува одржување на демократска установа во силите за одбрана. Треба да се потенцира дека од првобитниот концепт отстапуваат толкувањата како што се „интерен државен јавен правобранител“ или „главен инспектор“, кој има улога на државен јавен правобранител и кој е именуван од страна на директорот на институцијата. Иако можат да влијаат врз правилното функционирање на институцијата, тие не можат да го заменат државниот јавен правобранителот. Бирокуратиите кои се поинаку организирани вовеле модифицирани верзии на оригиналниот концепт за државен јавен правобранител. Познавањето на основните концепти и специфичните механизми на нивната примена го олеснува воведувањето на институцијата државен јавен правобранител која ќе одговара на стратегијата за изградба на државниот и институционалниот интегритет.

Отворање на канцеларија на државен јавен правобранител во секторот на одбраната треба да помогне во наоѓање решенија за два најголеми проблеми со кои се соочува одбраната во една либерална држава (или во држава која е на пат да стане либерална): спроведување на соодветна контрола на односите меѓу цивилното општество и воените институции и во исто време да спроведува заштита на човековите и социјалните права на вработените во областа одбрана. Според тоа, освен класичното прашање кое се јавува во цивилно воените односи околу тоа кој ќе ги надгледува чуварите, треба да се најде одговор и на прашањето околу тоа како да се зачуваат правата на чуварите како граѓани во униформа. Проблемите кои се јавуваат како последица на овие прашања се меѓусебно поврзани, не само концептуално, туку се и стратешки и политички елемент во општествениот и политичкиот развој во секторот одбрана.

Секаде во светот канцеларијата на државниот јавен правобранителот истражува и дава препораки. Според ова, работењето на една таква канцеларија не

треба да претставува закана за никого кој е на власт.⁴ Обемот на активностите на воениот државен јавен правобранител во голема мерка ќе зависат од влијанијата и природата на развој на одбранбената околина. Малку е веројатно дека тоа „ќе избега од контрола.“⁵ Корупцијата може да има многу облици и манифестации и може да се појави во кој било дел од цивилно-воените односи. Со самото тоа, и „државниот јавен правобранител со целосна надлежност“ треба да биде способен одговорно да излезе на крај со сериозните проблеми во цивилно-воените односи. Важно е да се спомене дека основањето на оваа канцеларија во многу земји довело до подобро однесување на припадниците на армијата при извршување на задачите и нивните должности.

Модели на институцијата државен јавен правобранител

Познати се две групи на институцијата државен јавен правобранител – „класична“ и „организациона“. И двете групи постојано се развиваат, па така брзо се менуваат и линиите на нивото разграничување.⁶ Меѓутоа, односот кон одбраната е поинаков, па таа се смета за државна политика и општествен сегмент. Заради ова во секторот одбрана постојат повеќе видови на државен јавен правобранител кои имаат различни должности и овластувања. Ако погледнеме од практична гледна точка, тогаш може да разликуваме три главни модели – класичен државен јавен правобранител, влијателен институционален државен јавен правобранител во секторот на одбрана и слаб организациски државен јавен правобранител во вооружените сили.

Имајќи ја на ум основната претпоставка на управување дека „вреднувано може да биде само она што е сработено“, моќта на државниот јавен правобранителот ќе биде разгледана како дел од процесот на следење и оценување на управувањето во секторот на одбраната, посебно при формулирање и примена на одбранбените политики.

Класичен модел на државен јавен правобранител во секторот на одбрана

Овој модел се темели врз претпоставката дека во секоја парламентарна демократија собранието претставува врховен политички авторитет. Собранието ги донесува сите конечни одлуки во врска со одбраната на земјата, како и одлуките за распоредување на ресурсите и институционализирање на механизмите на контрола, како на пример контрола на буџетот, разгледување на жалби и поплаки, иницирање на собраниска истрага итн. Меѓу овие механизми може да биде и јавниот заштитник или воениот државен јавен правобранител. Тој ја штити собраниската и општествената сопственост врз политиката на државната одбрана и ја истакнува демократската конституција на вооружените сили. Исто така, тој

⁴ Во голем број случаи тие активности се сметаат за спротивни од синџирот на командување и се тврди, со право или не, дека го нарушуваат авторитетот на армијата, на политичарите и на лидерите.

⁵ Mokgobu, Phasoane. „Determining a Role for a Military Ombudsman in the South African National Defence Force.“ *African Security Review* 8: 1, 1999. <www.iss.co.za/ASR/8NO1/Determining.html>.

⁶ Според материјалот објавен од страна на Асоцијација на државен јавен правобранителот (TOA). Види интернет страница на државниот јавен правобранител на вооружените сили на Канада: www.obdusman.forces.gc.ca.

ги штити правата на воениот персонал, како на пример граѓани и припадници на воена организација. Во Антрфиле 19.2 е даден пример на класичен модел на државен јавен правобранител во секторот одбрана во Норвешка.

Антрфиле 19.2. Класичен модел на државен јавен правобранител во секторот одбрана во Норвешка

Собранискиот државен јавен правобранител во вооружените сили на Норвешка е пример за класичен државен јавен правобранител во секторот одбрана. Тоа е прв собраниски државен јавен правобранител во светот кој е формиран 1952 година. Во составот на норвешкото Собрание постои државен јавен правобранител и Комисија на државен јавен правобранител кои се составен дел на надзорните активности на Собранието. Државниот јавен правобранителот ги штити правата на сите припадници на вооружените сили (вклучително и поранешните припадници). Секој кој смета дека спрема него/неа се постапува неправедно, погрешно или неразумно, има право да му го претстави својот случај на државниот јавен правобранителот. Комисијата на државниот јавен правобранителот мора да поднесува годишен извештај пред Собранието, иако може, ако е потребно, да се обрати до Собранието за кое било прашање и во кое било време. Државниот јавен правобранителот ги советува Собранието и Министерството за одбрана во врска со она за што е стручен и надлежен. Како независен механизам за воен надзор, Комисијата на државниот јавен правобранителот врши инспекција на воените единици кои се стационирани во земјата и во странство. Извештајот за извршената инспекција, заедно со препораките, државниот јавен правобранителот ја поднесува до министерот за одбрана и до началникот на Генералштабот.

Доколку процени дека е потребно, државниот јавен правобранителот има право да размислува за мерки или самоиницијативно да преземе мерки во врска со кој било проблем. Има овластување да разгледува ситуации во кои можат да бидат вклучени сите органи на власта, има пристап на севкупната документација и информациите, а може да испитува и сведоци и стручњаци. Државниот јавен правобранителот е непристрасен и не зависи од министерот за одбрана, министерството или воените власти.

Извор: Интернет-страница на норвешкиот државен јавен правобранител при вооружените сили, <www.obdusmann.no/mil/english.asp>.

И покрај различните имиња, класичните институции на државен јавен правобранителот во секторот одбрана имаат некои основни заеднички карактеристики:

- За да може државниот јавен правобранителот да ги штити основните човекови права, *функцијата државен јавен правобранител е пропишана со закон, именувана е од законодавно тело*, кое со закон ја штити неговата/нејзината независност и доверливост на податоците.
- Државниот јавен правобранителот има овластување да *испитува* дали владата, како и МО, ги извршувале нивните функции во согласност со законот и јавните морални норми.
- Државниот јавен правобранителот на владата ѝ дава *предлози и препораки* за измени или за иницирање акции (вклучително и правни мерки) заради отстранување на неправедно или непримерно постапување од страна на институциите.
- Резултатите од работењето на државниот јавен правобранителот ѝ се достапни на јавноста, а државниот јавен правобранителот иницира притисок

од страна на медиумите или притисок од страна на невладиниот сектор врз органите на власта за преземање мерки за административни или законски корекции.

Државниот јавен правобранителот секогаш мора да биде непристрасна, непартиска и неполитичка институција. Меѓутоа, неизбежно, тој е актер на политичката сцена.⁷ Тој е во позиција да иницира политички реакции, меѓу останатото, донесување нови закони или дополнување на закони, давање препораки за разрешувања од политичка функција, разоткривање на незаконско политичко и административно работење, како и да иницира секторски и структурни институционални реформи. Критикување на министерство или некој друг државен орган претставува критикување на владејачката опција (партија или коалиција), што опозицијата може да го (зло)употреби.⁸

Моќта на класичниот државен јавен правобранител во градењето на идентитетот и интегритетот на националната армија не почива само врз истражување на случаите поврзани со кршење на правата на поединецот. Негова улога во изградбата на интегритетот би била уште поголема доколку тој би успеал да влијае на политичкиот процес во фазата на формулирање на политиката, да ја зајакне легитимноста на нејзиното спроведување и да ја известува јавноста во врска со постигнатите резултати. Државниот јавен правобранител ќе има клучна улога во армијата и во општеството ако придонесе во создавање на околина во која владее заемна доверба и поддршка.

Институционален (организациски) модел

Првичниот концепт на државен јавен правобранителот се темели врз независноста на оваа институција од извршната власт. Историски гледано, повеќето државни институции во демократските земји во текот на претходните два века воспоставила внатрешни процедури за решавање на жалби и тужби од своите вработени со тоа што одговара на функцијата која денес ја врши државниот јавен правобранител. Класичниот модел е изменет со тоа што истиот е проширен на таканаречени државни јавни правобранители кои биле поставувани од страна на раководителите на одделенија или служби против кои биле покренувани тужби. Повремено оваа функција се смета за алтернативна класична институција на државен јавен правобранител, создадена заради гарантирање на одговорноста на сложени организации како што се институциите за одбрана. Бидејќи алтернативите се основани за да се задоволат специфичните потреби на одредена организација, делувањето и овластувањето на истите се приспособени за таа намена. Овие алтернативи имаат некои заеднички карактеристики кои јасно ги отсликуваат нивните специфичности и ограничувања:

⁷ Во овој случај политичката сцена ја чинат политичките партии, политичките институции како што се собранието, владата, кабинетот на претседателот на државата, невладини организации, формални и неформални, законски и незаконски процедури, кои сите горенаведени институции ги користат за да ги остварат меѓусебните односи на сцената.

⁸ Bizjak, Ivan. "The Ombudsman between Legislator, Administration and Citizen – Political Angle." Copenhagen, 2005

- Се формираат врз основа на регулатива која е пропишана од страна на министерот за одбрана, па затоа немаат силна правна заштита и автономија кои ги гарантираат специјалните законски акти. Има случаи кога овој вид на државен јавен правобранител се спомнува само како дел од структурата на министерството.
- Ги поставува министерот за одбрана и му одговараат само нему. Немаат директен пристап до законодавните тела.
- Претставуваат дел од синџирот на командување во министерството со сите придобивки и ограничувања кои произлегуваат од тоа.
- Поднесуваат извештаи, докази и препораки кои најчесто се „достапни само на службени лица“ или кои сè уште се во категоријата доверливи.
- Се обидуваат, ако тоа е возможно, неформално да ги решат проблемите и, ако е потребно, имаат капацитети да истражуваат и да даваат препораки, ама само во областа на воспоставени воени процедури.

Аналитичарите и политичарите не се согласуваат околу вредноста на овој модел. Едни сметаат дека со воведувањето на институционален државен јавен правобранител се менува само првобитниот концепт и целите. Очигледно е дека во споредба со класичниот модел, институционалниот државен јавен правобранител има ограничен статус, моќ и способности при вршење на својата должност. Други, пак, сметаат дека постоењето на многу класични институционални државни јавни правобранители-поединци или канцеларии придонесува за воспоставување на поголем степен на контрола и транспарентност на работењето на извршната власт.

Според тоа, искуствата од разни земји, кои се на различен степен на демократски развој и изградба на институцијата сектор за одбрана, ја покажуваат оправданоста на моделот институционален државен јавен правобранител на „јаки“ и „слаби“ државни правобранители.

Институционално „јак“ државен јавен правобранител

Под „јака“ институција се подразбира формирање на ефикасна и доверлива канцеларија на државен јавен правобранител, при што акцентот е ставен на канцеларијата. Главните карактеристики на „јака“ канцеларија на државен јавен правобранител се нејзината независност и непристрасност, доверливост и капацитети (нормативни, кадровски, ресурси) за спроведување на доверливи ревизии и истраги. Кај овој модел државниот јавен правобранител дава иницијатива и има одговорност. Тој не чека клиентот (војник, офицер, цивилен службеник или членови на нивните семејства) да му се обрати, туку самоиницијативно надгледува, проучува, анализира и истражува, а истото го прави и на специјално барање или по наредба.

Институционално јак државен јавен правобранител во секторот одбрана може да биде формиран ако така е пропишано со законот. Тој има обврска да контролира и да известува во врска со: 1) политиката на целиот сектор за одбрана; 2) управување со ресурсите во секторот одбрана; 3) ефикасноста на вооружените сили и 4) верувањата, правата и слободата на вработените во секторот одбрана. Во Анрфиле 19.3 е даден пример на „јак“ државен јавен правобранител во Холандија. Ова би требало да биде голема и функционално јака канцеларија, на чие чело

би требало да биде главен инспектор. Тој е надвор од воениот команден систем и му одговара директно на министерот за одбрана. Тој треба да го надгледува работењето на севкупниот воен и цивилен персонал, како и функционирањето на МО и вооружените сили. Главниот инспектор спроведува истраги и дава препораки по наредба, врз основа на молби или самоиницијативно. Има големи овластувања и авторитет. Постои јасна корелација меѓу неговата способност да ги утврди фактите и неговиот стручен кредибилитет.

Во концептот на таканареченото интегрирано министерство за одбрана во кое организацијата и функционирањето на административниот и воениот персонал е под заштита на заедничко раководство и контрола, канцеларијата на главниот инспектор има многу поголема улога и должност од државниот јавен правобранител кој главно се занимава со претставките на вработените. Ваквата одбранбена институција е организирана на јасна концептуална разлика меѓу политичките, командните и функцијата на управување со што поголема обединетост на цивилните и воените знаења и искуства. За да функционира успешно, неопходно е да постојат внатрешни механизми за контрола кои треба да обезбедат квалитетно советување и квалитетни односи меѓи армијата и цивилите. За да може да одговори на ваквите предизвици, главниот инспектор, освен неговата главна задача – гарантирање на тоа никој да не биде загрозен додека служи во вооружените сили или работи во МО – врши и функција на „независна канцеларија за внатрешна ревизија“.

Антрфиле 19.3. Главниот инспектор како институционално „јак“ државен јавен правобранител

Главниот инспектор на вооружените сили на Холандија е пример на јак институционален државен јавен правобранител. Тој е надвор од воениот команден синџир и за своето работење му одговара директно на министерот. Во неговиот мандат стои дека на барање на министерот или самоиницијативно го информира и му дава препораки во врска со прашања поврзани за вооружените сили, како и да почнува истраги или да преземе улога на посредник и судија во врска со барања на поединци вработени во вооружените сили, односно бивши вработени кои поднеле писмени барања или на членовите на нивните семејства. Главниот инспектор дава совети, посредува во завршните фази на судски процеси, создава мрежа на контакти и ги изнесува проблемите пред оние кои можат да ги решат. Независноста и тајноста се две основни карактеристики на неговото работење. Тој има големи истражни овластувања, вклучувајќи го и правото за пристап на секое место и до документи кои се во сопственост на вооружените сили, како и овластување за сослушување на кој било припадник на вооружените сили.

Извор: National Defence and Canadian Forces ombudsman. The Way Forward: Ombudsmen Models.

Вака проширениот модел на државен јавен правобранител е особено важен за превенција и спречување на корупцијата, особено во чувствителни области како што се јавните набавки во секторот одбрана и распоредување и управување со ресурсите. Организацијата и ресурсите во канцеларијата на државен јавен правобранител мора на истата да ѝ овозможат да биде голема и способна, да не зависи од воениот команден синџир и директно да му одговара на министерот за одбрана.

Институционално „слаб“ државен јавен правобранител

Институционално „слаб“ државен јавен правобранител му помага на клиентот да ги развие, а потоа и да ги следи сопствените можности за решавање на проблемот. Овде акцентот се става на „клиент“ (војник, офицер, цивилно лице кое работи во армијата, претпријатие, граѓанин итн.). Станува збор за мошне искривен концепт на државен јавен правобранител, кој повеќе личи на административна „канцеларија за жалби“, отколку на институција која ја брани демократијата и човековите права. Иако донекаде може да им биде од корист на вработените во секторот одбрана и може да придонесе во борбата против корупцијата, придонесот на овој државен јавен правобранител во развојот на демократска, транспарентна и одговорна институција е ограничен. Не придонесува многу ни во развојот на општество на слободни и активни граѓани, ниту во развојот на собранието како центар на демократскиот развој и контрола на извршната власт „во име на народот“. Овој вид на државен јавен правобранител главно се занимава со „проверка“, разговор со клиенти, давање информации, редефинирање на проблеми, упатување на други инстанции, советување, пронаоѓање можни решенија за проблемот, формално посредување, предлагање на промена на практиката, следење на развојот на настаните и префрлање на проблемите на повисоки инстанции.⁹

Антрфиле 19.4. Пример на модел на институционално „слаб“ државен јавен правобранител

Инспекторатот при Министерството за одбрана на Република Чешка (оваа институција постои и во други држави кои биле членки на Варшавскиот пакт) е пример за институција која „личи на канцеларија на државен јавен правобранител“. Тоа е највисоко тело кое спроведува интерна контрола на работата на МО. Има задача да спроведува инспекција во работењето на армијата на Република Чешка, без да има увид во финансиското работење. Инспекторатот соработува со државните инспекциски власти како што се канцеларијата на врховниот ревизор, јавниот државен правобранител – државниот јавен правобранител, а исто така и со други државни тела кои се надлежни за кривично гонење и за државната безбедност. Инспекторатот го координира спроведувањето на антикорупциската стратегија во армијата и учествува во координацијата на спроведувањето на антикорупциските мерки. Исто така, надлежен е и за спроведување истрага за причини за авионска несреќа. Со инспекторатот раководи директор, кој за својата работа му одговара директно на министерот за одбрана.

Извор: Интернет-страница на чешкото МО www.army.cz/scripts/detail.php?id=7152.

Иако овој модел на државен јавен правобранител може да има различни функции, сепак има една основна функција: должност на државниот јавен правобранител е да обезбеди јавната власт да го исполни барањето за законско управување и почитување на личните права на граѓаните.¹⁰

⁹ Ова се „десетте точки“ кои се споменуваат во публикации на Асоцијација на државен јавен правобранителот.

¹⁰ Lunn, Michael The ombudsman between legislator, Administration and Citizen – developing the Ombudsman Concept. Говор одржан по повод прославата педесет години од постоењето на Канцеларијата на државниот јавен правобранителот во Данска, 1.

Улогата на државниот јавен правобранител во градењето на интегритетот и намалување на ризикот од појава на корупција во секторот одбрана

Корупцијата е антитеза на добро управување и е општоприфатен предуслов за економски развој.¹¹ Постои старо мислење кое има особено добри корени во некои институции на одбраната во врска со тоа дека корупцијата е „уште еден работен трошок, вообичаен во пазарната економија, па така оние кои сакаат да соработуваат со секторот одбрана, мораат тоа и да го платат. Сите тоа го прават“. Всушност, корупцијата негативно влијае на добро завршените работи и остава долгорочни последици не само врз карактерот на вооружените сили, туку и на целата нација. Корупцијата во секторот одбрана е еден од најголемите морални предизвици на денешнината. Иако се разликува од земја во земја, може да се каже дека корупцијата е заеднички именител на некои спектакуларни неуспеси во текот на јавни набавки за одбраната, при продажба на недвижности и управување со имот, регрутирање или отпуштање од воена служба, дури и во текот на спроведување на некои аспекти од структурната реформа.

Одлучувањето во секторот одбрана се темели врз политичкиот, административниот и воениот сектор и го спроведува таму каде што: (1) воени стручни лица ги одредуваат оперативните доктрини и неопходните способности; (2) цивилните раководители и политичари одлучуваат како ќе бидат распоредени ресурсите, таму каде што се одлучува за набавки, во трговијата со оружје и во организациониот развој и (3) цивилни агенции во секторот одбрана кои организираат јавни тендери и даваат услуги. Сите сектори кои учествуваат во овој процес, секако се подложни на корупција.

Набљудувано од општествено-политичко гледиште, цената на секоја потенцијално корупциска одлука која ја донел цивилен министер за одбрана, ја плаќа општеството. Според тоа, заради ваквите одлуки општеството не ги смета политичарите на високи позиции за политичари, туку за „политичари-бизнисмени“. Армијата почнува да губи доверба во цивилното раководство (и покрај сомнежите дека и воени лица се дел од корупцијата) и се добива впечаток дека секоја политичка партија има свој „синџир на претпријатија“ кои работат за остварување на нејзините цели. Исто така, секоја вмешаност на армијата во корупција го нарушува внатрешниот дух на организацијата, моралот на луѓето во униформа, угледот кој армијата го има во јавноста, како и државната важност на институцијата одбрана. Со други зборови, корупцијата го разорува системот на државен интегритет, па со тоа и армијата како столб на истиот.

Џон Мек-Милан, државен јавен правобранител за одбрана во Австралија, врз основа на неговото богато искуство тврди: „Борбата против корупцијата не е најважна ниту, пак, е една од важните функции на канцеларијата на државниот јавен правобранителот. Канцеларијата ги нема потребните овластувања за вршење

¹¹ Д-р. Иван Крастев, угледен бугарски стручњак за транзицијата на Бугарија во демократско општество, го изјавил следново во едно телевизиско интервју: „Државните високи функционери земаат мито бидејќи нема причина заради која не би го земале. Приватните фирми даваат мито затоа што немаат поинаква можност.“

на таа функција, како што се овластување за тајно следење, прислушување на телефонски разговори и приведување на осомничени на информативен разговор. За вршење на овие функции потребни се јаки ресурси кои повеќето канцеларии на државен јавен правобранителот ги немаат. Попрво би можело да се каже дека државниот јавен правобранител има две основни функции: да се занимава со жалбите и поплаките на граѓаните за недостатоците кои постојат во одлучувањето на јавната власт и при давање услуги, исто така повремено и самоиницијативно да ги преиспитува причините за системските проблеми кои се јавуваат во владата или одредени државни органи¹².

И покрај горе кажаното, институцијата државен јавен правобранител во борбата против корупцијата ги има следните можности:

- Самото постоење на канцеларијата на државен јавен правобранител, како и фактот дека секој маж или жена вработен во секторот одбрана има право да му се обрати во врска со некои проблеми кои се резултат на одредени одлуки или нивното работење и се доволно јак аргумент за сите во политичката, административната или командната власт да се однесуваат во склад со законот и да го чуваат интегритетот.
- Основање на канцеларија како дел од институцијата одбрана, која не зависи од командната хиерархија, на оние кои мислат дека појавата на корупција е можна или, пак, веќе е на дело, им прави впечаток дека има алтернатива. Па, така, вработените во областа одбрана имаат можност на избор и знаат дека строгото придржување до организациските правила и процедури не значи дека мораат да молчат во врска со работи поврзани со корупција.
- Лесен пристап до државниот јавен правобранител дава можност да се решаваат „помали“ примери на корупција, кои обично се надвор од судскиот, административниот или воениот казнен систем. Меѓутоа, токму овие случаи се честопати вируси кои за кратко време можат да заразат и еден цврст систем каков што е системот за одбрана.
- Можноста која му е дадена на државниот јавен правобранител систематично и без најава да ги испитува сите одлуки во врска со одбраната, што во практика значи повеќето од владините одлуки, со потенцијално голем пристап до многу извори на информации, претставува постојан потсетник на органите на власт, дека нивното работење се следи и однадвор и однатре и дека секоја појава на корупција или сомнеж за постоење на корупција може да биде аларм во секоја фаза на одлучување или спроведување.
- Пристапот што државниот јавен правобранител го има до доверливи документи и до објекти со ограничен пристап е еден важен фактор на одвраќање од фалсификување на документи, докази и процедури, со кои честопати се олеснува корупцијата.

¹² Презентација на Џон Мек Милан на Конференцијата на ОН за антикорупциски мерки. Конференција за мерки против корупција, добро управување и човекови права., Полска, 8-9.11.2006.

- Способноста на државниот јавен правобранител своето работење да го направи јавно и без исклучок да објави имиња на сите политичари, воени лица или цивили кои се вмешани во корупција или некои други незаконски работења, претставува предупредување за секој државен службеник да не учествува во корупција доколку не сака да ја ризикува својата кариера и чест.
- Фактот дека сите граѓани, не само вработените во секторот одбрана, имаат право да се обратат до канцеларијата на државниот јавен правобранител во секторот одбрана, дава важно чувство за јака поврзаност на општеството (како корисници на безбедноста и заинтересираните страни во областа на одбраната) и армијата (како еден од столбовите за единствен државен интегритет).

Според тоа, државниот јавен правобранител за одбрана е од голема важност за одржување на институцијата во добра состојба, унапредување на систематски развој на духот и моралот на вработените во секторот одбрана, во согласност со највисоките стандарди на професијата и со степенот на развиеност на интегритетот на државата и народот. Според зборовите на Џон Мек Милан: „Многу државни јавни правобранители сметаат дека се најважни за решавање на жалби и тужби, за поттикнување на слобода на информации и заштита на оние кои „креваат врева“. Тие се составен дел на демократските вредности со кои се јакне системот на управување и служат како бариера и механизам за одвраќање од корупција и штетни практики.“¹³

Многукратната стратегија, која се гради со комбинирање на политички, социјални и економски реформи со јакнење на системот на државниот интегритет, веројатно ќе има подобри резултати отколку посебни антикорупциски мерки, без оглед на тоа колку се важни и колку решително се спроведуваат.¹⁴ Ова би била корисна поука изведена од искуствата на земјите ширум светот. Затоа институцијата на државен јавен правобранител во секторот одбрана е важен елемент за секоја антикорупциска стратегија. Во светот не постојат два исти модели на државен јавен правобранител (видете Антрфиле 19.5. во кое е даден пример на многу карактеристична примена на концептот на државен јавен правобранителот). Моделот на државен јавен правобранител ќе биде успешно применет само ако ги исполнува барањата заради кои и е формиран. Одредени заклучоци добиени од позитивните искуства во врска со работењето на институцијата на државен јавен правобранител во различни земји, како и од примерот на различни модели, треба да се разгледа кога некоја земја или одбранбена институција ќе реши да воведо канцеларија на државен јавен правобранител:

- *Визија:* Воведување на државен јавен правобранител во секторот одбрана (или во армијата) мора да го убеди општеството и секторот за одбрана дека јавната власт (собранието, владата, шефот на државата и правосудниот систем) треба да работат чесно, ефикасно, одговорно и транспарентно, како и дека треба строго да се придржуваат на уставните рамки и да работат во согласност со демократските и државните морални вредности. Воспоставување и негување на заемна доверба е од пресудна важност за цивилно-воените

¹³ Исто

¹⁴ Stepenhust, Rick and Kpundeh, Sahr John. *Curbing Corruption: Toward a Model for Building national Integrity*. Washington, DC: World Bank, 1999.

односи во земјата и во секторот на државна безбедност. Довербата се доживува како верба во системот и во неговата способност успешно да управува со државната безбедност, системот на одбрана и со каков било ризик.

- *Улога:* Државниот јавен правобранител во секторот одбрана треба да придонесува за јакнење на идентитетот и карактерот на военото, цивилното и политичкото раководство во државната одбрана. Во таа смисла, со помош на дијалог, заемно почитување и интензивна и инклузивна размена на заеднички цели и намери, државниот јавен правобранител гради консензус.
- *Мисија:* Основната задача на државниот јавен правобранител е да го подобрува кредибилитетот и работењето на политичкото раководство во секторот одбрана, како и работењето на административниот и командниот кадар, бидејќи јакнењето на идентитетот и интегритетот бара постигнување на конкретно добри резултати. Државниот јавен правобранител го штити општеството во односите кои тоа ги воспоставува со МО и вооружените сили. Придонесува во поправање на административните недостатоци, така што независно ги разгледува жалбите во врска со управните одлуки на министерот и поттикнува создавање на добра јавна управа. Таа, пак, треба да биде одговорна, да се придржува до законот, да биде транспарентна и пресретлива, така што ќе им помага на граѓаните да ги решат жалбите упатени кон административните потези на министерството, да ги развиваат принципите и политиките на одговорност и да следи дали државните служби работат според законот. Меѓутоа, мисија на државниот јавен правобранител не е да се противи на одлуките на владата, на министерот за одбрана или на вооружените сили или да ги заменува. Тој постои за да ги поттикне овие сектори, како и цивилно военото раководство над кое има надлежност, да бидат посвесни за својата одговорност спрема општеството, спрема воениот и цивилниот кадар и да се однесуваат разумно. Исто така, тој е тука и да обезбеди тие да работат во согласност со законот и со најдобрите практики на управување, како и да го почитуваат традиционалниот дух на армијата. Државниот јавен правобранител во секторот одбрана треба да ја развива одбранбената организација на својата земја за таа да стане заеднички корисна за сите делови на општеството.

Антрфиле 19.5. Примена на концептот на државен јавен правобранител при унапредување на интегритетот на набавки во секторот одбрана

Од 2006 година во Кореја постои управа за програма за набавки во секторот одбрана (Defence Acquisition Programme Administration, DAPA). Оваа управа била формирана заради големите проблеми кои порано Кореја ги имала со корупцијата при набавките за одбрана, како и заради притисокот од цивилното општество за спроведување на реформи од корен заради воведување поголема транспарентност во општеството. Посебен одбор бил формиран во 2003 година, а негова задача била да подготви темелна реформа за јавни набавки во секторот одбрана. Управата за програмата за набавки во секторот одбрана почнала да работи во јануари 2006 година. Тогаш бил донесен и нов закон се кој станале легитимни неговите активности. Законот требало да се занимава со јавните набавки во секторот одбрана и да ја зголеми транспарентноста, ефикасноста, стручноста и одговорноста на овој процес. На почетокот половината од вработените во оваа управа биле цивилни лица, што бил прв чекор кон влезот во тогаш недопириливата јавна власт. За Кореја било важно и вклучувањето на цивилното општество во овие процеси.

Управата на располагање имала инструменти како што се одбори за спроведување на програмата, кои биле согласни околу интегритетот, програми на државен јавен правобранител и политиката на објавување на „полно име и презиме“ (на сторителот). Според препораките на организациите „Транспаренси интернешанал Кореја“, ПСПД и Одборот за ревизија и инспекција, биле поставени три цивилни државни јавни правобранители. Државниот јавен правобранител се придржува до принципот на независност, постојаност, посетеност, транспарентност и неутралност. Групата на државниот јавен правобранител се состанува секоја недела, дава препораки и исправки и ги објавува резултатите од нејзиното работење.

Ваков систем на државен јавен правобранител е прв од ваков вид во Кореја, кој се темели врз закон и прв случај на учество на цивилното општество во следење на јавните набавки во секторот одбрана. За првпат почнуваат да се менуваат старите навики, со можност за унапредување на соработката.

Од овој процес се извлечени следните поуки:

1. Многу е важно учеството на цивилното општество во секој преземен чекор.
2. Од суштинска важност за подобрување на интегритетот е надворешното и делумно следење.
3. Клучно за постигнување добри промени е ангажирање на стручни лица.
4. Клучно за постигнување на доброволни промени е избегнување конфликти и соработка.
5. Одржувањето на промените е исто толку тешко колку и воведување на промени.

Извор: Од презентацијата на Сунг Го Канг (Sung Goo Kang), генерален секретар на организацијата „Транспаренси интернешанал Кореја“ и репрезентативниот државен јавен правобранител при корејската Управа за програма на јавни набавки во секторот одбрана, одржана на конференција за изградба на интегритет на НАТО во Монтереј, Калифорнија, 25-27.2.2009 година.

- **Функции и овластувања:** Основната функција на државниот јавен правобранител во секторот одбрана, без оглед на моделот, е испитување на сите жалби на работењето на цивилните служби во секторот одбрана. Резултат на тоа не треба да биде само утврдување на тоа дали дошло до кршење на законот или правата, туку тој треба да придонесе за воспоставување кохезија внатре во одбранбената организација, како и во целото општество. Под кохезија се подразбира единство заради постигнување на заеднички цели.

Ако некоја земја има големи очекувања, тогаш избраниот модел треба да биде што е можно посличен на *класичниот модел*, што значи дека државниот јавен правобранител во секторот одбрана треба да биде овластен да ги испитува сите сфери на владиниот и јавниот сектор, вклучително и оние кои се однесуваат на обезбедување и користење на материјали и услуги. Воената служба, надворешнополитичките прашања, воените судови, државните воени резерви, военото здравство и условите за рекреација, меѓу другото, спаѓаат во надлежност на работењето на државниот јавен правобранител. Основна должност на државниот јавен правобранител е да надгледува и да обезбеди почитување на со устав загарантираните права и законски норми во сите сектори на одбраната, без оглед на тоа дали тие организации се дел од самото МО или од вооружените сили, од наменските индустрии или од цивилното општество. Државниот јавен правобранител може да ја преиспитува оправданоста на жалбите на административните постапки или уловите за вработување, но обично нема право да ја испитува оправданоста

на дисциплинските постапки или причините за доделување или одземање на почести на поединци. Освен во специјални околности, тој ја преиспитува оправданоста на жалбите од активните воени лица, дури откако се исцрпени сите можни механизми за решавање на интерните спорови.

Ако некоја земја сака да има *институционално јак државен јавен правобранител*, законот мора, за да биде делотворен, да му гарантира независно и непристрасно работење, право на доверливост на информациите со кои располага, како и можност на спроведување на истраги и ревизии. Само во такви околности државниот јавен правобранител ќе може да покрене истрага и да ја преиспита оправданоста на жалбите и поплаките, како и да биде обврзан да го испита секој случај на незаконско користење на овластувања, произволно или нерационално донесени одлуки, направени грешки или на немарно вршење на должноста.

Функциите на *институционално слаб државен јавен правобранител* треба да бидат така дефинирани што тој ќе може да работи со луѓето сè додека нивните проблеми не бидат решени, со што се премостува јазот помеѓу канцеларијата и клиентот.

Во заеднички надлежности на државните јавни правобранители од сите различни модели, меѓу другите, спаѓаат:¹⁵ испитување, врз основа на приговори или самоиницијативно, на кој било административен акт кој го носи МО, без оглед на неговата правосилност; организирање и учество на конференции и состаноци, соработка со поединци или агенции во текот на испитување или истражување, што може да го подобри функционирањето на МО и вооружените сили или да ги намали ризиците кои можат да се случат со донесување на проблематични акти; барање и добивање информации од секој поединец или воена единица; праќање на судски покани за сведочење под заклетва или давање на увид документација или давање на каков било доказ кој може да биде поврзан со случај кој е предмет на истрага; чување на доверливоста на информациите поврзани со поплаки и истраги; подготовка и распоредување на буџетот кој е потребен за работењето на канцеларијата на државниот јавен правобранител.

- *Вредности:*¹⁶ *Независност и непристрасност* се двете основни карактеристики на институцијата државен јавен правобранител и на тие карактеристики мора да се темели работењето на истата. Независноста е неопходна за да биде обезбедена вистинска и привидна непристрасност и да биде воспоставена блиска соработка меѓу државниот јавен правобранител и министерот. *Интегритетот* на државниот јавен правобранител се гледа во неговото цврсто почитување на строгиот етички кодекс на однесување – државниот јавен правобранител со своето однесување треба да ги убеди луѓето во секторот одбрана дека е лојален на државата

¹⁵ Приспособено и преземено од Асоцијацијата на државниот јавен правобранител во САД. Model Ombudsman Act for State Governments. Dayton, Ohio, 1997.

¹⁶ Вредностите, исто така, можат да се сметаат за „стандарди“. Види: International Ombudsman Association. International Ombudsman Association Best Practices (A Supplement to IOA's Standards of Practice), Version 2, 31.03.2008.

и на нејзиниот демократски политички систем кој ги штити нивните права и стекнати привилегии, така што и тие, за возврат, треба позитивно и одговорно да ги извршуваат нивните должности. Државниот јавен правобранител треба да биде лесно достапен за воените и цивилните службеници, како и за граѓаните и работните луѓе. Тој мора да има пристап во сите воени логори, дивизии, единици и други области на военото делување, како и слобода да бара и да добие пристап до комплетната документација поврзана со предметот на истрага, со гаранција дека ниту еден документ нема да биде задржан. *Доверливоста* би требало да му помогне на државниот јавен правобранител да ја стекне довербата кај граѓаните. Од сите кои работат во канцеларијата на државен јавен правобранител, оваа функција бара да бидат што е можно попрофесионални. Ако тие работат професионално, ќе биде зајакнат професионализмот во сите институции на одбраната, и воопшто во владата. Државниот јавен правобранител би требало да биде политички неутрален. Тој не смее да биде поврзан со каква било формална или неформална асоцијација внатре во самата организација, што ќе доведе до вистински или привиден судир на интереси или така да ја компромитира неутралноста на канцеларијата на државниот јавен правобранител.

- *Поставување*: Без разлика на тоа за кој модел на државен јавен правобранител станува збор, поставувањето на оваа функција би требало да биде резултат на консултација, барем меѓу министерот за одбрана и собраниската група за одбрана. Оваа група, меѓу останатото, има овластување да бара, не само од министерот, туку и од кој било висок претставник на власта и од секој припадник на армијата, да сведочи по одредени прашања.
- *Кадар*: Канцелариите на државниот јавен правобранител имаат различни модели на вработување на кадар, особено кога треба да се воспостави рамнотежа меѓу потребите за независен цивилен кадар и потребите за стручни воени знаења и искуства. Во Германија, собранискиот комесар на вооружените сили е одговорен за селекција на кадарот. Неговата канцеларија брои околу шеесет вработени, од кои приближно половина се со средни и високи чинови, и директно ги разгледуваат случаите кои се упатени до канцеларијата на комесарот.¹⁷ Во Австралија вработените во канцеларијата на државниот јавен правобранител за одбрана се членови на Државната служба на Австралија. Во Холандија, во канцеларијата на главниот инспектор се вработени шеснаесет воени лица и тринаесет цивилни лица, додека пак на функцијата главен инспектор и началник на Генералштабот се менуваат припадници од три различни служби.¹⁸
- *Транспарентност и одговорност*: Информирањето на органите кои ја претставуваат канцеларијата на државниот јавен правобранител и информирањето на пошироката јавност во врска со работата на ова тело треба

¹⁷ Gleumes, Karl. The Parliamentary Commissioner for Armed Forces: Her Role in Exercising Parliamentary Control over the Federal Armed Forces and Processing Petitions from Service Personnel, 17.

¹⁸ Види интернет-страница (www.ombudsman.forces.ca) државен јавен правобранител на вооружените сили на Канада.

да биде пропишано со закон. Државниот јавен правобранител барем еднаш годишно би требало да поднесува извештај за неговото работење на органот од кој е поставен на таа функција, на другите креатори на политиката и на јавноста.¹⁹ Во врска со своите активности, државниот јавен правобранител може да објавува брошури, практични прирачници за граѓани и разни служби, со што ќе ги информира истите за начинот на работењето на канцеларијата, за спроведените инспекции во МО и вооружените сили, за истраги спроведени во врска со управните одлуки на МО и вооружените сили. Исто така, може да става информации и на интернет-страницата на државниот јавен правобранител и да ги објавува во електронски билтени каде што би биле опишани последните студии во врска со завршените случаи од кои пошироката јавност може да извлече поучна корист, да објавува постери во кои е опишана улогата на државниот јавен правобранител и услугите кои тој ги дава, како и извештаите кои државниот јавен правобранител ги поднел до собраниската група.²⁰

Заклучок

Институцијата државен јавен правобранител е една од клучните компоненти на „хоризонталната“ одговорност на политичките, извршните и безбедносните државни системи. Институцијата државен јавен правобранител во секторот одбрана треба да ги спречува политичките, управните и командните тела во овој сектор, како и владата и државната администрација од непримерно работење, но и да обезбеди правата на воениот и цивилниот персонал да се во согласност со демократските норми и вредности.

Флексибилноста на моделот државен јавен правобранител подразбира дека интегритетот во областа одбрана може да биде промовиран на повеќе начини: со водење истраги, поднесување на извештаи, организирање јавни расправи, поднесување извештај пред собранието и одржување состаноци со државни функционери. Во секој случај, станува збор за канцеларија која треба да биде потполно самостојна при решавање на поплаки за наводно лошо управување и да ја испита оправданоста за таквите тврдења.

За да може канцеларијата на државниот јавен правобранител да го јакне државниот одбранбен интегритет, нејзината функција мора да биде регулирана со закон и заштитена од произволна цензура и забрани.

Исто така, канцеларијата на државниот јавен правобранител мора да има на располагање одреден буџет, да вработува непартиски кадар и да биде лесно достапна за граѓаните и вработените во секторот одбрана. Доколку сите овие услови бидат исполнети, државниот јавен правобранител ќе може да изврши притисок врз државната – извршна власт да ги почитува неговите препораки и да постапува во согласност со истите, вклучувајќи ги и препораките кои се однесуваат на изградбата на интегритетот во секторот одбрана.

¹⁹ Повеќето канцеларии секоја година објавуваат извештаи кои содржат опис на активностите преземени во текот на изминатата година: број на претставки, број на неформално решени претставки, предмети во врска со кои е спроведена истрага или, пак, истата е во тек, препораки и податоци во врска со тоа дали е постапувано според препораките или не.

²⁰ Списокот се темели врз искуствата на државните јавни правобранители во: Австралија, Канада, Германија, Норвешка и САД.

Одбранбената индустрија како сојузник во намалување на корупцијата

За еден антикорупциски систем да функционира ефективно, одбранбената индустрија мора да е во сојуз со него. Сè повеќе се забележува важноста од општествено одговорно деловно работење и легитимност, кои се директно поврзани со поголема транспарентност. Во ова поглавје ги претставуваме политиките за интегритет на два големи изведувачи и предлагаме понатамошни мерки за иднина кои одбранбената индустрија и владите треба да ги спроведат за да се унапреди интегритетот на одбранбениот сектор.

1. Одбранбената индустрија како дел од решението за намалување на корупцијата: Американска перспектива

Постои верување дека корупцијата на одредени пазари едноставно е цена која мора да се плати за да се работи на тој пазар. Според ова верување, напорите да се бори против корупција се без резултат и непотребни. Едноставно, тоа треба да се прифати како такса. Ова гледиште ги занемарува вистинските зла кои произлегуваат од корупцијата. Тоа ја уништува јавната доверба во владите и корпорациите, го намалува квалитетот на производите и услугите кои се набавени со користење на јавни фондови, го минира ефикасното функционирање на слободниот пазар. За среќа ова гледиште сè повеќе губи на кредибилитет во денешно време кога земјите во светот се меѓусебно поврзани, така што корупција од висок ранг, на крајот секогаш се открива, се објавува и се критикува на штета на инволвираните страни.

Во изминатите години, одбранбената индустрија насекаде во светот е изложена на обвинувања дека постои корупција кај неа. Ова значајно ја намали довербата во индустријата која во главно зависи од јавните фондови. Можеби се чини несоодветно да се каже дека партнерство меѓу индустријата и владата претставува единствено ефективно средство за борба против корупцијата. Меѓутоа, ако погледнеме од друга страна, се чини логично дека подеднакво треба да се нападне корупцијата која се јавува во понудата, а тоа е одбранбената индустрија, како и во потрошувачката, а тоа се владини агенции или нивниот персонал.

Во ова поглавје е анализирана корупцијата која се јавува во понудата, фокусирајќи се на најдобрите практики усвоени од големи одбранбени корпорации во САД, поточно „Локхид Мартин“ (Lockheed Martin), односно обезбедување на највисоки етички стандарди.

Иницијатива на одбранбената индустрија (ИОИ) (Defence Industry Initiative-DII)

Повеќето од големите изведувачи во САД кои работат со секторот одбрана припаѓаат на ИОИ. Иницијативата е основана 1986 г. како одговор на уништување на јавната

доверба во одбранбената индустријата предизвикана од многу пријавени случаи на измами, загуби и злоупотреба во ова индустрија и во Министерството за одбрана. Сите потписници на ИОИ се обврзаа дека ќе ги усвојат и ќе се придржуваат до шесте начела за самоуправање. Овие начела се дадени во Антрфиле 20.1.

Секој потписник еднаш годишно пополнува детален годишен прашалник за спроведување на етичките програми и практики. Добиените резултатите од овие прашалници се објавуваат во годишниот ИОИ Извештај за јавна одговорност.¹

Иако секој членка на ИОИ на основа на овие шест начела усвојува сопствен пристап, со размена на најдобрите практики, програмите на најголемите изведувачи во САД имаат заеднички елементи.

Елементи на ефективен етички програм

а. Етички кодекс или кодекс на однесување

Секоја членка на ИОИ има усвоено етички кодекс, често нарекуван и кодекс на однесување. Кодексот на однесување ги поставува вредностите и стандардите до кои компанијата и нејзините вработени се очекува да се придржуваат. За да е ефективен, кодексот треба да ја рефлектира културата и посветеност на интегритет на компанијата. Покрај изразување на вредностите на компанијата, кодексите на многу американски компании содржат и стандарди на однесување. Во кодексот на ИОИ, членките најчесто се вклучени со стандарди кои се однесуваат на прашања како што се дискриминација, вознемирување, правила на деловно однесување, како и мерки за спречување на корупцијата и незаконски провизии.

Кодексот на „Локхид Мартин“: Поставување стандарден, етички и бизнис кодекс на однесување², постои од самото основање на компанијата. Во него е

Антрфиле 20.1. Принципи на самостојно управување во Иницијативата на одбранбената индустрија

1. Секој потписник мора да има и да се придржува до пишан кодекс на деловно однесување. Со кодексот се утврдени високи етички стандарди кои се применуваат кај сите вработени во организацијата.
2. Сите потписници се должни да ги обучуваат своите вработени за нивните лични одговорности во согласност со кодексот.
3. Потписниците треба да поттикнат внатрешно пријавување на кршење на кодексот и да ветат дека нема да се одмаздуваат за такво пријавување.,
4. Потписниците имаат обврска самостојно да управуваат со својата организација така што ќе контролираат и ќе надгледуваат примена на федералните закони за набавка и доброволно ќе објавуваат пред властите кршење на федералните закони за набавка.
5. Потписниците се должни да ги споделуваат најдобрите практики на ИОИ принципите: секој потписник треба да учествува во годишниот Форум за најдобри практики.
6. Секој потписник на ИОИ е одговорен пред јавноста за својата работа.

Извор: Charter of the Defense Industry Initiative. Article III: www.dii.org

¹ Годишните извештаи почнувајќи, од 2003 г. се достапни на веб-страницата на Иницијативата на одбранбената индустрија: www.dii.org

² Достапни се на следната веб-страница: www.lockheedmartin.com/data/assets/corporate/documents/ethics/setting-the-standard.pdf

нагласена посветеноста на „Локхид Мартин“ за зачувување на највисок стандард на интегритет, како и улогата која секој вработен ја има во тоа. Тој ги информира вработените за вредностите на „Локхид Мартин“ и нивната улога за зачувување на тие вредности. Секој вработен мора да потврди дека го има добиено, прочитано и разберено кодексот и дека ќе се придржува до него.

На пример, во еден дел од кодексот со наслов „Етичко деловно работење надвор од границите на САД“, е наведено дека „Локхид Мартин“ се посветени, на светско ниво, на одржување највисоки стандарди на етичко однесување. Во кодексот е наведено следново:

Подмитување, нарушување на законите за увоз и извоз, учество во нелегални бојкоти, ја нарушува довербата во пазарот, ја поткопува демократијата, го спречува економскиот и социјалниот развој, и им нанесува штета на луѓето чие деловно работење зависи од стекнатата доверба и транспарентност во трансакциски зделки.³

Наведеного го изразува ставот на „Локхид Мартин“ – да се прави тоа што е исправно. Во делот понатаму се бара од вработените во компанијата да ги почитуваат националните и локалните закони на земјите во коишто „Локхид Мартин“ работи. Исто така, во овој дел на вработените им се налага да внимаваат и да ги почитуваат антикорупциските закони, вклучувајќи ги и тие усвоени од Конвенцијата на Организацијата за економска соработка и развој (OECD) за борба против подмитување на странски државни службеници и Актот на САД за коруптивни активности во странство, како и од други меѓународни конвенции за борба против подмитувањето.⁴

б. Служби за етички прашања

Повеќето големи американски подизведувачи имаат служби кои управуваат и ги спроведуваат етичките програми. Службите за етички прашања овозможуваат кодексот на однесување на компанијата да добие поголемо значење. Најчесто ваквите служби имаат две клучни функции: 1) Комуникација, обука, ширење на вредностите на компанијата, посветеност и придржување до кодексот на однесување; и 2) Примена на правилата дадени во кодексот.

Кога ќе ги исполнат овие две функции, овие служби се грижат за зачувување на интегритетот и културата на компанијата и нивно втемелување. Всушност, тоа се најважните функции на службите за етички прашања. Најефикасен начин да се спречи несоодветно однесување или корупција е да се создаде култура во која сите вработени ќе бидат свесни дека ќе одговараат за несоодветно однесување.

Меѓутоа, културниот интегритет нема да се вкорени доколку вработените имаат впечаток дека вредностите и кодексот на организацијата се само зборови на хартија и дека не се спроведуваат на дело. Поради тоа особено важно е да се балансира меѓу потребата да се зачува приватноста на вработените и потребата да бидат информирани за последиците од кршење на кодексот на компанијата.

³ Lockheed Martin, Setting the Standard: Code of Ethics and Business Conduct (Bethesda, MD: Lockheed Martin Corporation, October 2008), 12.

⁴ Ibid., 12.

Подеднакво е важно и местото коешто службата за етички прашања го има во организациската структура на компанијата. Таа мора да е високо позиционирана за да се нагласи важноста на етичките норми за компанијата и за да се обезбеди независност во однос на другите структури. Во САД повеќето етички програми во компаниите одговараат директно пред генералниот советник на компанијата или пред генералниот директор. Повеќето програми имаат воспоставено линија на одговорности или комуникација со управниот одбор.

На крај, најефикасните служби имаат службеници за етички прашања, вработени со полно или скратено работно време, во најважните сектори на компанијата. Тие службеници ја претставуваат човечноста на етичките служби и се достапни за консултација, давање упатства, како и да испитаат случаи каде што постои инсинуација за кршење на етичкиот кодекс. Со тоа што се дел од одделите во компанијата, службениците за етички прашања можат поактивно да учествуваат со совети за деловно работењето на компанијата.

Во „Локхид Мартин“, службата за етички прашања за својата работа одговара директно пред извршниот директор, генералниот директор и претседателот на компанијата, како и пред управниот одбор. Компанијата има повеќе од 65 службеници за етички прашања, со полно или скратено работно време, кои се дел од разни сектори.

в. Жешки линии, дежурни линии или канали за пријавување

Начинот на кој вработените можат да пријават одредени проблеми или да побараат помош од службите за етички прашања претставува основен елемент на секоја етичка програма во САД. Повеќе етички програми во САД имаат воспоставено разни механизми кои им овозможуваат на вработените да ги изнесат своите проблеми или да побараат помош за некое етичко прашање. Некои од нив се: директен разговор со службеникот за етички прашања, праќање електронска пошта до одреден службеник за етички прашања или до електронската адреса на службата, оставање порака на интернет-страницата за оваа намена, праќање писмо или факс. Меѓутоа, најважен канал за пријавување е жешката или дежурната линија. Најчесто тоа е бесплатен телефонски број кој го поврзува вработениот директно со службата за етички прашања. Овие линии им овозможуваат на вработените да пријават проблеми и да останат анонимни доколку сакаат. Вработениот кој оставил анонимна порака има можност повторно да се јави на истиот број и да се информира дали службата сторила нешто во врска неговиот/нејзиниот проблем.

Ефективните канали за пријавување им овозможуваат на службениците кои забележале незаконско однесување или некој ги присилува да учествуваат во корупција да го искажат тоа, и да се надеваат дека нивниот проблем ќе биде решен. За да биде ефикасна во врска со ова прашање, компанијата мора јасно да стави до знаење дека е забранета одмазда за службениците кои ги користеле овие канали со најдобра намера. Токму стравот од одмазда спречува многу вработени да пријават несоодветно однесување.

д. Обука за укажување помош

Повеќето етички програми во САД им овозможува на вработените обука за запознавање со етичките кодекси на компанијата. Оваа обука е насочена на

запознавање со посебни правни или регулативни ризици со кои компанијата може да се соочи. Обуката за кодекс на однесување која во компанијата „Локхид Мартин“ се вика „Обука за подигање на свеста“ и може да содржи и разгледување на регулативи, но главно се сведува на запознавање со вредностите, културата и етничкото донесување одлуки во одредена компанија. Ниту една од двете горенаведени обуки не се обидува вработените да ги направи стручњаци за правни или регулаторни прашања. Нивна цел е да се подигне свеста на вработените и да им помогне да разберат кога треба да побараат совет.

Обуката за познавање на законите и регулативите во компанијата „Локхид Мартин“ се врши по електронски пат, на повеќе нивоа, во зависност од функцијата која службеникот ја има во компанијата. На пример, механичарот кој поправа авиони нема потреба од обука за увозна и извозна трговија, бидејќи за секојдневната работа не му е потребно тоа знаење. Меѓутоа, сите вработени мораат да ја поминат обуката за законот за работни односи, бидејќи компанијата „Локхид Мартин“ соработува со Владата на САД и со нејзините службеници, и поради тоа е неопходно да се познава ова тема. Исто така, курсевите за познавање на регулативи мора да се повторуваат секоја година или секоја втора година. Компанијата има решение и за вработените кои немаат пристап до компјутер, како и за вработените кои се лица со посебни потреби.

Обуката за подигање на свест се спроведува еднаш годишно. За разлика од претходната обука која се врши по електронски пат, оваа едукација се спроведува во живо, и тоа најчесто од некој раководител. Тоа се постигнува со примена на каскадна обука, така што Боб Стивенс, извршен и генерален директор на компанијата „Локхид Мартин“ го обучува персоналот од својата канцеларија, потоа тие го обучуваат својот персонал сè додека не е целосно обучен персоналот на компанијата. Обуката најчесто трае еден час и се состои од видеопроекции и разговори на темите претставени со видеата.

е. Комуникација

Ефективни етички програми вложуваат многу труд во развивање на нови начини на комуникација, така што сите вработени ја имаат на ум важноста да се придржуваат до етичките стандарди на компанијата. Компаниите користат билтени, електронски пораки, постери, разгледници и веб-страници за во текот на цела година да им ги пренесуваат на вработените пораките за етика и интегритет. Креативните средства за комуникација најчесто повеќе им го привлекуваат вниманието на вработените од задолжителните обуки. Многу компании во САД користат технологија за да им испратат етички пораки на своите вработени. На пример, некои компании објавуваат видеоклипови за различни етички дилеми на страницата „Јутјуб“ или пишуваат „блогови“ за етички прашања или актуелни случувања кои се пример за нивно успешно решавање.

Минута за интегритет е најпопуларно средство за комуникација во „Локхид Мартин“, користено од службата за етички прашања. Тоа е серија од кратки видеоснимки кои вработените ги добиваат преку интернет, а служат како дополнување на годишната обука за подигање на свеста, бидејќи во текот на целата година ги засилува пораките за етика, различност и сеопфатно лидерство. Компанијата годишно објавува три серии на вакви снимки. Сите снимки обработуваат настани кои навистина се случиле на работното место,

како и важни теми од типот: вистинско однесување при меѓународно деловно работење, вознемирување, судир на интереси, дискриминација или други примери на несоодветно однесување. Темите се обработуваат во текот на три недели преку две минутни сегменти. Првите два сегменти завршуваат со отворени прашања и ги наведуваат вработените да го следат новиот сегмент наредната недела за да видат што се случило.

Посебни техники за борба против корупцијата

Во следниот дел ќе наведеме неколку техники за борба против корупцијата, поддржани од моќна етичка програма со која се обезбедува унапредување на интегритетот за да стане составен дел од културата на компанијата. „Локхид Мартин“ ги смета следниве техники за ефективни во борба против корупцијата:

- Посебно внимание се обрнува на делови од Кодексот на однесување кои се однесуваат на борба против корупција, давање и примање деловни подароци и судир на интереси.
- Постои детално објаснета политика на компанијата во врска со земање незаконски провизии, прифаќање на бенефиции и деловни подароци и конфликт на интереси.
- Дадени се насоки за правилата на гостопримство, соодветни деловни подароци и услуги кои важат во различни земји со кои соработува компанијата. Овие насоки им се лесно достапни на сите вработени.
- Постои обврска да се пријават сите деловни подароци кои ја надминуваат вредноста наведена во насоките, исто како и плаќања поради посредништво во деловно работењето.
- Се спроведува обука за законите и регулативите, како и за кодексот на однесување кои се однесуваат на политиките за борба против корупција.
- Се врши ревизија на сите аспекти на борба против корупција во компанијата.
- Темелно се проверуваат сите агенти и консултанти трети лица пред да се ангажираат. Длабинската анализа вклучува проверка на јавно достапните информации кои постојат за третите лица, проверка на препораки, податоци достапни во амбасадите и разговор со истите.
- Агентите и консултантите на трети лица мора да се придржуваат до правилата пропишани со Кодексот на однесување во компанијата „Локхид Мартин“, особено до стандардите за спречување корупција.
- Договорите склопени со агентите и трети лица-консултанти периодично се ревидираат и повторно детаљно се проверуваат.

2. Политика на интегритет: пример на европски изведувач кој соработува со секторот за одбрана

Во изминатите години сè поголем број меѓународни компании увидуваат дека строгите етички стандарди и деловното работење во согласност со меѓународните закони и прописи мора да бидат составен дел од нивите стратегии. Компаниите како реакција на големите промени во економскиот и геополитичкиот контекст, како и растот на обемот на нивната работа, темелно анализираат одредени аспекти

во нивното деловно работење, почнувајќи од управување со човечки ресурси, маркетинг и продажба, индустриски операции, како и односот меѓу акционерите. Со усвојување на политиката за корпоративна одговорност во 2001 компанијата, „Тејлс“ (Thales) е меѓу првите европски компании кои воведоа формални промени во својата организација.

Сложено и променливо опкружување

За време на своето постоење компанијата „Тејлс“ успешно се приспособува на промените во опкружувањето. Тековната трансформација на институционалните рамки кои регулираат „индустрија на суверенитет“ на почетокот на 21 век се значајна промена, исто колку и сите други промени кои ги воведоа оваа компанија.

Оваа компанија, како и фирмите кои ги отвори во други земји (Велика Британија, Холандија, Австралија итн.) со децении работеше во строго национални рамки и под силна контрола на државата. Како најголем клиент, а понекогаш и како акционер, државата беше вклучена во изготвување на стратегиите на оваа компанија, финансирање на истражување и развој, издавање дозволи за извоз, како и други аспекти на деловно работење.

Денес „Тејлс“ оперира на многу локални пазари и веќе не работи во една јасно дефинирана и постојана национална рамка, туку во глобално стратешки простор. Во овој нов контекст, управување со човечки ресурси или вршење на меѓународни бизнис-трансакции станува уште посложена задача.

И покрај глобалното деловно работење, фирмите кои работат во составот на компанијата се потпираат на чувствителни технологии, од стратешка и суштинска важност за националниот суверенитет на секоја држава.

Ова контрадикторна структура носи многу предизвици за транснационалните компании и нивните законодавци и бара поинаков метод на управување, заснован на иновативни концепти за корпоративно управување.

Поголема транспарентност и отвореност

Сложеното меѓународно економско опкружување дополнително го усложнуваат и меѓународните организации и националните законодавачи кои постојано донесуваат нови прописи и закони, не секогаш доследно, додека цивилните акционери, вклучувајќи ги и невладините организации кои постојано бараат нови и повисоки стандарди од бизнис-заедницата.

Во недостаток од глобален модел на управување, бројните прописи и правила и нивната сложеност внесуваат уште поголема конфузија во работното опкружување, особено ако се земе предвид дека некои „благии“ кодекси на однесување и стандарди, повеќето создадени во Велика Британија и во Америка, се спротивни од правните системи на други земји. Со порастот на глобализацијата на деловно работењето и сложените нормативи и законодавство, кои се резултат на одлуки на органите на власта, расте потребата за транспарентност и компаниите се присилени своето деловно работење да го направат транспарентно и отворено.

Етичко управување

Додека насекаде низ светот расте притисокот врз практиката на управување, влијанието на јавните органи кои единствени имаат власт да донесуваат „строги

закони” е сè помало, бидејќи долгорочно веќе ниту еден закон не одговара на економската реалност. Законите е потребно постојано да се менуваат и да се ревидираат, и тоа ги прави уште понејасни. Токму поради тоа законодавците ги создаваат само основните законски акти, а им оставаат на компаниите да ги креираат сопствените кодекси, насоки и стандарди на етичко однесување. Концептот на етичко и корпоративно однесување почнува таму каде што завршува законот.

Ова измена на управувачката рамка им дава на компаниите поголема одговорност, што директно влијае врз нивните интерни процеси на управување и бизнис-моделите. Со намера да се прилагоди на новите услови, компанијата „Тејлс“ пред неколку години воведо сложена политика на етички и корпоративни одговорности. Во рестриктивна и нормативна правна рамка од раководителите постојано се очекува да решаваат за примена на различни стандарди. Тие мора да најдат баланс меѓу најмалите напори и оптимално вложениот труд, исто така внимателно треба да ги одмерат можностите за долгорочно обезбедување на одржлив развој и профитабилност. Овие избори се клучна одговорност на раководителите и стануваат сè посложени. Како што расте бројот на акционерите и нивните барања стануваат поспецифични.

Раководството, исто така, треба да ги прифати моралните очекувања на своите вработени, кои сè повеќе припаѓаат на различни култури и традиции бидејќи компанијата го шири своето деловно работење на меѓународниот пазар. За да биде раководењето на компанијата ефикасно во овој глобален концепт, важно е да е експлицитно, а не имплицитно, усните пораки да се заменат со пишани правила, дискреционите одлуки да се заменат со најдобра практика. Се појавува нова парадигма за управување.

Справување со ризикот

Почнувањето со бизнис секогаш подразбира одреден степен на ризик. Меѓутоа, поради глобалните текови, чувствителната технологија, растечка правна комплексност, нови општествени барања и сè поголемата конкуренција, сега е потребно повеќе од кога било да се идентификуваат и да се справува со тие ризици. Покрај тоа, граѓанската и криминалната одговорност на компаниите и нивните раководители сè почесто е доведена во прашање, бидејќи судските спорови стануваат почести во бизнис-светот.

Поради сето тоа, а и поради секторот во којшто работи, политиката на корпоративна одговорност на „Тејлс“ се базира не само на длабинска анализа на ризиците кои произлегуваат од непочитување на законите, туку и на правилата на етичко однесување и интегритет кои ги поддржуваат највисоките раководни органи на компанијата со кои се запознаени сите вработени. Со ваков пристап се подига свеста на раководните кадри за тековните проблеми и се обезбедува рамка за постојано унапредување на деловното работење која поттикнува развој на постоечката внатрешна политика на компанијата.

Приспособени процеси

Во компанијата „Тејлс“ веруваат дека одговорно деловно работење подразбира почитување на меѓународните трговски прописи, особено преземање мерки да се избегне извоз на чувствителна технологија и воена опрема во земји кои се

класифицирани како ризични, што придонесува за решавање на проблемите поврзани со трговија со оружје за масовно уништување и глобален тероризам. Механизмите за внатрешна контрола се засилени во целата компанија поради поефикасно спречување на корупцијата во секторот каде што има трансакции на поголеми суми пари, особено во земјите што не ги почитуваат етичките стандарди.

Ригорозни процедури за спречување корупција

Во компанијата постои кохерентен збир на одредби и строги процедури за делегирање на одговорности со коишто треба да се осигура работење во согласност со меѓународните закони против подмитување. Поточно, преземени се мерки со кои оперативните единици нема да склучуваат самостојно договори со агентите или надворешните подизведувачи поради полесно извршување на меѓународни трансакции. Со сите ресурси кои го работат извозот и маркетингот во оперативните единици управуваат проверени организации, особено организацијата „Тејлс интернешанал“ (Thales International). Тоа се единствени организации кои се акредитирани од компанијата да се занимаваат со сложени прашања во строго регулирани рамки. Оваа политика ја подобрува ефикасноста на продажбата и маркетингот во компанијата „Тејлс“ и обезбедува строг мониторинг на почитувањето на меѓународните комерцијални трансакции.

Постапките и директивите важат за сите надворешни даватели на услуги, како и за индивидуи, консултантски фирми и компании кои и помагаат на компанијата „Тејлс“ при маркетинг и продажба на клиенти од јавен и приватен сектор. Консултантите со коишто соработува компанијата мора да се стручни во своето поле на работење и да се регионално или меѓународно признаени. При избор се применуваат строги процедури на селекција: кандидатот мора да пополни детален прашалник за пријавување, да ги приложи на увид документите за регистрација на фирма, и сите останати официјални документи, особено годишните извештаи, а високото раководство мора да приложи докази за примена на сите законски прописи во меѓународно тргување. Сите овие информации подоцна ги собира и ги анализира некој надворешен орган. За ризик фактор се смета секоја информација за кандидатот која бара дополнителна истрага или за која мора да решава високото раководство. Процесот на избор вендаш се стопира доколку постојат информации кои се означени како „стопирани“. Овие услуги мора да се платат во согласност со строгите процедури. На пример, парите не може да бидат пренесени на сметки на институции кои се наоѓаат во таканаречен даночен рај. Сите плаќања мора да се во сооднос со дадената услуга и да одговараат на видот на услугата. Сите овие процедури се запишани во *Прирачникот за најдобри практики* и се одобрени од раководството на компанијата. Овие процедури постојано се подобруваат за да се зголеми нивната ефикасност, како и ефикасноста на мерките за нивно спроведување.

Развој на најдобри практики

Компанијата е изложена на ризик доколку нејзините конкуренти се во можност со помалку етички избори минимално да ги исполнат законските барања. Поради тоа е потребно во целиот сектор да се воведат единствен пристап за развој на заеднички стандарди кои сите компании ќе ги прифатат како најдобри практики и

ќе се создадат еднакви услови за сите. Компанијата „Тејлс“ покрена иницијатива во Европската асоцијација за воздухопловна и одбранбена индустрија (ASD).

Етика и корпоративна одговорност во компанијата „Тејлс“

Раководството на компанијата „Тејлс“ сфатило дека ефикасното работење во согласност со законот мора да излезе од рамките на меѓународните маркетиншки и трговски операции и да се прошири на сите активности со кои се занимава компанијата. Етичката и корпоративната одговорност на „Тејлс“ е искажана во „Етичкиот кодекс“ кој се проследува до сите вработени, но и преку бројни процедури за решавање на прашања врзани со трговија, заштита на човековата средина, работни односи и социјални прашања. Основана е и посебна служба во чиј состав се наоѓа и Одбор за етичка и корпоративна одговорност. Тој ги креира политиките во компанијата „Тејлс“. Основано е и посебно одделение кое е задолжено за спроведување на овие политики. Локалното спроведување на политиката на ниво на одделение и земја е поддржано од цела мрежа на службеници задолжени за етички прашања.

Покрај тоа, започнати се и големи кампањи за подигање на свеста на вработените, обука и размена на информации, во што спаѓа и програмот за учење на далечина. Овие кампањи имаат цел да го зголемат учеството на вработените во животот на компанијата на сите нивоа, како и да обезбедат почитување на нејзините етички вредности.

3. Понатамошни мерки за унапредување на интегритетот на одбранбената индустрија

Најголемите подизведувачи во Западна Европа и во Северна Америка кои работат со секторот за одбрана во последно време сè повеќе ги усвојуваат етичките стандарди и кодекси на нулта-толеранција за корупција во каков било облик. Асоцијациите на овие фирми собираат научни податоци и работат на унапредување на стандардите на работење. Во Антрфиле 20.2 даден е пример на активностите со кои се занимава Европската асоцијација на воздухопловна и одбранбена индустрија (АСД).

Имајќи ја на ум корупцијата кај набавувачите, најголемите изведувачи и асоцијации на одбранбена индустрија ќе продолжат со анализирање и подобрување на ефикасноста на кодексите за интегритетот, ангажирање на понудувачи, при што ќе вклучуваат мали и средни претпријатија, како и примена на стандардите од што поголем број претпријатија. Постоене на еднакви услови на деловно работење и чесна конкуренција може да се загарантира само со примена на доследни и усогласени стандарди кои важат за сите извозни компании.

Потребно е да се осигура дека подизведувачите, консултантите, лобистите и сите останати посредници треба да се придржуваат до исти етички кодекси до кои се придржуваат и овие фирми. Тие може да тврдат дека во нивната понуда нема корупција само доколку горенаведените стандарди се почитуваат во целиот синџир на набавка.

Совет до властите е на јавни тендери да ги земаат предвид само оние кандидати кои ги усвоиле заедничките стандарди на одбранбената индустрија за

унапредување на интегритетот и борбата против корупцијата. Покрај тоа, треба да се исклучат оние понудувачи кои користеле корупција за да добијат договори и за тоа да се известат владите во други земји. Од Асоцијацијата на одбранбена индустрија се очекува на таквите фирми да им се одземе членството.

Антрфиле 20.2. Етички принципи и антикорупциска иницијатива на Европската асоцијација на воздухопловна и одбранбена индустрија

Во 2006 година генералните директори на компаниите кои се членки на Советот на АСД потврдија дека се решени да придонесат за развој на пазар во кој нема корупција, така што на сите учесници на меѓународниот пазар ќе им се овозможи да се натпреваруваат под рамноправни и чесни услови.

Претставниците на индустријата изјавија дека ќе се придржуваат до правилата наведени во националните закони кои ја применуваат Конвенцијата OECD од 1997, *Конвенцијата за борба против подмитување на туѓи власти во меѓународни деловни трансакции*, како и други важечки законски акти. Асоцијацијата формираше Група за етички прашања и сузбивање на корупцијата. Групата изврши компаративна анализа на практики кои во моментот постојат во компаниите кои се членки на Асоцијацијата. Внатрешните етички кодекси ги анализираше независен правник кој, исто така, претседава со Комисијата за борба против корупција во Меѓународната деловна комора (ICC).

После овие активности креирани се Заеднички стандарди на Европската воздухопловна и одбранбена индустрија, кои Советот ги одобрил во април 2007 година. Членките на националните асоцијации во рамките на АСД морале да потпишат дека ги прифаќаат овие стандарди, а компаниите-членки на АСД потпишале и изјава за прифаќање на стандардите. Прифаќање на стандардите претставува предуслов за зачленување во Асоцијацијата од октомври 2008 година, а во подготовките е структуриран и процес на примена на показателите за напредок, кои претпријатијата треба да ги поттикнат и да ги убедат да потпишат во согласност со стандардите.

Асоцијацијата, со поддршка на Меѓународната деловна комора, придонесува за иницијативата етичките начела за борба против корупција да се прошират и на земјите кои не се членки на OECD.

Извор: Aerospace and Defence Industries Association of Europe, Annual Report 2007. Brisel: ASD, 2008: 20.<www.asd-europe.org>; The „Common Industry Standards for European Aerospace and Defence”. <[www.asdeurope.org/Objects/2/Files/WEB Common Industry Standards.pdf](http://www.asdeurope.org/Objects/2/Files/WEB%20Common%20Industry%20Standards.pdf)>.

Меѓународните организации, како што е на пример НАТО, може да го олеснат развојот на ефикасна, урамнотежена и сеопфатна стратегија за унапредување на интегритетот на претпријатијата кои му набавуваат роба и услуги на секторот за одбрана. Тие, исто така, може да поттикнат поголема транспарентност кај одбранбената индустрија, вклучувајќи тука и транспарентност на сопственост, и да ги поддржат набавувачите во секторот за одбрана да ги исполнат условите за напредување на интегритетот.

Фирмите кои работат со секторот за одбрана можат да бидат сигурни сојузници во заедничката борба против корупцијата во одбраната, само доколку државните власти, понудувачите, меѓународните организации и асоцијациите соработуваат.

Улогата на граѓанското општество и на медиумите

Вовед

Во ова поглавје ќе биде разгледана незаменливата улога на граѓанското општество и медиумите во градењето на интегритетот и намалување на корупцијата во секторот за безбедност и одбрана. Прашањето на „изградба на идентитет“ е анализирано најчесто од перспектива на реформи во секторот за безбедност (РСБ). Концептот РСБ настанал во текот на деведесеттите години од минатиот век откако било препознаено дека развојот и безбедноста се две страни на една монета, и притоа унапредувањето на безбедноста треба да биде дел од зајакнувањето на демократското и доброто управување. Доброто управување, пред сè, треба да биде праведно, ориентирано кон луѓето, одговорно и транспарентно. Тоа поттикнува пошироко учество и консултирање при одлучување или планирање, ефективно и ефикасно управување со јавниот сектор и подразбира активна поддршка и учество на граѓанскиот сектор. Со други зборови, партиципативните процеси, борбата против корупција и бирократската одговорност го прават доброто управување легитимно. Кај доброто управување нагласено е ефективното и ефикасното користење на ресурсите и промовирање на активното учество на приватниот и граѓанскиот сектор кои претставуваат противтежа на личните интереси.¹

Комитетот за помош на развојот (*Development Assistance Committee, DAC*) во рамките на Организацијата за економска соработка и развој (*Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD*), со одобрение на сите членови, во 2004 објави документ за политиките, во кој од засегнатите страни се бара „да ја предефинираат безбедноста и реалистичката дебата за безбедноста да ја заменат со сеопфатен и кооперативен пристап“². Комитетот за помош на развојот (КПР) го опишува РСБ како „трансформација ‘на системот за безбедност’ во која се вклучени сите актери, нивните улоги, одговорности и активности. Тие заедно управуваат со системот, а тоа управување е подобро усогласено со демократските норми и здравите начела на доброто управување, и придонесува за добро функционирање на безбедносната рамка.“³ Во обидот да се изгради „интегритет

¹ Born, Hans; Fluri, Philipp H. and Lunn, Simon (eds.). *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform*. A collection of articles on foundational aspects of parliamentary oversight of the security sector. DCAF/NATO Parliamentary Assembly, 2003: Glossary, 240–241.

² OECD Development Assistance Committee. *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice*. Paris: OECD, 2004.

³ OECD. *Security System Reform and Governance: A DAC Reference Document*. Paris: OECD, 2005. <www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>.

на институционалната култура “ (Дваесет и четвртото поглавје), нема потреба да се креираат нови концепти, сосем доволни се целите и стандардите поставени во РСБ кои, пак, се креирани од КПР. Она што најмногу недостасува е ефикасна имплементацијата на постоечките стандарди, посебно оние кои се однесуваат на транспарентност и одговорност⁴, и целосно да се разбере придонесот на клучните актери, пред сè граѓанското општество.

Со самиот развој на РСБ-концептот во текот на последниве години, граѓанското општество игра важна улога за градењето на интегритетот на овој концепт и сè повеќе е прифатен фактот од страна на многу држави, како и од Обединетите Нации, дека невладините организации, медиумите и парламентот можат да ги исполнат главните цивилни функции: следење и мониторинг. Парламентот не може да гарантира дека следењето ќе биде ефективно и да сметаат дека владата е одговорна за сите активности и политики во секторот за безбедност, бидејќи за тоа нема доволно време, средства и стручност. Како што е наведено од КПР „вклучувањето на граѓанскиот сектор во програмите на РСБ е предуслов за воспоставување на поширока и посеопфатна локална сопственост, и во крајна линија, за одржливост“⁵. Како што веќе е напоменато во претходите поглавја⁶, независниот надзор што го вршат организациите на граѓанското општество (ОГО) и медиумите е неопходен елемент за градење на интегритетот и е од суштинско значење за ефикасна примена на иницијативите на реформата на секторот за безбедност со кои се зајакнува доброто управување кај институциите за одбрана и се намалуваат ризиците од појава на корупција.

Генерално гледано, конкретната улога на ОГО и медиумите во РСБ, како и за градењето на интегритетот е мошне ограничена, не само кај кривките демократии или во земјите во транзиција (најчесто поради авторитативната природа на режимот и слабото граѓанско општество), туку кај развиените демократски општества, особено земјите-членки на НАТО (кај кои независно делување на граѓанскиот сектор се уште е ограничено, а за кое ќе стане збор во понатамошниот дел од поглавјето). Ова поглавје би требало да поттикне дискусија за причините за ваквата ситуација, како и за тоа што треба да се направи за да се зајакне улогата на граѓанското општество и на медиумите за време на мониторингот и реформите на институциите за безбедност и одбрана.

На почетокот од ова поглавје посебно се преиспитани улогите на граѓанското општество и на медиумите, а потоа се разгледани тешкотиите при реализирање на овие улоги, дадени во три различни сценарија: во нестабилни држави, земји

⁴ Во оваа дискусија под „одговорност“ се подразбира „одговарање на прашања“ - обврската да се понудат одговори за тоа што е досега направено и што ќе се биде направено понатаму и зошто. Оваа дефиниција ја користат Вилјам Бирд (William Byrd) и Стефан Гимбер (Stéphane Guimbert) во делото објавено од Светската Банка, „Public Finance, Security, and Development: A Framework and an Application to Afghanistan.“ Policy Research Working Paper 4806. The World Bank South Asia Region Poverty Reduction, Economic Management, Finance and Private Sector Development Department, 2009: footnote 11.

⁵ OECD. *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*. 2007.

⁶ Видете на пример, петта и осма глава за националните пристапи и офсет аранжманите. И двата автори тврдат сека граѓански организации придонесуваат за обезбедување на транспарентност и одговорност.

во транзиција и држави-членки на НАТО. На крајот од поглавјето се понудени решенија и препораки за заштита и унапредување на способностите на граѓанското општество и на медиумите, со што би се влијаело на градење на интегритетот и намалување на корупцијата во институциите за одбрана.

Улогата на граѓанското општество

Активно граѓанско општество е основен предуслов за една демократија. Граѓанското општество има потенцијал да биде противтежа на моќта на државата, да се спротивстави на авторитативна влада, и благодарейќи на својата плуралистичка суштина, да осигура државата да не биде контролирана и да не зависи од личните интереси. Во последните неколку децении, демократскиот простор во многу делови од светот, а не само во развиените демократски земји, е отворен и проширен, благодарейќи на различни граѓански групи и здруженија, чиј број сè повеќе се зголемува. Не постои една единствена дефиниција за граѓанско општество. КГПР го дефинира граѓанско општество како „политички простор помеѓу поединецот и власта, изразен преку членство во невладини организации (НВО), граѓански здруженија, групи и други мрежи и организации. Организации на граѓанското општество вклучуваат НВО на државно ниво, организации на заедници, верски групи, професионални и засегнати групи, како што се синдикати, медиуми, приватни фирми, адвокатски комори, групи за заштита на човечките правата, независни консултанти, универзитети и независни научно-истражувачки центри (*think tank*).⁷

За време на панел-дискусијата организирана од страна на Генералниот секретар на ОН на тема односите помеѓу ОН и граѓанското општество, на која учествувале угледни гости, креирана е поконкретна дефиниција за граѓанско општество. Според оваа дефиниција, граѓанското општество е составено од граѓани кои доброволно се здружени во различни групи (кои не вклучуваат семејство, пријатели, државни институции и претпријатија), со цел исполнување и остварување на заеднички интереси, идеи и идеологии.⁸ Но, со цел да го дефинираме граѓанското општество во ова поглавје се послуживме со таканаречениот модел на три сектори, според кој државата се состои од влада, пазари и граѓанство. Според овој модел граѓанското општество му припаѓа на третиот сектор, кој егзистира паралелно и во интеракција со државата и профитните претпријатија (вклучувајќи ги и медиумите), а го сочинуваат граѓански движења, НВО, верски заедници, женски и младински групи, синдикати итн., кои делуваат во една земја или на интернационално ниво.

Оваа дефиниција за граѓанско општество не ги опфаќа профитните претпријатија (во кои спаѓаат повеќето главни медиуми) и организации кои работат во рамките на државниот сектор. Меѓутоа, подоцна ќе се покаже дека границите меѓу овие три сектори сè повеќе избледуваат. На пример, има одредени преклопувања на функциите на ОГО, приватни фирми и медиуми, особено откако НВО почнаа да

⁷ OECD. *OECD DAC Handbook on Security System Reform*.

⁸ United Nations General Assembly., *We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance: Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations*, A/58/817. New York, 11. 6. 2004: 13.

ги користат „новите медиуми“⁹ за мониторинг и застапување на идеи. Понатаму, во ова поглавје повеќе ќе се осврнеме на тоа зошто граѓанското општество треба да учествува во градењето на интегритетот и намалување на корупцијата во одбранбениот сектор, што тоа подразбира, какви се досегашните искуства на РСБ, и зошто јавноста често ги напаѓа НВО.

Граѓанското општество и „новата дипломатија“

Граѓанско општество е сочинето од различни организации и движења, кои ја мобилизираат друштвената енергија преку која ја изразуваат вредности и визии во кои потполно веруваат.¹⁰ Без разлика дали се засновани на принцип на членство, или дали се формално регистрирани или не, НВО најчесто се независни во однос на владата и политичките партии, и најчесто се финансирани од независни извори. Тие овозможуваат услуги (безбедноста, исто така, е важна услуга која треба да се овозможи)¹¹ со застапување на политики и развој, со едуцирање на јавноста и други непрофитни активности. Тие може да бидат големи меѓународни организации, како што е организацијата „Амнести интернашнал“ (*Amnesty International*), која има 2.2 милиони членови и претплатници во преку 150 земји и региони, но и мали локални организации. Научните институти може да се НВО или независни академски центри, но може и да се академски центри поврзани со државата, на пример, државата ги финансира, т.е. центрите ангажираат поранешни министри и функционери (тие се нивни членови или се вработени во овие центри).

Во минатото, односите меѓу државата и НВО најчесто биле затегнати или отворено непријателски, и денес ситуацијата е таква во многу делови на светот (или повторно се влошува, кое подетално ќе биде објаснето во текстот подолу). Но, во последните дваесет години овој однос се сменил и од отворен конфликт преминал во соработка за многу прашања и многу локации (ова се случува во голем дел од европскиот и американскиот континент, како и одредени делови од Блискиот Исток). Овој конструктивен однос меѓу владите и НВО од некои е наречен „нова дипломатија“¹² Ова делумно се должи на фактот дека властите сè повеќе увидуваат дека промовирање на човечката безбедноста е важен елемент на националната безбедност.¹³

⁹ Под терминот *нови медиуми* се подразбира појавата на дигитални, компјутерски или мрежни информации и комуникативната технологија во втората половина на 20 век, како што се интернетот и интернет-страниците. Под *стари медиуми* се подразбираат телевизиски програми, долготражни филмови, списанија, книги и печатени публикации.

¹⁰ Brown, L. David. *Creating Credibility: Legitimacy and Accountability for Transnational Civil Society*. Sterling, VA: Kumarian Press, 2008: 1

¹¹ Безбедноста како јавна услуга има одредени карактеристики кои влијаат на тоа како се овозможува оваа услуга и кои можности ќе бидат прифатени за унапредување на одговорностите и за финансиските аранжмани. Надзорот на услугата на обезбедување не е лесно, бидејќи безбедносните сили се наоружани и би можеле да ги загрозат цивилните контролори. Исто така, тешко е да се процени борбената готовност на вооружените сили во мирновременски услови, и затоа понекогаш се користат спорните методи на процена на учинок. Видете разговор со Вилјам Бирд и Стефан Гимбер во публикацијата на Светска Банка; Byrd, William and Guimbert, Stéphane. „Public Finance.” The World Bank, 2009.

¹² Davenport, David. „The New Diplomacy.” *Policy Review* 116, December 2002 & January 2003.

¹³ Традиционално, терминот „национална безбедност“ подразбира бранење на државата од надворешни закани. Спротивно на тоа „човечка безбедност“ подразбира заштита на *поединецот*. *Human Security Brief 2006*. University of British Columbia, Human Security Centre.

Граѓански надзор на секторот за одбрана

Поврзано со специфичната тема со која се занимава оваа книга, актерите на граѓанското општество, најчесто мал број на НВО и истражувачки институти можат да соработуваат (иако во мал број) со владите, парламентите и јавноста на пет начини:

- *Едукација на јавноста и зголемување на свеста*: Невладините организации (и медиуми) ја предупредуваат јавноста за огромната цена на корупцијата, што беше разгледано во првото поглавје, придобиваат поддршка за придвижување на национални и меѓународни иницијативи за изградба на интегритет, ја зголемуваат транспарентноста и ја подобруваат одговорноста. Зголемување на свеста на јавноста е насочено во насока самата да сфати дека спроведување на локални иницијативи на реформи во секторот за безбедност е долготрајно и значајно за граѓаните и пошироката заедница. Да се придвижат конкретни активности поврзани со специфични проблеми или со кршење на прописи, НВО успешно применуваат стратегии на десничарски активизам и „јавно именување и осрамотување“.
- *Катализатори на промени и посредници*: Невладините организации и други ОГО, како што се научноистражувачките центри (*think tank*), универзитети и научни институти, може да бидат посредници или градители на мостови меѓу две спротивставени страни. Од тој аспект, Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили (*Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF*) и организацијата „Транспаренси интернешанал,“ (*Transparency International*), повеќе од десет години предводат во воведување на промени и придонесуваат во голема мерка за градење на демократски капацитети и стручност, на тој начин што изработуваат анализи, извештаи и организираат обуки и семинари. Многу групи на граѓанското општество во Латинска Америка и Централна и Источна Европа имаат помогнато да се воспостави дијалог со војската на крајот од осумдесеттите години и почетокот на деведесеттите години од минатиот век, кога новоизбраните влади почнале со трансформација на вооружените сили. Овие дијалози на почетокот влијаеле со тоа што вооружените сили ја прекинале изолираноста и почнала размена на професионални искуства меѓу граѓанскиот сектор, избраните претставници на новата влада и командните структури на војската. Меѓутоа, во ова треба да учествуваат поголем број на елементи од граѓанското општество, особено во нестабилни држави и земји во транзиција. Тие треба да посредуваат во дијалогот меѓу државата (особено меѓу нејзините одбранбени институции) и одредени сектори на граѓанското општество кои се рамнодушни или непријателски настроени кон својата влада.
- *Обезбедување на стручни бази на знаење*: Голем број на НВО и ОГО со текот на времето имаат изградено широка база на институционални експерти и поединци, професионален кадар и искусни активисти, како и вештини за успешна примена на методологија потребна за спроведување на РСБ и добро управување. На пример, НВО заедно со војската работеле на зголемување на мерките за безбедност за складиштата на оружје и опрема, давале совети при развивање на програма за одбележување и пронаоѓање на оружје.

Исто така, учествувале и во постконфликтни програми за разоружување, демобилизација и реинтеграција. Иако можеби не се најсоодветни, со оглед на специфичност на проблемите со кои се соочува секторот за одбрана и кои беа споменати во другиот дел од оваа книга, овој стручен и кадровски потенцијал на НВО сепак може да бидат корисен за владите и меѓувладините организации (МВО) за зајакнување на иницијативите за намалување на ризикот од појава на корупција и ранливоста на секторот за одбрана. По-голема стручна база за РСБ, исто така може да придонесе за успешно надминување на „преодната фаза“ која води до добро управување и да понуди поуки кои може да ги применат оние кои управуваат со секторот за одбрана. Меѓутоа, со исклучок на ограниченото искористување на овие искуства и техничко знаење, на пример, за време на парламентарните седници, може да речеме дека тие во голема мерка не се искористени. Ова е резултат на недостаток на заемната доверба и приоритетите на НВО при користење на своите ограничени средства, за хуманитарна дејност и заштита на човечките права и развојот.

- **Обезбедување на резултати на примарни истражувања и развивање на политики:** Можеби најголемиот придонес на ОГО е тоа што истражуваат и ја документираат реалноста со „проклетство на корупцијата“ (Прво поглавје), разоткриваат грешки и противречни одлуки за употреба на воена сила, како што е одлуката за интервенирање во зони на конфликт или активирање на копнени воени операции, несоодветно, неефикасно и понекогаш нелегално менаџирање на одбраната, јавни набавки и извоз. Преку зголемување на увидот на јавноста и владата за овие прашања, граѓанското општество и медиумите овозможуваат развој на можни решенија. Овие истражувања се тесно поврзани со работата на НВО кои работат со аналитика и политики, како и научните институти кои настојуваат да изнајдат нови пристапи и стратешки решенија за изградба на интегритетот и намалување на корупцијата во секторот на одбраната. Тие ги споредуваат најдобрите практични искуства од различни делови на светот, развиваат политички иницијативи и даваат практични предлози за промена на политиката.
- **Мониторинг на примената:** Кога владата ќе усвои политика чија цел е борба против „проклетството на корупцијата“, НВО се претвораат во „кучиња-чувари“. Тие следат дали усвоената политика се применува и ја преиспитуваат одговорноста на владата во случај кога примената не е успешна или има некои недостатоци. Невладините организации, особено националните или меѓународните организации за заштита на човековите права, како што е „Амнести интернешанал“ (*Amnesty International*) и „Хјуман рајтс воч“ (*Human Rights Watch*) се важни за следење на дејствата на силите за безбедност и војската и треба да се осигурат дека не се прекршени човечките права или меѓународното хуманитарно право.

Како што ќе биде подетално објаснето подолу, граѓанското општество во текот на своето делување наидува на многу тешкотии и препреки. Ефикасните влади и парламенти би требало да овозможат пристап до документацијата за релеванните политики и да го поттикнуваат функционирањето на независниот трет сектор,

како и надзор на одбраната. На пример, ефикасен надзор може да се постигне со ангажирање на независни научно-истражувачки центри (*think tank*), научни институти, универзитети и НВО, кои би спровеле истражување и ќе направат ревизија во одредени специфични области во секторот за одбрана и безбедност (пр. во областа на криминалот, јавни набавки, кадровски политики). Но, за да може граѓанскиот сектор активно да учествува во изградба на интегритетот, особено за создавање на можност за водење на дебати за алтернативни решенија во јавниот домен, независните НВО треба да бидат во состојба да ангажираат и да ги задржат неопходните стручњаци кои имаат темелно знаење за политиките за државната безбедност, буџетот на одбраната, јавните набавки и ресурси. Моментално, кај мал број на НВО дури и во развиените демократии, постојат такви стручњаци, што значи треба да се изградат капацитети на НВО, но и да се најдат донатори кои се спремни да го финансираат сето тоа.

Групите на граѓанскиот сектор, особено последните неколку децении, ги промовираат начелата на меѓународното право кои се содржани во Повелбата на ОН и други мултилатерални договори и институции. Во многу држави овие групи претставуваат корисни помошници и стабилни партнери. Граѓанските движења и НВО станаа главни застапници во многу области, како што се човечки права, заштита на животната средина, развојот, демократското управување и спечување на конфликти. Тие имаат помогнато во развивањето на меѓународни норми и договори и артикулирале бројни нови значајни морални и политички стандарди, кои подоцна биле преточени во политики и закони.

Како примери на значајни достигнувања на граѓанското друштво можеме да ги вброиме: Кампањата за отпис на долговите „Јубилеј 2000“ (*Jubilee 2000 debt campaign*), со која владите на Г7-земјите ги отпишале долговите на сиромашните земји во висина од 100 милијарди долари; Конвенцијата во Отава за забрана на нагазни мини¹⁴, како и кампањата против инвазијата на Ирак во 2003 година. НВО, исто така, имале големо влијание при основањето на Меѓународниот кривичен суд (*International Criminal Court*), донесување на одлуки за додавање на алтернативниот протокол на Конвенцијата за права на децата (*Convention on the Rights of the Child*) (со овој закон се забранува наметнување на воена служба на деца помлади од 18 години), како и за подобрување на мерките за справување со пролиферација и злоупотреба на малокалибарско и лесно оружје (SALW).

Граѓанското општество и реформи во секторите за безбедност

Одделението за меѓународен развој на Владата на Обединетото Кралство (*Department for International Development, DIFD*) и Директоратот за соработка во областа на развојот на OECD во 2007 г. објавиле прирачник кој содржи упатства за оперативни насоки на Комитетот за соработка во областа на развојот при OECD за реформите во секторот за безбедност и за надминување на јазот меѓу

¹⁴ Видете, на пример, во: Anderson, Kenneth. „The Ottawa Convention Banning Landmines: the Role of International Non-Governmental Organizations and the Idea of International Civil Society.” *European Journal of International Affairs* 2: 1, 2000.

политиката и практиката.¹⁵ Во прирачникот е наведено дека „ОГО може да биде корисник, неформален контролор, партнер, застапник на реформа и давач на услуги. Меѓународните актери на граѓанското општество, исто така, може да дадат свој придонесат на РСБ со изградба на капацитети и креирање, застапување, спроведување, надзор и евалвација на реформите.“¹⁶

Решение за многу проблеми на НВО може да се најде во примена на пристапот „одозгора надолу“, кој најчесто е посоодветен и поефикасен од спроведување на таканаречените мерки „одоздола нагоре“. Овој пристап, на пример, обезбедува линија на комуникација со заедниците врз кои влијанието на владата е многу мало, а контактите со државата многу ретки. Во прирачникот, исто така, е истакнато дека,

„...програмите на РСБ треба да содржат и една темелна анализа на контекстот, улогите и позицијата на граѓанските организации, имајќи го предвид фактот дека нивните капацитети, ефикасност и област се разликуваат од држава до држава. При проценувањето на организациите на граѓанското друштво треба да се земат предвид и локалните актери кои не се официјално „одобрени“ од државата како и идентификуваните актери кои навистина работат на унапредување на безбедноста на сиромашните, жените, децата и младината, како и други групи кои не се спомнуваат често за време на дебатите за безбедност.“¹⁷

Во прирачникот, исто така, се разгледани одредени области каде граѓанското општество со своето делување може да даде свој придонес, како што се мировни процеси, распоредување на државниот буџет и спроведување на ревизија во областа на одбраната и безбедноста. Теоретски, граѓанското општество може да извршува многу важни функции, на пример: надзор при спроведување на мерки поврзани со одбраната и безбедноста; анализа на законски акти и антитерористички мерки, како и утврдување дали овие мерки ги кршат човековите права и државните закони; надзор на активностите на војската, полицијата и други служби за безбедност и обелоденување на случаи на кршење на законите и политиките, како и негативните последици од несоодветни закони и политики; спроведување на истраги кај случаи каде постои сомневање дека има корупција и злоупотреба и давање насоки и препораки за унапредување на РСБ. Во реалноста, организациите на граѓанските друштва најчесто имаат консултантска улога¹⁸, и поважните начела од прирачникот се занемарени.

Постоенењето на активно граѓанско општество не е „магично стапче“ ниту гаранција за успех. На пример, НВО секторот во Руанда, пред геноцидот во 1994 г., бил еден од најразвиените во Африка. И покрај тоа, земјата поради етничката поделба на народот брзо потонала во хаос и насилство.¹⁹

¹⁵ *OECD DAC Handbook on Security System Reform*. OECD, 2007.

¹⁶ Исто, 2007: 226.

¹⁷ Исто.

¹⁸ Bendix, Daniel and Stanley, Ruth. „Deconstructing Local Ownership of Security Sector Reform: A Review of the Literature.“ *African Security Review* 17: 2, 2008: 93–104.

¹⁹ Повеќето НВО во Руанда кои биле активни во 1994 биле неодамна оформени и целосно зависеле од странски донатори и од државата и немале многу програми за намалување на расизмот и етничка омраза. Види: Uvin, Peter. *Aiding Violence: The Development Enterprise in Uganda*. West Hartford, CT: Kumarian Press, 1998: 164–176.

Бунт против невладините организации

Според мислењето на некои аналитичари, почетниот ентузијазам кој владеел кај невладините организации после падот на Берлинскиот ѕид кон крајот на осумдесеттите и почетокот на деведесеттите години од минатиот век, во последно време се трансформира во отворена побуна на многу нивоа и фронтови, почнувајќи од обновувањето на систематската репресија врз граѓанското општество во авторитативните држави, па сè до генерални проверки за соодветно работењето на ОГО, а особено НВО.²⁰

Домашната јавност, академските кругови, активистите, меѓувладините организации (МВО), медиумите, корпорации и владите, сè почесто го доведуваат во прашање правото на НВО да зборуваат во име на други и да влијаат на домашните и меѓународните влади (Ова е многу важно прашање, но излегува од рамките на темата на ова поглавје.²¹ За сега доволно е да кажеме дека интегритетот и одговорноста на самите ОГО е основен предуслов за јавноста и владите да ги прифатат како носители на промени и актери кои вршат надзор). Непријателскиот став спрема организациите на граѓанското општество стана поизразен после нападот во Њујорк на 11 септември и „борбата против тероризмот“ која следеше. Затоа дебатата како недржавните актери претставуваат закана за државната безбедност довела до воведување на рестриктивни законски мерки и прописи со кои е отежнато слободното и ефикасно делување на многу НВО.²² Невладините и други организации и движења кои го доведуваат во прашање репресивниот режим, неизбежно предизвикуваат бес кај властодржецот. Меѓутоа во последните неколку години, демократските држави, меѓувладини организации и транснационалните корпорации (ТНК) почнале да користат ист речник кој се користи во борбата против тероризмот, со што би ги зајакнале своите напади врз критиките кои им се упатени од граѓанското општество. Негативно влијание особено е изразено во зоните на конфликт и кај групите кои работат на изградба на мир, демократија и за заштита на човековите права и кои, всушност, на тој начин ја критикуваат државната политика.²³

²⁰ Howell, Jude et al. „The Backlash against Civil Society in the Wake of the Long War on Terror.” *Development in Practice* 18: 1, 2008: 82–93. Треба да се обрне внимание на навидум безопасната реченица во четвртото поглавје од овој Зборник: „Стабилните граѓански организации треба да се сметаат за партнери и оние кои помагаат за остварување на заедничката цел- институционален интегритет.“ [Курзив на авторот]. Меѓутоа, слична инструкција не постои кога станува збор за други заинтересирани страни.

²¹ За подетални информации видете во: Jordan, Lisa and Tuijl, Peter van (eds.). *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations*. Sterling, VA: Earthscan, 2006; и Bendell, Jem. *Debating NGO Accountability*. UN-NGLS Development Dossier. United Nations, 2006.

²² Во САД, каде непријателскиот став кон учество во НВО за решавање на прашањето за глобалното управување стана главна карактеристика на неоконзервативната мисла, во рестриктивни мерки спаѓаат: Извршна одредба 13224, Патриотски закон (*Patriot Act*) и доброволните насоки на Државниот трезор за добротворни организации во рамки на Финансирање на борбата против тероризмот. Меѓутоа, слични регулативни мерки со кои се прошируваат овластувањата на полицијата, службите за разузнавање и службите за безбедност во врска со истрагите и апсење на осомничените со занемарување на судски надзор и заштита на правата на поединците, се воведени и во многу други држави во светот.

²³ За повеќе примери види: Millar, Alistair; Cortright, David; Gerber-Stellingwerf, Linda and George A. Lopez. *Oversight or Overlooked? Civil Society's Role in Monitoring and Reforming Security Systems*

И, ситуацијата за биде уште поконфузна, државата (а сè почесто и приватниот сектор) понекогаш формира свои „фронтални“ НВО кои треба дополнително да ја поткрепат државната политика и да ја збунат јавноста. На тој начин јавноста не би знаела кој е вистинскиот глас на граѓанското општество.²⁴ Компаниите и државните органи дури во неколку наврати вметнале свои „шпиони“ во НВО.²⁵ Вака изгледа современиот контекст во кој граѓанското општество треба да помогне во изградбата на интегритетот и да ја намали корупцијата во секторот за одбрана. Наместо слободно да ја извршува својата улога на „куче-чувар“, делувањето на многу НВО е под големо сомневање и тие сè повеќе се под надзор на државниот и приватниот сектор.

Улогата на медиумите

Главна задача на истражувачкото новинарство е да разоткрие злоупотреба и незаконско работење на државата. Освен што служат како механизми за воспоставување на одговорност, независните медиуми може да бидат инструменти на добро управување, на тој начин што на јавност ќе им овозможат точни, избалансирани и благовремени информации за темите кои се од интерес за граѓаните. На тој начин граѓаните можат рационално да одлучат за тоа кој и како ќе управува со нив. Со други зборови, доброто новинарство „помага за одредување на потенцијалните ризици од усвојување на одредени одлуки или политики, со изнесување на проблемот во јавноста, негова анализа и понуда на можни решенија и алтернативи.“²⁶ Општо мислење е дека постојаното известување на медиумите за настаните претставува важен елемент на демократската контрола на вооружените сили. Но, интеракцијата помеѓу „седмата сила“ и политиката за безбедност претставува сложена тема која има многу нијанси. Во овој дел ќе се осврнеме само на некои главни трендови и прашања.

Многу традиционални начини на информирање постепено се заменуваат со сè помодерните технолошки средства. Постои модерна верзија која ги заменува речиси сите видови на медиуми и начини на информирање: обичната телевизија е заменета со сателитска телевизија; интернет издаваштвото го заменува традиционалното; обичната телефонија е заменета со таканаречениот синхронизиран (*voice-over*) интернет-протокол. Особено значаен тренд е сè подинамичниот раст на електронските информативни медиуми (како побарувачка така и потрошувачка). На пример, во текот на деведесеттите години од минатиот век бројот на домаќинства кои поседувале сателитска и кабловска телевизија се зголемил од 85 милиони на преку 300 милиони. Во тој период првпат никнаа десет мултирегионални телевизиски канали кои емитуваат само информативни програми.

and the Practice of Counterterrorism. A report to Cordaid from the Fourth Freedom Forum and Kroc Institute for International Peace Studies at the University of Notre Dame, 2009.

²⁴ Naím, Moisés. „What Is a Gongo? How Government-Sponsored Groups Masquerade as Civil Society.” *Foreign Policy*, May/June 2007: 96.

²⁵ Shah, Saeed. „BAE Ordered to Identify ‘Mole’ Who Passed Details on Arms Protesters.” *The Independent*, 27. 2. 2007; Monbiot, George. „A Parallel State.” *The Guardian*, 13. 2. 2007.

²⁶ За детаљна анализа на врската помеѓу медиумите, безбедноста и раководење со безбедноста видете во: Caparini, Marina. (ed.). *Media in Security and Governance: The Role of the News Media in Security*. Geneva: DCAF, 2004: chapter 1.

Во комбинација со интернетот, кој сега има скоро 1,8 милијарди корисници ширум светот (25% од севкупната светска популација), денес многу граѓани може редовно да следат некој „странски медиум“ како алтернативен извор на информации за настаните во светот. Многу технолошки достигнувања можат да им бидат од корист на новинарите бидејќи им овозможуваат да добијат и да одржат поголема „слобода на говорот“, иако владите на некои земји се обидуваат како одговор на оваа технологија да користат уште пософистицирана технологија (Кина, на пример, во намерата да наметне контрола над електронската комуникација вовела државен сервис кој го контролира пристапот до интернет.)

Новинарите додека ги изведуваат своите „надзорни“ улоги наидуваат на бројни препреки и предизвици. Овие предизвици особено се изразени или посериозни при известувања поврзани со секторот за одбрана. Улогата на медиумите е особено слаба при известување за службите за разузнавање и службите за безбедност, особено во мирновременски услови.²⁷ Ова делумно може да се објасни со фактот дека релативно мал број на новинари се специјализирани на оваа тематика, а повеќето од нив работат за големи медиумски куќи (на пример, *BBC*, големи телевизиски мрежи во САД или најголемите национални дневни весници и мрежи), или за медиуми специјализирани за одбранбена тематика (на пример *Jane's Group*), но и со опаѓањето на квалитетот на сериозното новинарство кое се занимава со теми кои се важни за јавноста, како и сеопштото „заглупување“ на информативните програми во последните десет години. Но, има и многу други фактори кои ја поткопуваат ефикасноста на медиумите кои треба да ја надгледуваат работата на секторот за одбрана. Терминот „бојно поле на информации“ (*public information battle space*), кој настанал по терористичкиот напад на зградата на Трговскиот центар во Њујорк, најдобро ја искажува суштината на сите овие пречки и предизвици, на кои исто така наидуваа и организациите на граѓанското општество.²⁸

Главното начело на работата на медиумите е тие да задржат разумно ниво на независност, особено во однос на државата и моменталната власт, но и кон другите засегнати страни. Но, од терористичкиот напад во Њујорк 2001 година западните официјални медиуми трпат критики дека се поставиле премногу патриотски и дека се подредени на владата. Уште една причина е сè поголемата монополизација на медиумите (која е само делумно компензирана со растот на понудата на различни содржини во „новите медиуми,“). Врската меѓу корпоративните интереси, одредени политички елити и монополот над медиумите го ограничуваа независното и критички насочено новинарство, а може да го намали и опсегот на медиумите за објавување на различни перспективи, особено за теми кои се важни за јавноста. Како што антиевропските ориентирани медиуми во Велика Британија значително влијаат на одржување на распространет, иако не поткрепен со факти евроскептицизам во јавните дебати, слични механизми на контрола се употребуваат за

²⁷ За разлика од мирновременското известување за воени теми, военото известувањето привлекува поголем број новинари . На пример, околу 5.000 новинари известувале за време на војната во Косово во 1999 година.

²⁸ Conetta, Carl. „Disappearing the Dead: Iraq, Afghanistan, and the Idea of a ‘New Warfare’.” *Project on Defense Alternatives Research Monograph*, No. 9, 18. 2. 2004.

одредување на параметрите во јазикот за националната безбедност. Еден критичар на „навивачкото“ известување на американските медиуми за војната во Ирак и во Авганистан изјави: „Многу новинари и колумнисти на поголемите американски медиуми и понатаму личат на писари од царските дворови на Могул.“²⁹

Антрфиле 21.1. Случаи на корупција откриени со истражувачко новинарство

„Црна дупка“ - договарање на зделки во Ирак

Благодарение на истражувачкото новинарство и на информациите добиени од поткажувачи, од работата на државните ревизори и загрижени законодавци, полека се открила американската практика на договарање зделки во Ирак. Британскиот телевизиски канал „BBC Panorama“ во 2008 година направил истражување со кое е откриено дека речиси 23 милијарди долари биле изгубени, украдени или ненаменски потрошени во Ирак. Разоткриени се безброј случаи на лошо раководење, измами и загуби: ирачките фирми ги добивале зделките без конкурс, благодарение на врски со американската влада; ангажираните фирми ги зголемиле своите трошоци и воделе двојно сметководство за да си го зголемат профитот; милијарди долари кои биле наменети за обновување на ирачките вооружени сили наводно завршиле во џебовите на одредени функционери на ирачката влада.

Извор: Harriman, Ed. „Where Has all the Money Gone?“ *London Review of Books* 27: 13, 7. 7. 2005: 3–7; Daylight Robbery: BBC Panorama, 10. 6. 2008. <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/panorama/7438372.stm>>.

Финансирање на Талибанците во Авганистан

Истражувачкиот новинар Арам Ростон во 2009 година открил како цивилните фирми во Авганистан, кои биле ангажирани од Пентагон, им плаќале на бунтовничките групи да ги штитат од напади патиштата кои американската војска ги користела за снабдување. Американските официјални воени претставници во Кабул му кажале на Ростон дека најмалку 10 проценти од логистичките договори на Пентагон содржат исплата на Талибанците.

Извор: Roston, Aram. „How the US Funds the Taliban.“ *The Nation*, 30. 11. 2009.

Аферата „Аиткен“ - Велика Британија

Во април 1995 година поранешниот британски министер за одбрана Џонатан Аиткен (Jonathan Aitken), изјавил дека ќе го употреби „мечот на вистината“ против весникот „Гардијан“ (*The Guardian*). Тој го тужел за клевета бидејќи весникот пишувал за зделки и договори кои наводно ги склучил со саудиски трговци за оружје. Но, 1999 година седум месеци бил во затвор за кривоклетство, бидејќи се открило дека во повеќе наврати не ја кажувал вистината.

Извор: „The Aitken Affair.“ Special Reports. *The Guardian*. <www.guardian.co.uk/aitken>.

Досие БАЕ - Велика Британија

Британската компанија која се занимава со производство и трговија на воена опрема и оружје „БАЕ системи“ (BAE Systems) ја признала својата вина во февруари 2010 година и платила парична казна во висина од неколку стотини милиони долари, откако било от-

²⁹ Mishra, Pankaj. „Kissinger’s Fantasy is Obama’s Reality.“ *The Guardian*, 11. 12. 2009.

криено дека со години работела корумпирано, за што весникот „Гардијан“ (The Guardian) пишува уште во 2003 година.

Извор: „The BAE Files.” *The Guardian*. <www.guardian.co.uk/world/bae>.

Операција „Вест енд“ (West End), Индија

Операцијата „Вест енд“ (West End) била тајна полициска акција која требало да разоткрие корупција кај големи деловни зделки направени за потребите на секторот за одбрана во Индија. Прво, во 2001 година индискиот независен информативен неделен весник „Техелка“ објавил статија во кој се укажува на можност за вклученост на неколку членови на тогашната владејачка коалиција во корупција. Објавени се снимки на кои се гледа како неколку политичари и високи воени службеници биле во заговор и земале мито за потпишување на деловни договори за војската.

Министерот за одбрана по објавувањето на снимките поднел оставка, но подоцна бил вратен на функција. И покрај доказите, владата го обвинила весникот „Техелка“ за клевета. Но, по пет години, во октомври 2006 година, индиското Централно истражно биро поднело тужба против водечките личности вмешани во случајот со набавка на ракети „Барак“ (Barrak), тврдејќи дека постои основано сомневање дека имало корупција и криминална завера.

Извор: Tejpal, Tarun J. „The Tehelka Exposé.” www.taruntejpal.com/TheTehelkaExpose.htm; V. Venkatesan; „Dubious Deal.” *Frontline* 23: 21, 2006. <<http://www.hinduonnet.com/fline/fl2321/stories/20061103001804100.htm>>.

Наклонетоста да се избере да се пренесат официјалните изјави и ставови (да се репродуцираат истите, без критичко преиспитување), можеби е најприсутно кога станува збор за безбедноста, како и ризикот од „интернализирање“ на официјалните ставови или манипулација изведена од страна на „аутсајдери“ (службени лица, дојавувачи и таканаречени портпароли „spin doctors“). На пример, во поголемиот број држави-членки на НАТО комуникацијата помеѓу вооружените сили и медиумите е организирана речиси исто како и во некоја друга голема организација, бидејќи војската има свои единици за комуникација и стручњаци за односи со јавност. Денес, исто така, вообичаено е заинтересираните страни за време на воени дејства да ангажираат лица кои ќе лобираат за нивните интереси. Оваа практика станала популарна откако во 1990 година прв пат ја применила Владата на Кувајт, па потоа и поранешна Југославија, а во поново време владите на Грузија и на Авганистан.³⁰

На новинарите треба да им се обезбеди и одредена заштита за да не бидат неправедно обвинети за клевета, тужени, затворани, па дури и убивани, бидејќи додека известуваат за корупција „впериле прст“ кон некој функционер. За жал, повеќе од третина од севкупната светска популација живее во земји каде слобода на медиумите не постои, а истражувачкото новинарство станува сè поопасно бидејќи навлегува во етички, идеолошки, верски или криминални интереси.

Друг важен тренд е зголемената способност на медиумите, со цел да дадат поддршка или да се спротивстават на странска воена интервенција, да ја разбудат „чувствителноста за човечки жртви“. Овој таканаречен CNN-ефект го

³⁰ Lee, Jaimy. „National Security Council of Georgia hires Public Strategies.” *PR Week*, 19. 11. 2009.

загрижува одбранбениот сектор уште од почетокот на деведесеттите години од минатиот век.³¹ Започнувањето и завршувањето на воената операција на САД во Сомалија, како и неочекувано брзото завршување на Заливската војна 1990 - 1991 година (набргу откако во весниците се појавија слики на таканаречениот „автопат на смртта“), делумно се резултат на овој ефект. Поради ова, властите вложиле напор да воспостават контрола над медиумите и на протоколот на информации и да го оформат медиумското известување за воените операции кои се случиле по терористичките напади во Њујорк на 11 септември 2001 година. Тука се вклучени, на пример, акредитациите на новинарските известувачи кои ги следат воените единици на терен (прв пат применето во текот на војната во Ирак 2003 година) и координираното креирање и ширење на информации. Иако оваа рестриktivна политика продолжува да се применува за време на војната во Авганистан, вклучувајќи и отстранување на „несоодветни“ новинари кои ја следеле американската војска³², стратешките изданија биле исполнети со текстови за вештини кои ги користеле Талибанците и припадниците на Ал Каеда за да го искористат CNN-ефектот и осетливост на човечкото страдање за да се воспостави асиметрична предност над САД и нивните НАТО-сојузници.³³

И на крај, постои и проблемот на тајност за кој веќе долги години постојат несогласувања. Не е спорно тоа што властите легитимно може да го ограничат пристапот до информациите, доколку се процени дека со нивно објавување би се загрозиле државните или јавните интереси, туку тоа дека тие под изговорот за „државна безбедност“ кријат информации за корупција или лошо раководење, кои доколку би се разоткриле, би ѝ нанеле срам на државата или би предизвикале скандал. „Секуритизацијата“ (Securitisation) која завладеала по терористичкиот напад во Њујорк, повторно во прв план ги става државните тајни и донекаде го промени трендот кој започна по завршувањето на Студената војна, за постигнување на поголема транспарентност, јавна одговорност и достапност на официјални информации.

³¹ Овој термин се однесува понекогаш на било каков медиумски ангажман. Попрецизно, тој отсликува уверување дека известувањето во живо, особено телевизиското, премногу влијае на управувањето со кризи и распоредување на воените единици на демократските земји во воени операции во други земји. Belknap, Margaret H. „The CNN Effect: Strategic Enabler or Operational Risk?“ *Parameters*, 2002: 100–114.

³² Reed, Charlie. „Pentagon Hires PR firm to Weed out ‘Negative’ Embedded Journalists.“ *Stars and Stripes*, 25. 8. 2009. <www.reclaimthemedias.org/propaganda_and_war/pentagon_hires_pr_firm_weed_ou2535>.

³³ Видете, на пример: Singer, Peter. „Winning the War of Words: Information Warfare in Afghanistan.“ The Brookings Institution, 23. 10. 2001; Nissen, Thomas Elkjer. „The Taliban’s Information Warfare – A Comparative Analysis of NATO Information Operations (Info Ops) and Taliban Information Activities.“ Brief. Royal Danish Defence College, Decembar 2007; Foxley, Tim. „Winning the Information War.“ Blog entry, SIPRI website, 12. 5. 2009. <www.sipri.org/blogs/Afghanistan/winningthe-information-war>.

Граѓанското општество и медиумите во нестабилни држави, земји во транзиција и земји-членки на НАТО

Поради поразителните безбедносни искуства во многу „нестабилни држави“³⁴, граѓанското општество и медиумите се среќаваат со препреки и се изложени на опасност, дури и кога тие само се обидуваат да ја следат или да ја застапуваат изградбата на интегритетот кај државните институции за безбедност. Формирањето на специјални сили за безбедност и зголемување на интензитетот на операции против бунтовниците, наводните криминалци и терористи, резултира во нагло зголемување на бројот на нерешени случаи на убиства и киднапирања на вработени во организациите за заштита на човековите права и политичките активисти во многу нестабилни држави како што се Бангладеш, Етиопија, Кенија, Пакистан, Уганда и Зимбабве (но и во многу други држави). Во Колумбија, Непал, на териториите на Палестина, во Сомалија и Шри Ланка, како и во многу други зони на конфликт, властите и вооружените бунтовници понекогаш ги доживуваат НВО како политички противници. Невладините организации немаат пристап до некои зони на конфликт, додека во други вакви зони, дури и морале да го прекинат своето ангажирање бидејќи биле изложени на екстремна опасност.³⁵

Исто така, бирократските пречки кои постојат при законско признавање на НВО, ограничените политички слободи и неразвиеното граѓанско општество во многу „земји во транзиција“³⁶ зборуваат за тоа дека недржавните актери во овие земји не се доволно застапени во креирањето на политиката за спроведување на реформи кај војската и секторот за безбедност.³⁷ И тука, како што напоменавме претходно, репресивното законодавство и притисокот врз граѓанското општество значително е зголемено по терористичкиот напад во Њујорк во 2001 година. Законот за борба против тероризмот и мерките за справување со „екстремизмот“ се употребуваат за да се изврши притисок врз НВО и политичките активисти кои ја критикуваат владата во многу земји во транзиција, како што се Кина, Египет, Салвадор, Индонезија, Јордан, Филипини, Русија, Тунис, Узбекистан, Јемен и други земји.³⁸ Иако во Русија, во текот на деведесеттите години од минатиот век, мошне храбро се известувало за реформите во секторот за безбедност, во последните неколку години доаѓа до слабеење на граѓанското општество и медиумите.

³⁴ Нестабилни држави (кои понекогаш се наречени и „кревки“ или „слаби“ држави) се оние држави кои генерално не можат да им понудат безбедност на своите граѓани или не можат да овозможат безбедност во рамките на својата држава, и чии граѓани сметаат дека владата е корумпирана или нелегитимна.

³⁵ Видете, на пример: Millar; Cortright; Gerbert-Stellingwerf and Lopez. *Oversight or Overlooked?* 2009

³⁶ Терминот се однесува најчесто за држави кои порано биле во составот на Советскиот Сојуз но и понекогаш за држава која е во фаза на преминување од авторитативен или воен режим во демократско управување.

³⁷ За повеќе информации за граѓанското општество и РСБ во пост-комунистичките земји, видете: Caparini, Marina; Fluri, Philipp and Ferenc Molnar (eds.). *Civil Society and the Security Sector: Concepts and Practices in New Democracies*. Berlin: LIT, 2006.

³⁸ За повеќе примери видете во: Millar; Cortright; Gerber-Stellingwerf and Lopez. *Oversight or Overlooked?* 2009.

И покрај сè, ангажирањето на граѓанскиот сектор и надзорот на секторот за безбедност во земји во транзиција понекогаш е можно да се оствари, особено со помош и поддршка на МДО. На пример, ОБСЕ, кој на просторот на бившиот Советски Сојуз значително придонел за запирање на такви негативни трендови со зајакнување на доброто управување, граѓанското општество и слободата за медиумите се промовирала стабилноста. Слично на ова, и ЕУ покажала дека донекаде добро ја разбира улогата на недржавните актери како алтернативен фактор за промени во нестабилните држави и државите во транзиција. Европската иницијатива за човекови права (*European Initiative on Human Rights, EIDHR*) и Механизмот за брзо реагирање (*Rapid Reaction Mechanism, RRM*) се единствени по тоа што без формално одобрување од локалните власти го финансираат граѓанското општество, демократијата, заштитата на човековите права и проекти за спечување на конфликти.

Постојат и примери на значен придонес на актерите на граѓанското општество во реформите на секторот за безбедност во земји во транзиција. На пример, Јужноафриканската мрежа за управување на одбраната и безбедноста (*Southern African Defence and Security Management Network, SADSEM*) работи во рамките на секторот за безбедност, но се финансира преку донации. Тие сакаат да го унапредат професионализмот и одговорноста на голем број актери во секторот за безбедност (вклучувајќи го и граѓанското општество) и да ги подобрат нивните меѓусебните односи. Меѓутоа, постојат само неколку примери од кои се гледа дека локалните ОГО учествувале во надзорот на „поедноставниот дел“ на РСБ (работата на полицијата и реформите во судството), додека кај „потешкиот дел“ на РСБ (мисиите за одбрана и институциите опишани во оваа книга), активностите на ОГО речиси и да не се забележани.³⁹

Во еден извештај е наведено следново: „Во сите земји кои сме ги анализирале граѓанското општество е многу ретко рамноправен партнер и програмите главно се сведуваат на понуди за безбедност и правда, а многу малку на нивна побарувачка.“⁴⁰ Во една друга студија за интегрирани мисии во Бурунди, Демократска Република Конго, Хаити и на Косово, е наведено дека во сите овие држави „многу мало значење е дадено на развојот на механизми за парламентарен и граѓански надзор на секторот за безбедност. Поддршката за зајакнување на капацитетите на законодавството или актерите на граѓанското општество, како што се медиумите и НВО, најчесто е обезбедена од Програмата за развој на ОН (UNDP), но ретко е насочена за секторот за безбедност.“⁴¹

Друга слабост поврзана со РСБ и доброто управување е фактот што некако се подразбира дека само другите земји треба да спроведуваат. На пример, една од

³⁹ Rees, Edward. „Security Sector Reform (SSR) and Peace Operations: ‘Improvisation and Confusion’ from the Field.” External Study for the UN Department of Peacekeeping Operations, 2006.

⁴⁰ Stone, Christopher; Miller, Joel; Thornton, Monica and Trone, Jennifer. „Supporting Security, Justice, and Development: Lessons for a New Era.” Vera Institute of Justice, 2005: 9. <www.dfid.gov.uk/Pubs/files/security-justice-development.pdf>.

⁴¹ Hänggi, Heiner and Vincenza Scherrer. *Recent Experience of UN Integrated Missions in Security Sector Reform (SSR): Review and Recommendations*. Geneva: DCAF, 2007. <www.dcaf.ch/un_ssr_pcpb/recent-experience-un-integrated-missions-071203.pdf>.

Антрфиле 21.2. Вклучување на граѓанското општество и на партнерства во реформите на секторот за безбедност и надзор на секторот за одбрана

Многу организации на граѓанското општество и нивните мрежи успешно се вклучени во реформите на секторот за безбедност и во надзор на секторот за одбрана. Ке наведеме некои од нив:

Африканска мрежа на секторот за безбедност (The African Security Sector Network, ASSN), <www.africansecuritynetwork.org>

Southern African Defense and Security Management Network (SADSEM), www.sadsem.org

Африканска мрежа на секторот за безбедност е основана во 2003 година во Гана со цел да го поддржи и да овозможи управување со секторот за безбедност. Има преземено различни активности, како што се: истражувања, застапување, изградба на капацитети и воспоставување на контакти за поврзување и размена на информации со своите партнери и други актери. Во ASSN се вклучени сите актери кои се важни за РСБ (креатори на политика, практичари, донатори и граѓанското општество), а Мрежата организира и курсеви за управување на секторот за безбедност кои, исто така, се понудени и од Јужноафриканската мрежа за управување со одбраната и безбедноста. Јужноафриканската мрежа работи во рамките на секторот за безбедност, а се финансира преку донации. Целта е да се унапреди професионализмот и одговорноста на голем број актери во секторот за безбедност (вклучувајќи го и граѓанското општество) и унапредување на нивните меѓусебни односи. И двете мрежи се значајни поради тоа што нудат простор во кој официјалните лица од доменот на безбедноста може да контактираат со академските кругови и граѓанското општество и на тој начин да ја исполнат важната улога која ја имаат за изградба на капацитетот и за подигање на свеста на јавноста.

„Посигурен свет“ (Saferworld), UK, <www.saferworld.org.uk>

Академија за мир и развој (Academy for Peace and Development), Сомалија, <www.apd-somaliland.org>

Пунтланд-центар за истражување на развојот (Puntland Development Research Centre), Сомалија, <www.pdrconsomalia.org>

Центар за истражување и дијалог, Сомалија, www.crdsonomalia.org

Организацијата „Посигурен свет“ (Saferworld) започнала со работа пред повеќе од петнаесет години во рамките на спогодбата за трансфер на оружје во ЕУ. Овој проект со текот на времето придонел ЕУ да потпише правно обврзувајќи договор за контрола на извозот на оружје. Во Велика Британија, кон крајот на минатиот век, прв пат по завршувањето на Втората светска војна, направени се измени во законот со кои се санкционираат несоодветните трансфери на оружје. Со ова на производителите на оружје и на нивните агенти им е отежнато доставувањето на оружје во оние делови на светот каде би нанеле најмногу штета.

Во Сомалија, каде повеќе од осумнаесет години не постои ефикасно управување, организацијата „Посигурен свет“ (Saferworld) соработува со локалните организации кои работат на проблемите во заедницата, бизнис-секторот и во други групи на граѓанското општество. Заедно им предлагаат идеи и решенија поврзани со безбедноста и развојот на државата на креаторите на меѓународната политика, како што е Советот за безбедност на ОН во Цибути. Локални партнери во Сомалија се Академијата за мир и развој, Центарот за истражување и развој на „Пунтланд“ и Центарот за истражување и дијалог. И покрај големите предизвици на кои треба да одговорат, овозможени се основните услови за учество на ОГО во креирањето на мирот и развојот, како и за давање на поддршка за постигнување консензус за начините на воспоставување мир во Сомалија.

главните експоненти на РСБ и доброто управување, британското Одделение за меѓународен развој (*Department for International Development, DFID*)⁴² има направено многу за промовирање на РСБ и ангажирање на НВО во нестабилните земји и земјите во транзиција, а ситуацијата во Велика Британија е мошне нејасна: против водечките британски фирми за наменска индустрија се покренати низа тужби за корупција при склопување на договорите за продажба на оружје во Африка, на Блискиот Исток и во Источна Европа.⁴³ Националната ревизорска канцеларија ја опишала програмата за набавки за секторот на безбедност во Британија како „прескапа“, бидејќи е откриена „црна дупка“ на трошење на средствата на МО во висина од 6 до 36 милијарди фунти.⁴⁴ Според ова, главна поука од неодамнешното искуство на Велика Британија е да се изгради интегритет и да се намали корупцијата во секторот за одбрана. Се подразбира дека ситуацијата во Велика Британија е неспоредливо помалку критична отколку во многу други нестабилни држави и држави во транзиција.

За да може НАТО алијансата да ја оствари функцијата поради која е создадена – да ја штити слободата, заедничкото наследство и цивилизацијата на своите народи, кои се засновани на начела на демократија, лична слобода и владеење на правото (Северноатлантскиот пакт 1949 г.), треба да биде отворен, транспарентен и одговорен пред јавноста. Системот на заеднички одлучувања на НАТО би функционирал соодветно доколку членовите на Парламентот би биле целосно информирани за одлуките кои НАТО ги донесува и кога тие би ги контролирале финансиите. Меѓутоа, ситуацијата денес не е таква. Сигурно постои надзор во државните законодавни тела и парламентарни одбори, а постојат и примери на успешно спроведени истраги за операциите на НАТО во некои земји (на пример, во Босна, во Косово и во Авганистан). Но, сето тоа е отежнато поради недоволниот пристап до релевантни информации. Исто така, според некои мислења, не е доволно развиена најважната улога на националните парламенти - давање согласност за усвојување и спроведување на политиките. Многу парламенти едноставно немаат овластување да одобрат воена операција или да одлучат за тоа колку истата би траела.

Така, и Парламентарното собрание на НАТО не може формално да контролира, ниту да влијае на одлучувањето во оваа алијанса. Одлуките за одбраната со сигурност не треба да бидат исклучиво во надлежност на извршната власт или моќните владини бирократии. Тоа важи, на пример, за одлуките околу јавните на-

⁴² На пример, видете во : UK Department for International Development. „Understanding and Supporting Security Sector Reform.“ <www.dfid.gov.uk/Pubs/files/supportingsecurity.pdf>.

⁴³ „BAE Faces Corruption Charges.“ *New York Times*, 1. 10. 2009. За повеќе информации видете: „The BAE Files.“ *The Guardian*, <www.guardian.co.uk/world/bae>. Интересно е што преиспитувањето на судската одлука и прекинонот на истрагата за договорите склопени од страна на BAE во Саудиска Арабија, а која е донесена од Канцеларијата за тешки измами (*Serious Fraud Office*), се случило благодарение на координираната акција на граѓанското општество, организацијата „Корнер хаус“ (*Corner House*) и Кампањата против трговија со оружје.

⁴⁴ Timmins, Nicholas. „Warning of ‘Black Hole’ in Defence Budget.“ *Financial Times*, 15. 12. 2009; Lemer, Jeremy; Barker, Alex and James Blitz. „Damning UK Defence Equipment Review.“ *Financial Times*, 15. 10. 2009.

бавки во рамките на Конференцијата на директори за национално вооружување (*Conference of National Armaments Directors, CNAD*), високо тело во рамките на НАТО, надлежно за соработка на државите-членки за истражувачки проекти и набавка на опрема.

Граѓаните (и парламентарците) во државите-членки на НАТО мора да се придржуваат до прописите за тајност на информации кои се донесени во некои сосема поинакви времиња, кога јавноста имала поинакви очекувања од учеството во надворешната и одбранбената политика, кога само неколку држави-членки имале државен закон за право на пристап до информации и кога аалијансата била изложена на многу сериозни непосредни закани. Денес приликите се поинакви, но важно е дека аспектите на системот кои го регулира управувањето на заедничките информации останале непроменети. Поради ова, на законодавците и на граѓаните не им е нималку лесно да учествуваат во формулирањето на политиката која суштински влијае на нивната слобода и безбедност.

Со цел да се надминат овие слабости, во април 2009 година е формирана нова политичка мрежа на граѓанско општество – „Надгледување на НАТО“ (*NATO Watch*). Оваа мрежа треба да го охрабри НАТО да усвои политика за достапност на информации во согласност со законите за пристап до информации, кои се веќе на сила во 28 држави-членки; да придонесе за независен надзор и анализа на политиката и оперативните активности на НАТО; да ја зголеми транспарентноста, да поттикне ангажирање на парламентот и да ја прошири свеста на јавноста и нејзиното учество во креирање на политиката на НАТО. Соработниците на мрежата во државите-членки, партнерските држави и контакт-државите се охрабрени да ги остварат целите на овој проект преку учество на нивен претставник во парламентот и националните мрежи на донесувачите на одлуки.⁴⁵ Групите на граѓанското општество на состанокот одржан во рамките на НАТО-самитот во Брисел го повикале НАТО „повторно да се поврзе со своите граѓани“ и нагласиле дека за да има „подлабочување и проширување на базата на основни вредности на Алијансата (...) подразбира помодерна, поотворена и потранспарентна и поодговорна Алијанса, која би одговорила на очекувањата на 21 век“.⁴⁶ Покрај ова, во документот насловен како „Пет начела за воспоставување на отворено и одговорно НАТО“, кои се составени од организацијата „Аkses инфо“ (*Access Info*), се бара од НАТО да понуди насоки за проактивно објавување на важни информации, за воспоставување на механизми со чија помош граѓаните би можеле да поднесат барања за пристап до информации, како и за формирање на независно ревизорско тело кое во најкраток временски рок би ги разгледало жалбите во врска со одбиени или неизвршени барања за пристап до информации.⁴⁷

⁴⁵ За повеќе информации видете: <www.natowatch.org>.

⁴⁶ Граѓанска декларација за безбедност на Алијансата, усвоена на Самитот на НАТО во Брисел 31. 3. 2009 година. <www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_308_natosshadow_execsum_v5.pdf>; видете: „The Shadow NATO Summit Report.“ <www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_309_natosshadow_v11.pdf>.

⁴⁷ NATO Shadow Summit Report. „Five Principles for an Open and Accountable NATO.“ Appendix 4. „Аkses info“ (*Access Info* <www.access-info.org>) е организација за заштита на човековите права со седиште во Мадрид. Таа го промовира и го брани правото за пристап до информации

Заклучоци: Подобрување на партнерството помеѓу НВО и владите при процесот на градење интегритет

Граѓанското општество има многу важна улога во изградбата на интегритетот и намалување на корупцијата во секторот на одбраната. Многу влади го признаваат легитимниот придонес на НВО, други елементи на граѓанското општество и независните медиуми. Организации на граѓанското општество и медиумите може да продолжат да бидат ефикасни контролори на тој начин што и понатаму би ги разоткривале и критикувале злоупотребувањата во секторот за одбрана, а и на тој начин што би се здобиле со поддршка од јавноста за поодговорно управување засновано на владеење на правото. Но, во држави каде има мал број на такви корисни заемни партнерства или, пак, воопшто ги нема, властите треба да најдат време или да преземат чекори да се воспостават такви партнерства или да се прошират оние кои веќе постојат.

За се создаде таква клима во јавноста, во која нема сè да остане само на зборови, потребно е да се изменат ставовите и да се промовира присуство на отвореност, советување, соработка и доверба во владата, но и во поновите НВО и во структурите на граѓанското општество. Освен научноистражувачките центри (*think tank*), кои се блиски до власта, мора да бидат ангажирани и актери кои се веќе активни во граѓанското општество, почнувајќи од медиумите, НВО, академските кругови, па до синдикатите и организациите за правата на жените. Гласот на пошироката јавност и улогата на граѓанското општество пречесто се потиснува и занемарува. Промените не можат брзо да се постигнат. Меѓутоа, вреди да се вложи напор за да се реализираат, поради тоа што и граѓанското општество и државата би ги имале корист од нив (видете во Поглавје четиринаесет).

По терористичкиот напад на Светскиот трговски центар во Њујорк, САД, некои од нивните сојузници сметале дека се во војна, а се знае дека за време на воена состојба односот помеѓу граѓанското општество и медиумите со владата е регулиран на сосема поинаков начин. На повеќето граѓани во демократските земји им е јасно дека владата ќе работи по принципот на тајност и ќе прикрива информации сè додека трае воената состојба. Иако не е спорно тоа дека медиумското известување и активностите на граѓанското општество мора да бидат ограничени додека земјата војува за опстанок на нацијата, примената на овие правила во таканаречените „војни по избор“ (во кои, по нечии мислења спаѓаат воените операции во Ирак и други безбедносни операции кои се водат во склоп на „борбата против тероризмот“), не наидува на големо одобрување од страна на јавноста.

Некои НВО се обидуваат, како реакција на притисоците и рестрикциите на кои е изложено граѓанското општество после терористичкиот напад во Њујорк 2001 година, да се изборат за право слободно да делуваат, без властите да им ги попречуваат и да ги вознемируваат. На пример, Меѓународниот центар за непрофитно

со тоа што се застапува за транспарентност на државните јавни органи и оние кои не се под државно управување. Организациите „Надгледување НАТО“ (*NATO Watch*) и „Аксес инфо“ (*Access Info*), предложиле да бидат формирани заеднички експертски групи од граѓанскиот сектор и НАТО, кои би ја ревидирале политиката на НАТО за слободата на информирање.

право (*International Center for Not-for-Profit Law*, ICNL), чие седиште е во САД, имаат осмислено низа начела за заштита на граѓанското општество. Тие се засноваат на конвенциите за универзална заштита на човековите права и на декларациите кои, инаку, ги потпишале речиси сите влади.⁴⁸ Државите не само што мораат да избегнуваат да се мешаат во човековите права и основните слободи, туку мора и да ги штитат и да гарантираат нивно слободно исполнување. Многу е важно државата да создаде атмосфера во која актерите на граѓанското општество можат да функционираат без ограничување.

За возврат, граѓанското општество, а особено заедниците кои се занимаваат со развој, заштита на човековите права и граѓанската слобода, мора да бидат повеќе вклучени во јавната дебата за стратегиите за безбедност и за правилниот пристап при надминување на ризикот од појава на корупција во секторот за безбедност. Овие актери на граѓанското општество може да започнат меѓународна мрежа и на тој начин заеднички да настапуваат и да најдат решение за проблемите наведени во оваа книга. Организациите на граѓанското општество може да помогнат за осмислување и поттикнување на поддршката за воспоставување на оној посакуван оптимален баланс помеѓу вложувањето за изградба на интегритетот, транспарентноста и одговорноста и зачувување на ефективностата и ефикасноста на одбранбените сили (видете Второ поглавје). Невладините организации со искуство за РСБ можат соодветно да се справат со овие предизвици. Многу од нив се стекнале со искуство во зоните на судири при нивните основни мисии, на пример, надминување на маргинализација во општеството, може да придонесе да се стекне појасна слика за тоа што е потребно да се направи за да се намалат можностите за појава на корупција во секторот за безбедност.

Студијата на случај во Јужна Кореја прикажана во Деветнаесеттото поглавје, покажува што сè е можно да се постигне. Соочена со голема корупција при јавните набавки во секторот за одбрана и со нарушување на интегритетот на овој сектор, владата на Јужна Кореја во 2003 година почнала со спроведување на реформи. По три години е воведен систем на омбудсман, прв пат во Кореја заснован на закон и воедно прв случај каде учествува граѓанското општество во надзор на јавните набавки во областа на одбраната.

Организациите на граѓанското општество треба поактивно да ги споделат своите знаења и искуства со креаторите на политиките и на јавноста, и на тој начин да го зацврстат своето водство во повторно дефинирање на политичкиот дијалог за изградба на интегритетот на сите ниво на дебатата за одбраната и безбедноста. Групите на граѓанското општество треба да помогнат во обликувањето на новиот дијалог условите за водење на дебатата со воведување на нова практична политичка рамка, која се базира на факти и етика. Тие би требало да ги употребуваат каналите на етаблираните масовни медиуми и новите средства за комуникација (на пример, интернетот и социјалните мрежи), за да може на другите да им го пренесат овој став и да ги побијат лажните тврдења и дезинформации. За да може

⁴⁸ International Center for Not-for-Profit Law and World Movement for Democracy. „Defending Civil Society.” *The International Journal of Not-for-Profit Law* 10: 2, 2008: 31–33.

граѓанското општество во целост да го искористи својот потенцијал, донаторите треба да ги пренасочат своите ресурси за унапредување на капацитетите на НВО, и на тој начин тие би можеле да ги исполнат наведените функции.

Невладините организации не би требало да ги занемаруваат барањата за постигнување поголема транспарентност и одговорност при водење на сопствено финансиско работење. Но, транспарентноста и одговорноста кои се барат од НВО, мора да ги имаат и владите и нивните служби, како и самата НАТО алијанса. Уште од кога постои НАТО, се случувало пратениците на националните парламенти, на прашањето за одлуките кои ги донел НАТО, да добијат одговор дека тие одлуки се доверливи. Кога истото прашање му било поставено на генералниот секретар на НАТО, тој одговорил дека НАТО е заедница на суверени држави. Можеби оваа „безизлезна ситуација“ била применлива за време на Студената војна, но денес не е употреблива. НАТО-алијансата мора итно да воведо соодветни механизми за зголемување на транспарентноста и одговорноста на својата работа.

Улогата на меѓународните организации

Во последните дваесет години меѓународните организации играат главна улога во поттикнувањето промени во сфаќањата за тоа што е корупција насекаде во светот. Тие, исто така, играат главна улога во борбата против корупција со донесување на меѓународни конвенции и стандарди, промовирање на добро раководење, набљудување и застапување. Иако фокусот досега беше на меѓународен бизнис и развој, сега сè повеќе вниманието се свртува кон спречување на корупција во одбраната и секторите за безбедност. Ова се случува како резултат на зголемениот интерес за раководењето во одделот на одбраната во последниве десет години, како и од зголемено разбирање на институции како НАТО, дека вешто раководење со ресурсите е од витално значење за успешни воени операции.

Во ова поглавје ќе се зборува за меѓународни организации во кои спаѓаат меѓувладини организации и глобални невладини организации кои имаат огромни ресурси и практично знаење, кое може да го искористат државните функционери и граѓаните за спречување на корупција во институциите во кои работат или во целото општество. Ова поглавје е наменето за читатели кои сакаат да дознаат како да ги употребат ресурсите кои им се на располагање, како да дојдат до нив и како најефективно да ги употребат. Прво ќе се разгледаат различните постапки и начини за спречување на корупција кои ги употребиле меѓународните организации, генерално, а потоа и посебно во областа на одбраната. Потоа ќе се разгледаат неколку угледни организации, нивните капацитети кои ги имаат на располагање и како може тоа искуство да се искористи за воведување на промени на национално ниво.

Улогата на меѓународните организации: Широк контекст

Сè до почетокот на деведесеттите години од минатиот век меѓународните компании и општествата во развој, корупцијата ја сметаа како вообичаен (ако не и „нормален“) трошок во работењето. Во некои западни земји не беше необично парите за подмитување да бидат заведени во сметководните книги како законски трошок за плаќање данок. Меѓутоа, во последниве децении расте свеста дека корупцијата е огромен товар на развојните програми и дека негативно влијае на економијата. Кога се зборувало за Законот за корупција во странство во 1977 година, забележано е дека преку 400 американски компании признале дека платиле повеќе од 300 милиони долари на поткупување на странски службеници, што укажува не само за неморал, туку и за слаба ефикасност која ја нарушува довербата на самите компании, така што кога се одбираат приватните компании на штета на ефикасноста се поткопува интегритетот на слободниот пазар.¹ Огромните штетни

¹ Unlawful Corporate Payments Act of 1977, Legislative history – House Report, <http://10.173.210?criminal/fraud/fcpa/history/1977/houseprt.html>.

последници од корупцијата се видела и во проблематичната транзиција во Русија и во други држави во поранешниот СССР кога го создавале слободниот пазар и кога програмите за приватизација кои биле препорачани од добронамерни (но навивни) стручњаци од Западот се претвориле во масовен грабеж на општествениот имот. Службениците кои имале искуство од прва рака како корупцијата штети на развојот, во 2003 година ја основале организацијата „Трансперанси интернешанал“. Оттогаш непрекинато расте мрежата на меѓународни и национални организации кои со помош на едукација, лобирање и истражување се обидуваат во борбата против корупцијата да се воведат во светските политички агенди.

Денес, десетина најголеми меѓународни организации, меѓувладини организации и глобални невладини организации активно се борат против корупцијата. Тие претставуваат важен сегмент во антикорупцискиот еко-систем (треба да се напомене дека поради недостаток на простор само некои организации за секој сегмент се тука наведени):

Развој и примена на антикорупциски договори и стандарди на глобално и регионално ниво. Денес постојат повеќе од десетина такви договори, од кои најпознати се Конвенцијата на ОН за борба против корупција (КОНБПК), која стапи на сила во декември 2005 година и Конвенцијата на Организација за економски развој и соработка за борба против поткупување на странски функционери при меѓународни деловни трансакции која е потпишана во декември 1997 година. Следењето на примената на конвенциите е многу важна за организациите како Организацијата за економски развој и соработка за да се учи од добрите примери. Ова е поддржано од различни организации како што се: во Европа: Советот на Европа, ГДБПК (Група на држави за борба против корупцијата), Европската комисија и координаторот за економија и еколошки активности на ОБСЕ. На американскиот континент, Организацијата на американските држави ја поддржува работата на Меѓуамериканската конвенција за борба против корупцијата. Друг важен сегмент се организациите: Група за финансиска акција (ГФА), која се бори против перење пари при развој и примена на меѓународни стандарди; Светската трговска организација која делува преку својата Работна група за транспарентност при владини јавни набавки.

Парламентарните собранија, исто така, може да ги развиваат меѓународните договори и начини за борба против корупцијата, да лобираат да се прифатат на национално ниво и да се применат. Парламентарното собрание на Советот на Европа (ПССЕ) е одличен пример поврзан со примена на Конвенцијата за кривични и граѓански закони против корупција на Советот на Европа. Глобалната организација на парламентарци за борба против корупцијата (ГОПБК), со седиште во Канада, е друга позната организација која ги поддржува националните парламентарци за да го заштитат својот интегритет со почитување на кодексот на однесување, како и ефикасно да ја разберат и извршат својата улога на надзорен орган. Овде спаѓаат и показателите за ефикасноста на парламентарниот надзор. Азиското парламентарно собрание исто така е регионално парламентарно собрание кое се занимава со корупција.

Развојните банки имаат главна улога во борбата против корупцијата за да го одржат интегритетот на своите програми и за да го отстранат проблемот на корупција кој се смета како сериозна пречка во социјалниот и економскиот развој;

корупцијата го изобличува владеењето на правото, ги ослабува институциите за економски развој и ги поткопува социјалните служби од кои особено зависат сиромашните. Програмите на развојните банки имаат повеќекратен приод во борбата против корупцијата, и тоа со градење на корпоративно управување и управување на институциите кои добиваат заем и ја подобруваат политичката одговорност за трошење на средства и зацврстување на способноста на цивилното општеството да бара делување и надгледување на почитувањето на прописите. Светската банка и Меѓународниот монетарен фонд се најголеми светски играчи. Регионалните развојни банки како што се Европската банка за реконструкција и развој, Азиската развојна банка и Меѓуамериканската развојна банка, исто така, имаат свои развојни програми.

Големи небанкарски меѓународни (и национални) развојни организации сè повеќе се вклучуваат во борбата против корупцијата како дел од нивното зголемено влијание на раководењето, кој е неопходен дел од човековиот развој. Борбата против корупцијата сè почесто е директна, посебно кога се знае колку е штетна во раководењето. Институции кои се занимаваат со препознавање и ширење на добрата практика се: Програма за развој на Обединетите нации (ПРОН), Женевски центар за демократска контрола на вооружените сили (ЖЦДКВС) и Глобална мрежа за поддршка на реформите во секторот за безбедност (ГМПР –СБ). Во таа смисла, и НАТО функционира како организација за развој со тоа што ги поврзува своите антикорупциски програми за подобрување на раководењето на секторот за безбедност и демократската цивилна контрола.

Координирани акции за спроведување на законот. Глобалните институции, како што се Интерпол и Канцеларијата за дрога и криминал на ОН (КДКОН) имаат значителна улога во координацијата на акциите и дополнување на националната борба против корупцијата. Во своите напори да се бори против корупцијата како една од шесте најприоритетни области во борбата против криминалот, „Интерпол“ создаде кодекс на етичко однесување на службениците и припадниците на полицијата, како и за полициски интегритет. „Интерпол“ создаде Анкета за интегритетот на работата на полицијата која се употребува за утврдување на способностите, исто така собра „библиотека“ на најдобрите практики која се употребува при истраги на случаи на корупција со воспоставени национални контакти за борба против корупцијата. Во рамките на „Интерпол“ работи и Група на експерти за борба против корупцијата (ИГЕБК), која заедно со други меѓународни заинтересирани страни ја координира и усогласува локалната и регионалната борба против корупцијата. Канцеларијата за дрога и криминал на ОН и Интерпол ја отворија првата Меѓународна антикорупциска академија која е сместена во околината на Виена во Австрија. Европската комисија има силни антикорупциски програми како што имаат и некои регионални институции, како на пример, оперативната група за спроведување на законот во балтичките земји и на Балканот.

Меѓународните професионални организации често имаат програми за одржување на интегритетот и за борба против корупцијата во своите надлежни области. Меѓу тие организации се: Меѓународна асоцијација на судии, Меѓународна комисија на правници, Меѓународна адвокатска асоцијација и Меѓународна асоцијација на обвинители. Постојат и регионални организации кои се занимаваат со ревизија, како што е на пример, Азиската комисија на врвни ревизорски институции.

Антрфиле 22.1. Список на меѓународни организации и интернет-страници

Азиска развојна банка (Asian Development Bank)	< http://www.adb.org/Anticorruption/unit.asp >
Азиска организација на врвни ревизорски институции (Asian Organization of Audit Institutions)	< http://www.asosai.org >
Азиско парламентарно собрание (Asian Parliamentary Assembly)	< http://www.asianparliament.org >
Совет на Европа (Council of Europe)	< http://www.consilim.europa.eu >
Европска банка за обнова и развој (European Bank of Reconstruction and Development)	< http://www.ebrd.com >
Европска комисија (European Commission)	< http://www.ec.europa.eu >
Група за финансиска акција (Financial Action Task Force, FATF)	< http://www.fatf-gafi.org >
Женевски центар за демократска контрола на вооружените сили (Geneva Center for the Democratic Control of the Armed Forces, DCAF)	< http://www.dcaf.ch >
Глобална мрежа за поддршка на реформите во секторот на безбедност (Global Facilitation Network for Security Sector Reform, GFN-SSR)	< http://www.ssmnetwork.net >
Глобална мрежа на парламентарци за борба против корупцијата (Global Organization of Parliamentarians Against Corruption, GOPAC)	< http://www.gopacnetwork.org >
Група на држави за борба против корупцијата (Group of States Against Corruption, GRECO)	< http://www.coe.int/dghl/monitoring/greco/ >
Меѓуамериканска развојна банка (Inter-American Development Bank)	< http://www.iadb.org >
Меѓународна асоцијација на судии (International Association of Judges)	< http://www.iaj-uim.org >
Меѓународна асоцијација на обвинители (International Association of Prosecutors)	< http://www.iap-association.org >
Меѓународна асоцијација на правници (International Bar Association)	< http://www.ibanet.org >
Антикорупциска комисија во Меѓународната трговска комора (International Chamber of Commerce, ICC Anti-Corruption Commission)	< http://www.icowbo.org/policy/anticorruption >
Меѓународна комисија на правници (International Commission of Jurists)	< http://www.icj.org >
Меѓународен монетарен фонд (International Monetary Fund)	< http://www.imf.org >
„Интерпол“ (Interpol)	< http://www.interpol.int >
Северноатлантски сојуз (North Atlantic Treaty Organization, NATO)	< http://www.nato.int >
Организација за економски развој и соработка (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)	< http://www.oecd.org >
Организација на американските држави (Organization of American States)	< http://www.oas.org >
Организација за европска безбедност и соработка –ОБСЕ-координатор за економски и еколошки активности (Organization for Security and Co-operation in Europe OSCE Coordinator on Economics and Environmental Activities)	< http://www.osce.org/eea >
Парламентарно собрание на Советот на Европа (Parliamentary Assembly of the Council of Europe, PACE)	< http://www.assembly.coe.int >
„Транспаренс интернешанал“ (Transparency International)	< http://www.transparency.int >
Обединетите нации (United Nation, UN)	< http://www.un.org >
УНИКОРН (UNICORN)	< http://www.against corruption .org >
Канцеларија на ОН за дрога и криминал (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC)	< http://www.unodc.org >
Програма за развој на ОН (United Nations Development Program)	< http://www.undp.org >
Светска банка (World Bank)	< http://www.worldbank.org >
Светска трговска организација (World Trade Organization)	< http://www.wto.org >
Работна група за транспарентност за време на јавни набавки (WTO Working Group on Transparency in Government Procurement)	< http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.ehtm#plurilateral >

Застапување и набљудување. Одреден број на невладини организации се обидуваат да ја подигнат свеста и да промовираат антикорупциски акции со помош на политички и општествен притисок. Со широка меѓународна мрежа во над 90 земји, „Транспаренси интернешанал“ е предводник во оваа област. Неа ѝ помагаат и други организации како што се: Организацијата на синдикатите, УНИКОРН, Меѓународната трговска комора (МТК), Деловна асоцијација која ја поддржува ефикасната глобална економија, а се карактеризира со слободна и фер-конкуренција. Меѓународната трговска комора има Антикорупциска комисија, чија главна цел е да поттикне саморегулација во организациите кои се соочуваат со изнудување и корупција, ги пренесува искуствата од деловниот свет, со што сака да придонесе во меѓународните иницијативи за борба против корупцијата.

Поврзаност со одбраната

Заедницата на одбраната сфати колку е важно управувањето и колку многу корупцијата негативно влијае на управувањето, исто како во заедниците во развој. Случајот на организацијата „Партнерство за мир“ во Централна и Источна Европа најдобро го илустрира тоа. Во деведесеттите години на минатиот век се појави надеж за брза демократска трансформација и трансформација на слободниот пазар во посткомунистичките држави. Меѓувоената соработка придонесе во процесот на сплотување на воените професионалци во извршување на заеднички задачи за одржување на мирот и хуманитарни акции. Постигнувањето интероперабилност стана прва задача во програмите за соработката и поддршка – способност на вооружените сили да имаат заеднички (барем компатибилни) цели, процедури и технички капацитети, кои се неопходни за извршување на заедничките воени операции. Демократската контрола на вооружените сили првенствено се гледа од аспект на оперативната контрола.

Во следните десет години развојот на оперативната соработка значително се подобри. Меѓутоа, како што одминуваше времето, стана јасно дека интероперабилноста е само еден дел од равенката: другата половина е трансформација во одбраната – развивање на нови способности и методи кои би биле соодветни на модерните операции. Оваа трансформација дополнително се забрза после 11 септември 2001 година кога се зголеми значењето на антитерористичките операции. За разлика од интероперабилноста, трансформацијата не може да се сведе само на соработка на воено поле. Напротив, ова бара нова визија за политика, иновативно планирање и поголеми буџетски средства. Меѓутоа, иако цивилната демократска контрола беше цврсто воспоставена во оперативни услови (на пример, претседателот на државата воедно е и врховен командант на вооружените сили), институциите за одбрана одговорни за политика, планирање и распределување на средствата биле слаби во многу земји. Без ефикасен цивилен дел од министерството за одбрана кој работи „за“ или лобира за интересите на војската, војската би станала жртва на својата инертност и незаинтересираност на политичарите за националната безбедност (и буџетот за одбрана).

Затоа управувањето со секторот на одбраната стана составен дел од соработката во областа на одбраната – и ова е потврдено со основањето на програмата „Партнерство за мир“ од НАТО која е наменета за изградување на институцијата

за одбрана. Од кога се воспостави раководењето како неразделен дел од агендата на соработката во одбраната, беше прашање на време кога борбата против корупцијата ќе дојде на дневен ред, што се случи кога НАТО ја формираше „Програмата за градење на интегритет и намалување на корупцијата“ (која е и спонзор на оваа збирка на најдобри практики). Оваа програма смета дека справување со корупцијата е основен дел од реформите, иако основна цел е одржување на динамиката на транспарентност, одговорност и интегритет, кои се клучни фактори во раководењето во областа на одбраната.

Одредени институции и нивни програми

Улогата на *Обединетите нации* во борбата против корупцијата е да ја спроведува Конвенцијата за корупција на Обединетите нации која стапи на сила во декември 2005 година. Конвенцијата е донесена со цел да се изнајде заеднички јазик во борбата против корупцијата, како и да развијат ефективни параметри за доследно применување на стратегијата. Таа поставува четирикратен приод во борбата против корупцијата: превентивни мерки, криминализација, меѓународна соработка и повторно враќање на имот.

Канцеларијата за дрога и криминал на ОН (КДКОН) раководи со Глобалната програма за борба против корупција, која е катализатор и средство кое им помага на земјите ефикасно да ги применат одредбите од Конвенцијата. Програмата им помага на земјите во развој или на земјите со економија во транзиција да ја промовираат примената на антикорупциските мерки во државниот и приватниот сектор, како и во високите политички и финансиски кругови. Таа, исто така, ги систематизира добрите практики со тоа што им дава техничка поддршка кога се шират тие практики во државниот и приватниот сектор и го подржува развојот на свеста во јавноста. За да се постигне ова се користат посебни инструменти како што се група за интегритет на судството, прашалник за самооценување и прирачник за законите за потписниците на Конвенцијата.

Во последниве неколку години, под притисок на медиумите и членови на влади, Одделот за мировни операции на Обединетите нации ја засилија борбата против корупцијата со тоа што спроведоа неколку истраги, дури имаше и случаи кога е одбиено да се прифатат проблематични земји да учествуваат во мировни мисии.

Организацијата за економска соработка и развој (ОЕСП) е меѓународна организација составена од 31 земја чии членови се посветени на вредностите на плуралистичка демократија заснована на владеење на правото и почитување на човековите права, промовирање на отворена и транспарентна пазарна економија и одржлив развој, што е и нивна заедничка цел.² Организацијата стана главен центар за водење глобален дијалог и придонесува за развој на поправедна, посилна и почиста светска економија. Таа ги користи своите најобемни споредливи статистички податоци за да ги прати трендовите, да анализира и да прави проек-

² Членови на ОЕСП се: Австралија, Австрија, Белгија, Канада, Чиле (од 2010 год.), Република Чешка, Данска, Финска, Франција, Германија, Грција, Унгарија, Исланд, Ирска, Италија, Јапонија, Кореја, Луксембург, Мексико, Холандија, Нов Зеланд, Норвешка, Полска, Португалија, Република Словачка, Шпанија, Шведска, Швајцарија, Турција, Велика Британија и САД.

ции за економскиот развој, да истражува општествени промени или трендови во трговијата, во заштитата на човековата околина, земјоделството, технологијата, даночните системи и државното управување.

Борбата против корупцијата претставува една од најважните области во работата на Организацијата за економска соработка и развој. Корупцијата е закана на доброто раководење, демократските процеси, одржлив развој и чесно деловно работење. Организацијата, преку мултидисциплинарен пристап, се занимава со корупција во работата, во даночниот систем, помош во развојот и раководењето во земјите-членки, како и во други земји. Тука спаѓа и борбата против поткупување „во понудата“, спречување на поткупување кога се одобруваат извозни кредити, поништување на одлуки за изземање на оданочување на пари дадени за мито, промовирање на одговорно однесување при работата, спречување на корупција во јавниот сектор со градење на цврст интегритет и подобрување на раководењето преку давање помош за развој.³

Организацијата за економска соработка и развој им помага на државите да го спречат судирот на интереси и корупцијата во јавниот сектор. Таа се фокусира на чувствителни области како што се јавните набавки, раководење со договори-те, лобирање и политичко-административна соработка. Врз основа на анализа на најдобрите практики низ различни земји, Организацијата разви инструменти на политика, насоки за примена и практични механизми за да им се помогне на креаторите на политика и на раководителите да го промовираат интегритетот и да се иницира отпорот против корупција во јавниот сектор.

Важно достигнување на Организацијата во борбата против корупцијата е донесувањето на Конвенцијата за подмитување на странски функционери за време на меѓународни деловни трансакции во 1997 година (Конвенција против подмитување) и слични инструменти кои се занимаваат со даноци, извозни кредити, билатерална помош, мултинационални компании и јавни набавки.⁴ Конвенцијата правно ги обврзува со меѓународен договор за спречување на „активно подмитување“ поединците или компаниите кои ветуваат и нудат или даваат мито на странски функционери за да стекнат деловна корист, односно да ја задржат добивката. Оваа конвенција против подмитување ја потпишаа сите држави на Организацијата како и седум други држави кои не се членови, и со ова се обврзуваат да го санкционираат подмитувањето на странските функционери при склопување на меѓународни деловни договори во рамките на своето законодавство и дека ќе спроведуваат ефикасна политика за спречување, откривање, спроведување истрага и казнување на подмитување на странците.

Борејќи се за елиминирање на подмитување на странски јавни претставници за време на јавни конкурси или за време на процесот на инвестирање, Организацијата даде значителен придонес во создавањето на подеднакви услови при транснационални деловни трансакции во што спаѓа и индустријата наменета за секторот за одбраната. Меѓу инструментите што ги користи Организацијата за спречување на

³ За повеќе информации види: www.oecd.org/corruption.

⁴ OECD, „Key OECD Anti-Corruption Documents <www.oecd.org/document/42/0,3343,en_2649_37447_41799402_1_1_1_1,00.html>.

подмитување не спаѓаат строги, постојани, стручни контроли кои ги спроведува Работната група за борба против подмитување. Деталениот извештај ги содржи резултатите од контролата на примена и спроведување на законот и политиката за спречување на подмитување. Заемното оценување создава притисок меѓу членките во Работната група и ги мотивира државите да ја почитуваат Конвенцијата на највисоко ниво.

Антрфиле 22.2. Конвенција за борба против подмитување на ОЕСР и национални безбедносни интереси

Според Член 5 од Конвенција за борба против подмитување на ОЕСР на истрагата и кривичното гонење во случај на подмитување на странски јавни претставници не смеат да влијаат повисоки економски интереси на нацијата, потенцијалните последици врз односите со други држави или идентитетот на физички или правни лица вмешани во подмитувањето. Овој Член 5 му дава можност на обвинителот да го искористи своето дискреционо право само ако е поради професионални причини (на пример, поради тежината на доказите) но исклучени се непримерните влијанија од политичка природа. Применливоста на Член 5 е испробана во Велика Британија кога е прекинат судскиот процес кој се водел за наводно подмитување на висок странски државен функционер со образложение дека станува збор за заштита на националната и меѓународната безбедност.

Факти. Во периодот од јули 2004 година до декември 2006 година Британската канцеларија за тешки измами (КТИОК) спровела истрага базирана на наводни тврдења дека компанијата „BAE системс“ (BAE Systems) ги подмитува партнерите во Саудиска Арабија за да ги добие договорите за испорака на воените авиони „Ал-Јамама“. Во октомври 2005 година компанијата „BAE системс“ се обидела да го убеди државниот обвинител да ја прекине истрагата, образложувајќи го своето барање со изговорот дека со истрагата може да се нарушат односите помеѓу Велика Британија и Саудиска Арабија, како и да се изгуби еден од најголемите извозни договори во последните десет години. Во јули 2006 година, кога Британската канцеларија за тешки измами требало да има увид во сметките на една швајцарска банка, некои личности кои дискретно се опишани како „претставници на Саудиска Арабија“ директно му се заканиле на Џонатан Пауел, шеф на Кабинетот на британскиот премиер: ако не се прекине истрагата, Британија нема да го добие договорот за извоз на леталата од типот „Тајфун“, а добрите разузнавачки и дипломатски односи ќе бидат прекинати. Министерите му рекле на премиерот дека овие закани ќе се остварат и дека лошо ќе влијаат на британската трговија со оружје и безбедноста на британските граѓани и припадниците на вооружените сили. После проценката дека ако закани се остварат би претставувало сериозно загрозување на животот, директорот на Канцеларијата за тешки измами одлучил да ја прекине истрагата во 2006 година. Во април 2008 година, по барање на две НВО за судска ревизија на одлуката, Повисокиот суд на Велика Британија заклучи дека истрагата за предметот „Ал-Јамама“ била незаконски прекината, и според зборовите на врховниот судија Моузес и судијата Саливен, „успешен обид на една странска држава да спречи извршување на правдата во Велика Британија“. Во јули 2008 година Горниот дом од британскиот Парламент, највисокиот апелациски суд во земјата, ја подржа жалбата на КТИОК и ја укина одлуката на Високиот суд. Одлуката е образложена со тоа дека директорот го искористил своето дискреционо право, со напомена дека за толкувањето за тоа дали Член 5 може да се користи за прашања поврзани со националната безбедност треба да се остави на Работната група против подмитување на ОЕСР.

Извештај на Организацијата за економска соработка и развој. Во извештајот за Велика Британија, Работната група против подмитување на ОЕСР мислела дека е непримерно да се интерпретира Член 5 во врска со извештајот на државата. Наместо тоа, извештајот се концентрира на процедурите поврзани за Член 5 и ги донесе следните одлуки: 1) ако запирање на истрагата е објаснето со причини забранети со Член 5, обвинителството мора да спроведе тест на „строга контрола“ за да се утврди дали одлуката е законска; 2) истрагата не смее да биде прекината поради национална безбедност пред да се исцрпат сите алтернативи кои се одобрени од целата влада.

Прекинатата истрага во случајот Ал-Јамама покажа одредени недостатоци во системот на водење на истрага и кривично гонење во осетливи случаи кои ги вклучуваат националните интереси, особено кога се применува дискреционото право на обвинителот. Извештајот ја нагласи потребата дека треба да се спроведат темелни реформи на застарените закони со кои се регулира борбата против подмитувањето. Исто така се укажало на потребата за дополнително проучување на Член 5 од Конвенцијата на ОЕСР за да се даде стручно и јасно објаснување кога би можело да се има изземање од кривично гонење во случај на подмитување на странски државни претставници.

Извор: OECD Working Group on Bribery. Phase 2bis Report on the UK. <www.oecd.org/dataoecd/23/20/41515077.pdf>; The UK High Court judgment. <www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2008/714.html>; The UK House of Lords judgment. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldjudgmt/jd080730/corner.pdf>>; TI 2009 Progress Report on the OECD Anti-Bribery Convention. <http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2009/oecd_pr_2009>.

Советот на Европа (СЕ)/и ГДБПК постојат за да ја поддржат плуралистичката демократија, човековите права и владеењето на правото. Советот на Европа учествува во борбата против корупција затоа што таа претставува закана за основните вредности на кои е поставен. Во борбата против корупцијата СЕ го употребува пристапот кој се состои од три меѓусебно поврзани елементи: (1) поставување на европски норми и стандарди; (2) следење на примената на стандардите и нивно почитување; (3) поддржување на земјите и регионите при градење на интегритет кога ги реализираат програмите за техничка соработка.

Советот на Европа има развиено многу правни инструменти за: криминализација на корупцијата во јавниот и приватниот сектор, преземање одговорност и плаќање оштета нанесена од корупција, регулирање на однесувањето на државните функционери и финансирање на политичките партии. Овие инструменти треба да го подобрат националниот и меѓународниот интегритет на државата во борбата против корупцијата.

Колку се почитуваат овие стандарди ги следи Група држави за борба против корупцијата. Таа е основана од СЕ во 1999 година за да може да надгледува како државите ги применуваат антикорупциските стандарди кои се пропишани од оваа организација. Групата на држави денес има 46 членки - 45 европски држави и САД. Групата треба да ги подобри способностите на своите земји-членки да се борат против корупцијата. Тоа е можно да се направи со динамичен процес на заемна процена и влијание кое се заснова на следење на тоа дали се почитуваат антикорупциските стандарди на СЕ, препознавање на недостатоците на нацио-

налната антикорупциска политика со цел да се поттикне спроведување на законодавни, институционални и практични реформи. ГДБПК (Група држави за борба против корупцијата) обезбедува платформа на најдобри практики во спречување и откривање на корупција.

Во јули 2008 година, НАТО основа фонд за да се изгради интегритет и да се намали корупцијата во институциите на одбраната. Фондот е наменет за зголемување на капацитетот на државите со користење на следниве три главни инструменти:

- инструменти за самооценување со кои се мери моменталната состојба на интегритетот и примената на антикорупциските програми во институциите на одбраната;
- курсеви за градење на интегритетот за цивилен и воен персонал;
- создавање на Зборник со кој се промовираат најдобрите практики (како овој што моментално го читате).

Фондот соработува со многу партнери, како што се Воената академија на Белика Британија, Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили, Женевскиот центар за безбедносна политика и организација и организацијата „Трасперанси интернешанал“.

Фондот е природно продолжение на Партнерскиот акциски план на НАТО за изградба во секторот на одбраната кој е основан во јули 2004 година за да ги поддржи партнерите во нивниот развој и одржување на ефикасни одбранбени институции кои се под демократска цивилна контрола. Партнерскиот акциски план поставува десет задачи (види Антрфиле 22.3) кои државите треба да ги завршат при процесот на градење на своите институции на одбраната и презема три важни чекори за да им помогне во тоа:

- Интегрирање на изградбата на институциите на одбрана во процесот на планирање на одбраната во рамките на Партнерството (Процес на планирање и ревизија, позната како ПАРП, во рамките на програмата „Партнество за мир“).
- Развивање на активности за полесно разменување на искуства, како на пример, информативен план и програма кои содржат поопширни задачи за давање помош додека се креираат вакви планови и програми.
- Помагање при изработка на програма за билатерална поддршка во областа на одбраната и безбедноста.

Фондот им помага на државите да си ги исполнат меѓународните обврски, како што се примена на Конвенцијата на ОН за борба против корупција, Конвенција на ОЕСР за борба против подмитувањето, стратегијата на Светската банка за борба против корупција, како и примена на антикорупциски инструменти на други меѓународни и регионални организации.

Интензивната соработка на НАТО и Украина во областа на одбраната и безбедноста се искористи како инкубатор за креирање на иновативни проекти во рамките на „Одлично партнерство“ меѓу НАТО и Украина. Од тие проекти може да се извлечат корисни поуки кои може да најдат поширока примена.

Антрфиле 22.3. Задачи на Акцискиот план за изградба на институциите од областа на одбраната во програмата „Партнерство за мир“

Задачи на акцискиот план се:

- содавање на ефикасни и транспарентни договори за демократска контрола на активностите во областа на одбраната;
- учество на цивилниот сектор во развивањето на политиката на одбрана и безбедност;
- спроведување на ефикасна и транспарентна законодавна и судска контрола на секторот за одбрана;
- подобрување на процената на безбедносен ризик и други барања за национална одбрана, а паралелно развивање и одржување на евтини интероперабилни капацитети;
- подобрување на раководењето на министерството за одбрана и други служби со кои соработуваат а се со слична структура;
- усогласување со меѓународните норми и практики во областа на одбраната, вклучувајќи ја контролата на извозот;
- воспоставување на ефикасни и транспарентни процедури за финансирање, планирање и распределба на средства во областа на одбраната;
- ефикасно управување со трошоците во областа на одбраната, имајќи на ум какви општествено-економски последици ќе има реконструкцијата во секторот за одбрана;
- поставување на ефикасни и транспарентни кадровски структури и практики кај силите за одбрана и
- поставување на меѓународна соработка и добрососедски односи во областа на одбраната и безбедноста.

Извор: Partnership Action Plan for Defence Institution Building. <www.nato.int>.

Една од најуспешните иновации е создавањето на Заедничка работна група на НАТО и Украина за реформи во одбраната која е формирана во 1998 година. Оваа Работна група веќе десет години ѝ помага на Украина да ги искористи стекнатите искуства на земјите од НАТО поврзани со спроведување на реформи во областа на одбраната и безбедноста. Помошта се состои од многу активности, меѓу кои се организирање на стручни работилници, како и одржување на годишни министерски консултации. Ова се покажало особено важно кога ѝ се давало поддршка на Украина да развие сопствен план на реформи каде би се примениле добрите меѓународни практики и во соработка со земјите на НАТО да добие меѓународна помош за тој план кој вклучувал креирање на нови програми во согласност со потребите на Украина. Во ова заедничко раководење се вклучени и редовните процени на напредокот.

Потребно е да се споменат неколку иницијативи кои ги даде Заедничката работна група на НАТО и Украина за реформите:

- експертска помош во процесот на изработка на клучните документи за национална безбедност која го означила патот кон реформите, а во нив спаѓаат Прегледот за одбрана од 2003 и 2009 година и Стратегијата за национална безбедност од 2006 година;

- експертска помош во составувањето на „белите книги“ со кои се обезбедува јавна транспарентност на политиките и нивна примена во областа на одбраната, разузнавањето и безбедноста;
- ангажирање на многу технички советници во Министерството за одбрана на Украина и основање на Заеднички одбор за координација кој раководи со заедничките активности;
- соработка со парламентот за демократска контрола, што подразбира организирање семинари и работилници, давање на стручна помош кога се изработуваат законски акт, како и објавување на законодавниот кодекс за одбрана и безбедност;
- создавање на Работна група за цивилна и демократска контрола на Секторот за разузнавање која собира десетина припадници на разузнавачки служби и стручњаци од земјите од НАТО и од Украина да разговараат за функционирањето на разузнавачките служби во демократски систем;
- спроведување на програмата за професионален развој, при што се обучени стотина цивили кои се вработени во украинските институции за одбрана и безбедност;
- создавање на партнерска мрежа за развој на експертизата во цивилното општество за да може да се промовира учеството на цивилното општество во активности поврзани со одбраната и безбедноста со поврзување на стручњаци од Украина и од земјите на НАТО.

Спроведувањето на повеќето од овие проекти е координирано од Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили.

Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили е еден од водечките институции во светот која се занимава со реформи во секторот за безбедност и со раководење на секторот за безбедност. Тој е основан на иницијатива на Владата на Швајцарија во 2000 година и функционира како меѓународна фондација за 53 држави-членки. Женевскиот центар развива и промовира соодветни демократски норми на меѓународно и национално ниво, ги застапува добрите практики и спроведува истражувања поврзани со политиката на Женевскиот центар, обезбедува советодавна поддршка во самите земји, како и практични програми за помош. Женевскиот центар ги има следните програми:

- Програма за раководење во секторот за безбедност.
- Програма за советодавна поддршка на Владата.
- Програма за поддршка на Парламентот.
- Програма за цивилно општество.
- Програма за реформи во одбраната.
- Програма за реформи во полицијата.
- Програма за гранична безбедност.
- Програма за одговорност во разузнавачките служби.
- Програма за полот, децата и безбедноста.

Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили приоритетно се фокусира на државите од Западен Балкан и на оние држави кои неодамна станале независни, меѓутоа сè почесто се врти кон земји од Блискиот Исток, делови од Африка, од Азија и Јужна Америка.

„Транспареси интернешанал“ (ТИ) е непартиска глобална мрежа која ги поврзува меѓународните НВО со локалните организации на 90 национални ограноци. Националните ограноци на ТИ ги поврзува релевантните страни од државните органи, цивилното општество, деловниот свет и медиумите за да промовира транспарентност за време на избори, во државните органи, за време на јавни набавки и деловно работење. Исто така, ТИ организира кампањи со кои се лобира воведување на реформи против корупција.

ТИ им помага на своите ограноци да стекнат вештини, средства, искуство, стручност, како и да добијат глобална поддршка за локална борба против корупцијата со покренување на глобални и регионални иницијативи.

Во глобални приоритети на ТИ спаѓаат борбата против корупцијата во политиката, јавните набавки и приватниот сектор. ТИ, исто така, ја поддржува примената на меѓународните антикорупциски конвенции, работи на намалување на сиромаштијата и на поддржување на равојот. ТИ не спроведува истраги за наводни случаи за корупција ниту разоткрива поединечни случаи, но одвреме навреме може да соработува со организации кои го работат тоа.

Од почетокот на 2000 година, огранок на ТИ во Велика Британија работи на проблемот со корупција во секторот за одбрана. На почетокот на нивната работа тие се фокусирале на извозот на оружје и ТИ ги поврзала владите на земјите кои извезуваат оружје со компаниите кои соработуваат со секторот за одбрана заедно да најдат конструктивни мерки за намалување на корупцијата во оваа област. Во овие мерки спаѓаат можноста за формирање на конзорциум за борба против корупцијата во одбраната, подобра примена на Конвенцијата на Организацијата за економска соработка и развој, донесување на спогодба за интегритет во јавните набавки, како и воспоставување на тесна соработка со други меѓународни организации.

Од неодамна ТИ почна да работи на реализација на проектот „Фонд на НАТО“, кој експлицитно се занимава со борбата против корупцијата и ризикот што го носи корупцијата во одбраната. Тие започнаа иницијатива за подобро мерење на ефективностата на програмите за интегритет во одбраната.

Влијанието на меѓународните организации како поттикнувачи на промени

Голем број меѓународни организации, меѓувладини организации и глобални организации од цивилното општество се вклучени во борбата против корупцијата. Вистински предизвик е за некој државен службеник од секторот за одбрана или граѓани кои се сложуваат со реформите да го искористат ова искуство за да се забрзаат позитивните промени. Следните три приоди се покажале како успешни:

1. *Меѓународни стандарди.* Национални институции кои сакаат да спроведат реформи се поврзуваат со меѓународни институции кои се креатори на одредени меѓународни стандарди. Тоа може да биде антикорупциски стандард

на Организацијата за соработка и развој или етички стандарди на насоките на ОН за спречување судир на интереси кај функционери или стандарди за интегритет на одредени процеси како што е, на пример, ревизија. Целта на ова е јавно да се постигне стандардот во користење на механизмот кој овозможува добивање на повратни информации за да се постигне престиж и углед на работното место, зголемување на ефикасноста, што е резултат на исполнување на меѓународните стандарди. Кога тесно се соработува со тимот на оценување, инспекцијата не претставува само одлична прилика за добивање повратна информација, туку и за насочување на вниманието на функционери кон спроведување на сложени реформи.

2. *Заеднички проекти.* Национална институција бара помош од меѓународна организација да реши некој проблем кој е важен за раководството на институцијата, но не може да го реши без туѓа помош. Ваква соработка води кон создавање на заедничка програма, со механизми на заедничко раководење како што се тимови за имплементација и управни одбори кои ги насочуваат процесите, заеднички оценуваат, заеднички поднесуваат извештај за работата на на надлежното тело со редовно присуство на високи раководители на двете институции. На овој начин работата на локалните институции може да биде усогласена со меѓународните стандарди за интегритет, транспарентност и одговорност. Спроведувањето на заеднички проекти може да биде ефикасен механизам за пренесување на норми, вредности и методи на работа. Со ова се зголемува транспарентноста, затоа што слободниот проток на информации што го има во „западниот“ дел од ланецот на известување го принудува локалниот партнер да известува подеднакво чесно и точно (види пример во Антрфиле 22.4).
3. *Градење на мостови.* Често постојат страни во националните институции или во општеството кои се потенцијални сојузници во градење на интегритет и имаат мотивација и ресурси (барем човекови ресурси), меѓутоа немаат шанса да се сретнат поради бирократија или начинот на кој работи општеството, на пример, заеднички сомнеж или бирократска регулатива. Меѓународната организација може да им помогне на овие природни сојузници да се сретнат, да разменат знаење и искуство, да стекнат заемна доверба и да работат заедно во создавање на мрежа на соработка. Во овој случај, корисно е локалните власти да ги поттикнат меѓународните организации да воспостават контакти во општеството и во државните институции за да добијат корисни информации и да стекнат најдобри контакти, што ќе им овозможи да бидат добри посредници. Меѓународните организации вообичаено се добро поставени за да можат да ги поврзат локалните претставници и стручњаци на НВО или активистите со нивните меѓународни колеги. Развивање на ваква мрежа може многу да влијае на: 1) формирање на професионална и добро интегрирана класа на стручњаци; 2) подобрување на стручноста во цивилното општество, што ќе овозможи ефикасна независна контрола.

Антрфиле 22.4. Заеднички проекти на НАТО и Украина за стручно усовршување

Во 2005 година НАТО и Украина утврдија недостаток во обуката на вработените во одбраната. Воениот персонал редовно се обучувал во државата или во странство, додека нивните цивилни колеги немале никаква обука. Ова довело до нарушена рамнотежа во системот.

Украина побарала помош за да го реши овој проблем, затоа НАТО и Украина во 2006 година направиле заедничка програма за стручно усовршување, наменета за цивилниот дел од одбраната. Се нашле локални спонзори и се формирал тим за работа на програмата сместен во Канцеларијата за врски на НАТО во Киев. Еден офицер од Персоналниот сектор на украинското МО бил назначен за работа во тимот за примена на програмата кој директно му одговарал на раководителот на националната програма во Канцеларијата на НАТО. Исто така се формирал и локален управен одбор составен од претставници на сите инволвирани страни – од раководството на МО (заменик министер), од персоналниот сектор на МО, од Националниот советот за безбедност и одбрана, специјален советник од Велика Британија (затоа што ВБ била водечка нација во овој проект), директорот на Канцеларијата за врски на НАТО и раководителот на програмата. Во име на управниот одбор, раководителот на програмата три до четири пати годишно поднесувал извештај на управниот одбор на главните донатори во Брисел.

Обуката и образованието е важен дел од програмата и до сега 1000 украински претставници посетувале курсеви во земјата и во странство. Затоа што овие курсеви се многу барани, тие имаат висок ризик од корупција (кој веќе беше присутен во процесот на селекција на кандидати). За да се осигура праведност во процесот на селекција во програмата се воведени следните процедури:

1. Условите за учество во обука се утврдуваат една година пред обуката засновани на целта на трансформација на МО. Со ова се постигна предлагање и испраќање на соодветни кандидати од раководителите.
2. Барањата за обука се усогласуваат со курсевите и потенцијалните слушатели на тие курсеви, (или барем со функцијата што ја извршуваат) и се ставени во годишниот план кој се одобрува од високото раководство на МО.
3. Персоналот кој работи на програмата, во соработка со МО ги одбира потенцијалните кандидати кои ги исполнуваат условите, имаат соодветна функција и одобрување од супервизорот. Потоа овие кандидати треба да поминат:
 - а) селекција во која спаѓа тестирање за познавање на странски јазик и интервју со комисија составена од претставници од различни заинтересирани страни и во која секогаш има претставник на Украина и НАТО.
4. Заедничко раководење и поседување на резултатите, како и редовна проценка на процесот која се дава на увид на важните заинтересирани страни.

Што се однесува до ова последото, подршката од раководителите на одбраната беше значително важна за да се зачува интегритетот на овие одлуки затоа и имало неколку случаи кога строго се казниле оние кои сакале да ги заобиколат прописите.

Во сите овие случаи клучен фактор се луѓето – нивната посветеност, доверливост и добриот однос помеѓу партнерите се многу важни за успех. Во меѓународните организации најважен услов за успех е соодветен локален претставник кој може

трпеливо да работи со претставниците од сите заинтересирани страни, да помага при надминување на разликите, да истапува со цврст став кога треба и, на крај, да го поседува процесот, на почетокот заеднички, а потоа со тек на време да прифати зголемена одговорност за примена на проектот. Постои голема можност читателот на овој зборник, со самото тоа што е дојден до оваа страница, да биде токму таа личност.

Дел IV

Спроведување на програми за градење интегритет

Последниот дел од книгата ги проучува практичните аспекти за дизајнирање и имплементирање на програми за градење на интегритетот во одбраната. Во овој поглед, од особена важност е да се препознаат културните специфики на институцијата одбрана во одредена земја и да се засилат оние карактеристики на организациска култура кои придонесуваат за индивидуален и организациски интегритет и го спречуваат коруптивното однесување. Овие добри практики потоа можат да се применат и во други јавни организации во земјата.

Време за промени

Не постојат две организации во секторот одбрана кои се соочуваат со исти проблеми во врска со интегритетот и корупцијата. Соодветно на ова, иницијативите за градење интегритет можат да имаат потреба од различни нивоа и типови на напори, почнувајќи од најмали приспособувања во одредени процеси на зголемување на транспарентноста и интегритетот на процедурите за набавка, до сеопфатен напор со цел да се зајакне интегритетот на сите суштински делотворни процеси во одбраната и да се изврши промена на општите ставови и однесувања на луѓето во организацијата.

Ова поглавје го опфаќа последниот случај. Ќе му овозможи на читателот да ги разбере направените промени во стратегиите и процесите на управување со промените, со нивните предности и слабости. Истовремено, ќе го информира читателот за можни недостатоци и предлози, како да им се пристапи на предизвиците за создавање и имплементација на програми за градење интегритет.

Составувањето на ваква програма се потпира на јасно разбирање за моменталниот статус и трендови на интегритет и ризици од корупција во одбраната, како и посветеноста, визијата и стратегијата.

Процена на моменталниот статус

Честопати, лидерите на организациите во секторот одбрана предлагаат промена под притисок на парламентарни сослушувања или јавно мислење во врска со одреден случај на коруптивно однесување. Многу често тие сакаат да демонстрираат брзи резултати, но иницираната промена има само привремено влијание и дава скудни позитивни резултати доколку ги има. Затоа, строго се препорачува да се провери статусот на интегритет пред да се одлучи за составувањето на програма за градење интегритет. Таква проценка треба да води до:

- идентификација на областите и активностите во одбраната кои вклучуваат ризици на корупција;
- разбирање на причините за актуелно или потенцијално коруптивно однесување;
- увид во перцепцијата и ставовите за коруптивно однесување на воениот и друг персонал од министерството за одбрана;
- процена на подготвеноста да се прифатат мерки за интегритет и промени.

Исто така, сеопфатната и добро структурирана проценка на интегритетот во одбраната, вклучувајќи ги најшироко опфатените заинтересирани страни, ќе придонесе за:

- разбирање на поврзаноста и меѓусебната зависност меѓу мерките за зајакнување на интегритетот и различните практики;

- увид во тоа кои би биле можни сојузници и противници на мерките за градење на интегритетот;
- идентификување на потенцијалните двигатели на промената.

Студии за интерни и јавни извори, фокусирани дискусии со луѓе внатре и надвор од одбранбената структура, структурни прашалници и интервјуа се користат за процена на моменталниот статус. НАТО-алатката за самопроцена и прашалникот – една од најраните успешни мерки на НАТО-иницијативата за градење интегритет, може да биде особено корисна за оваа почетна процена. Антрфиле 23.1 дава првични информации и осврти за оваа алатка, достапна за секоја држава и одбранбени структури, за усвојување на антикорупциска агенда.

Антрфиле 23.1. НАТО-алатката за самопроцена

Соработката меѓу НАТО-земјите и „Транспаренси интернешанал“, предводена од Полска, резултираше со процес на интегративна самопроцена за одбраната и безбедноста. Тој е достапен за секоја земја која сака да го користи и е веќе имплементиран од неколку НАТО и партнерски земји.

Процесот на интегративна самопроцена на земјите им дава формат за процена на позитивните страни на нивните интегративни системи. Тој се фокусира на одговорите од Министерството за одбрана и други тела, дадени на детален прашалник кој потоа се разгледува од страна на надворешен експертски тим за ревизија. Прашалникот се однесува на главните столбови на интегративниот систем во одбранбената структура и присутните ризици од корупција. Тој содржи насоки за како да се пополни прашалникот и како да се покрене последователен процес, споредувајќи ги реформите и плановите за имплементација за градење интегритет и намалување на корупцијата. Експертскиот тим ги разгледува одговорите и спроведува посети на терен за да се одредат предностите и слабостите на процесот и подготвува препораки и набљудувања за процесот. Процесот може да се спроведе еднократно или како дел од циклус.

Процесот на самопроцена на интегритетот ги опфаќа следните теми:

1. Демократска контрола и ангажман на јавноста;
2. Државни антикорупциски закони и политика;
3. Антикорупциска политика во одбраната и безбедноста;
4. Персонал – однесување, политика, обука, дисциплина;
5. Планирање и буџетирање;
6. Операции;
7. Набавка;
8. Соработка со компании за одбрана и други снабдувачи;
9. Прашања кои се специфични за државата.

Извор: Mark Pyman, *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence Establishments: Ten Practical Reforms*, with foreword by Lord George Robertson of Prot Ellen (UK: Transparency International, April 2009); Целосниот опис и прашалник достапни на: Transparency International, "Integrity Self-Assessment Process," <http://www.defenceagagainstcorruption.org/tools-and-techniques/self-assessment-tool>.

Формирање силна коалиција

Меѓу најкорисните резултати од процената за ризиците од корупција во одбраната е создавањето осет на итност.¹ Фокусирани интервјуа и студии често содржат убедувачки раскажувања и квалитативни податоци кои можат да ги агитираат луѓето кои инаку се несвесни за проблемот со корупцијата или нејзиното пошироко и долготрајно влијание врз работењето и етиката во организацијата.

Ова создава основа со цел да се поттикне заложба на високите лидери, цивилни и воени, низ целата одбранбена структура, а не само од страна на раководителите на тие организациски единици кои се сметаат за најподложни на корупција.

За оваа фаза е важно да се размисли кој би бил двигателот на промени, како и да се почне да се бара поддршка од претставниците на парламентот и граѓанското општество, особено од експертски консултативни тела во одбраната, групи активисти и медиумите. Претставниците на снабдувачите со технологии, продукти и услуги за одбрана, исто така можат да бидат вклучени во потенцијалните сојузници во иницијативите за борба против корупцијата.

Кој било успешен обид за градење интегритет и намалување на корупцијата во одбраната би се изградил врз силна коалиција меѓу политичкото водство на Министерството за одбрана, високото воено лидерство, парламентарците и водечките претставници на граѓанското општество поддржани од страна на главните снабдувачи за одбраната и со непосреден надзор на независните критички настроени медиуми.

Развој и размена на визија и стратегија

Сложените тежнења како градење интегритет и намалување на корупцијата во одбраната имаат потреба од визионери кои можат стратешки да му пристапат на проблемот и ефикасно да ја пренесат визијата и стратегијата.

Најпрво, водството на одбранбената структура треба соодветно да го дефинира проблемот за градење интегритет и пристапот кон значајно намалување на потенцијалот на корупција во одбраната. Доколку претесно се дефинира проблемот, најверојатно влијанието врз корупцијата во одбраната не би било долготрајно и системско. Од друга страна, прешироката дефиниција, на пример, како „промовирање на демократски и одговорни одбранбени институции, би водело до губење на фокусот и може да не произведе поддршка потребна за успешна иницијатива. Второто поглавје од оваа збирка дава пример за како практично може да се дефинира проблемот и пристапот до негово решение.

Следна е формулацијата на визијата. Визијата треба да е посебно поставена за секоја држава и одбранбена структура и соодветна на состојбата на интегритетот и заканата од корупција. Некои можеби сакаат да ги видат корумпираните службени лица од одбраната зад решетки, додека други се за „безкорупциска“ одбранбена структура. Не постои универзален рецепт за тоа како да се формулира визијата, но таа треба да биде конструктивна и да се однесува на иднината која е полна

¹ Овој и неколкуте чекори подолу се засновани на John P. Kotter, *Leading Change* (Boston: Harvard Business School Press, 1996).

со предизвици, но и достижна. Антрфиле 23.2 дава насоки како да се постави тврдењето за визијата.

Антрфиле 23.2. Тврдење за визијата

Берт Нанус ја дефинира визијата како „реална, веродостојна, привлечна иднина на една организација“. Оваа кратка дефиниција ги опфаќа следните главни карактеристики на едно тврдење за визијата:

- **Реална:** Визијата мора да се базира на реалноста за да има значење за организацијата.
- **Веродостојна:** Во визијата мора да се верува за да биде релевантна. За кого мора визијата да биде веродостојна? Најверојатно за членовите на организацијата. Ако членовите на организацијата сметаат дека визијата не е веродостојна, таа нема да има значење или нема да има корисна цел. Една од целите на визијата е да ги инспирира оние во организацијата да постигнат ниво на совршенство, и да им даде цел и насока за работата на тие лица. Визијата која не е веродостојна нема да постигне ни една од оние цели.
- **Привлечна:** Ако визијата ги инспирира и ги мотивира оние во организацијата, таа треба да биде привлечна. Луѓето мора да сакаат да бидат дел од оваа иднина која е предвидена за организацијата.
- **Иднина:** Визијата не е за сегашноста, туку за иднината. Визијата не е каде си сега; таа е каде сакаш да бидеш во иднина.

Вакво тврдење за визијата може да постигне многу работи за организацијата:

- **да привлекува посветеност и да им дава енергија на луѓето.** Една од најважните причини за имањето визија за организацијата е мотивациониот ефект. Кога луѓето можат да видат дека организацијата е посветена на визијата и дека вклучува многу повеќе од само да се има тврдење за визија – таа создава ентузијазам за патот кој организацијата има за цел да го изоди и ја зголемува посветеноста на луѓето да работат за постигнување на таа визија;
- **да создава важност во животот на членовите на организацијата.** Визијата им овозможува на луѓето да се чувствуваат како да се дел од една голема целина и оттука дава значење на нивната работа. Вистинската визија ќе значи нешто за сите во организацијата доколку тие можат да видат како тоа што го прават придонесува за таа визија;
- **да воспоставува стандард на совршенство.** Визијата има многу важна функција во воспоставувањето на стандард на совршенство. Всушност, добрата визија е совршенство. Визијата која не се стреми кон совршенство не би мотивирала или возбудила никого за таа организација. Стандардот на совршенство исто така може да служи како континуирана цел и да стимулира програми за подобрување на градењето интегритет, а и да обезбедува значајни мерки за организацијата;
- **да ги поврзува сегашноста и иднината.** Вистинската визија ја води организацијата надвор од сегашноста и ја фокусира кон иднината. Лесно е да се заплеткаш во дневните проблеми и да изгубиш осет каде си одел. Добра визија може да те ориентира кон иднината и да обезбеди позитивна насока.

Извор: Bert Nanus, *Visionary Leadership: Creating a Compelling Sense of Direction for Your Organization* (San Francisco: Jossey-Bass, 1992); "Strategic Decision," in *Strategic Leadership and Decision Making* (Washington, DC: National Defence University Press, 1997)

Колинс и Порас даваат друго видување за тоа како да се дефинира визијата. Концептуално, го сфаќаат како состав од две главни компоненти: *водечка филозофија* и *опиплива слика*, каде водечката филозофија е дефинирана како „систем од фундаментални мотивациони претпоставки, принципи, вредности и начела“ и произлегува од суштинските верувања, вредности и цели на организацијата, а сликата е дадена со детален опис на мисијата на организацијата.²

Самата визија не е доволна за да се покрене организацијата од сегашноста кон посакуваната иднина. За ваква трансформација од сегашноста кон иднината е потребна стратегија која е соодветна и изводлива на културата на организацијата. Антрфиле 23.3 дава преглед на стратегиите за управување со основни промени, како и на факторите кои го условуваат изборот на една или друга стратегија за градење интегритет.

И визијата и стратегијата за промовирање интегритет и намалување на ризиците за корупција мора да им бидат јасно претставени на сите членови на одбранбената структура, бидејќи силната антикорупциска коалиција вклучува страни надвор од одбранбената структура, визијата и стратешкиот пристап, исто така мора да бидат пренесени до поширокиот одбранбен и безбедносен сектор, како и до целото општество.

Важното значење на комуникацијата за управување со промената честопати се потенцира штом проблемот се формулира и се развие. Јасноста, континуитетот и константноста во комуникацијата се најефективни во постигнувањето успех. Комуникацијата мора да биде реципрочна, на пример, лидерите и двигателите на промени мора да слушаат и да зборуваат. Застапувањето и покровителството се исто толку значајни во комуникацијата.³

Улогата на министерството за одбрана како водилка во комуникацијата е јасен знак за лична посветеност, и со самото тоа праќа јасна порака до сите членови на одбранбената структура и на општеството, особено кога министерот редовно ги изнесува неговите приоритети и достигнувања за зајакнувањето на интегритетот во одбраната.

Антрфиле 23.3. Основни стратегии за управување со промени

Искусните во управувањето со промената во организацијата увидуваат четири основни стратегии за управување со промени, каде основното образложение е следното:

1. *Емпириско-рационална*: Луѓето се рационални и ќе ги следат нивните лични интереси штом им бидат откриени. Промената се базира на размена на информации и предлози на иницијативи.
2. *Нормативно-реедукативна*: Луѓето се општествени битија и ќе се придржуваат кон културните норми и вредности. Промената се базира на повторно дефинирање и интерпретирање на постоечките норми и вредности, и посветување на нови.

² James C. Collins and Jerry I. Porras, "Organizational Vision and Visionary Organizations", *California Management Review* 34:1 (Fall 1991), 30-52.

³ Gregory R. Guy and Karen V. Beaman, *Effecting Change in Business Enterprises: Current Trends in Change Management*, Research Report R-1371-05-RR (NY: The Conference Board, 2005).

3. *Моќ и присилба*: Луѓето во основа се согласни и главно прават сè што ќе им се каже или на што ќе бидат принудени. Промената се однесува на покажување авторитет и примена на санкции.
4. *Прилагодлива на околината*: Луѓето се спротивставуваат на губитокот и нарушувањето, но брзо се приспособуваат на новите услови. Промената се однесува на создавање нова организација и постепено префрлање на луѓето од старата во новата.

Не постои една стратегија за промени која е најдобра. Лидерите на промени најдобро функционираат со комбинација од стратегии. Селекцијата на една или повеќе од овие стратегии зависи од повеќе фактори, вклучувајќи ги:

- *Обемот и нивото*. Ова може да варира од најмало, на пример, приспособување на еден процес во една целина, до целосна трансформација на целата организација. Што поголем е обемот и нивото, толку поголема комбинација на стратегии ќе биде потребна каде централна улога има стратегијата за моќ и присилба.
- *Степен на отпор*. Силниот отпор има потреба од спој меѓу стратегиите за моќ и присилба и стратегијата прилагодлива на околината. Слаб отпор или согласност бараат комбинација од емпириско-рационална и нормативно-редукативна стратегија.
- *Целна популација*. Голема популација повикува на комбинација од сите четири стратегии, така речено „од сè по нешто“.
- *Важност*. Големата важност повикува на комбинација од сите четири стратегии. Кога влогот е голем, ништо не се остава на случајноста.
- *Временска рамка*. Кратката временска рамка има потреба од стратегијата на моќ и присилба. Пошироката временска рамка има потреба од комбинација од емпириско-рационална и нормативно-редукативна стратегија и стратегијата приспособлива на средината.
- *Достапна експертиза*. Достапната и соодветна експертиза за управувањето со промени има потреба од комбинација на стратегиите наведени погоре. Кога не е достапна, се применува стратегијата на моќ и присилба.
- *Зависност*. Ова е класичен меч со две острици. Доколку организацијата зависи од нејзините луѓе, можноста на раководството да наредува или побарува е ограничено. Наспроти ова, доколку луѓето зависат од организацијата, нивната можност да се спротивстават или да дадат отпор е ограничена. Меѓусебната зависност речиси секогаш упатува на потребата од некаков вид на преговори.

Сè на сè, луѓето управуваат со промените во организацијата приближно на ист начин како кога управуваат со сè друго што е од турбулентна, испреплетена и хаотична природа – тие всушност не управуваат, тие се справуваат со промената. Ова зависи и од способноста да се раководи и од вештините за менаџирање.

Извор: Fred Nickols, *Change Management 101: A Primer* (Distance Consulting, 2007), www.managementhelp.org/misc/reqs-for-successful-change.pdf; Стратегиите се преземени од: Warren G. Bennis, Kenneth D. Benne and Robert Chin, eds., *The Planning of Change*, 2nd Edition (NY: Holt, Rinehart and Winston, 1969).

За имплементација на стратегијата за градење интегритет, двигателите на промени можат да применат повеќе или помалку формален план или програма. Примената во тој поглед се разликува. Направени се обиди да се користат формални програми со јасно поставени цели за да се создаде одредена организација со јасно овластување, на пример, антикорупциски бироа во министерствата за одбрана на Полска и на Украина и со доделување на потребните ресурси. Останува да се види дали овој пристап е ефикасен или, пак, не е ефикасен.

Кое и да е нивото на официјализирање, овие или други карактеристики на програмски менаџмент, како на пример лична и организациона посветеност, редовно доставување на извештаи за напредокот со договорени мерки за напредок и резултати, се вообичаени за повеќето напори за градење интегритет.

Други карактеристики на добро испланиран систематски процес за организациска промена се прикажани во антрфиле 23.4.

Без оглед на конкретниот пристап, искусни професионалци кои управуваат со промените ги согледуваат следните карактеристики кои се заеднички на иницијативите за успешно управување со промените:

- внимание за елиминирање на пречките кои водат до промени;
- прерано демонстрирање на успех;
- користење на првични успеси за забрзување на промените;
- вклучување на нови практики во организациската култура.⁴

Елиминирање на пречките кон промените

Не постои отворен отпор кон иницијативите за градење интегритет. Повремено има спротивставување кое е прикриено, како и пречки од различна природа. Се советуваат двигателите на промени да ги елиминираат таквите пречки кон промени, со особено внимание на следното:⁵

1. Самозадоволство кое произлегува од ароганција.
2. Имобилизација заради самозаштита, водена од страв.
3. Спротивставување кое се јавува како резултат на гнев.
4. Нерешителност водена од песимизам.

Добра комуникациска стратегија со вклучување на највисокиот лидер во одбраната е моќна алатка за намалување на блокадите кон промените. Можеби треба да се применат поспецифични пристапи за справување со одредени целни групи.

⁴ Kotter, *Leading Change*.

⁵ Jeanne Dininni, "Guide to Management Theory of John Kotter," *Work.com How-to Guides to Your Business* (2009).

Антрфиле 23.4. Пример за планиран системски процес на промени

Типичен, планиран, системски (и систематски) процес за развој на една организација честопати се одвива според сеопфатниот пристап опишан подолу. Има повеќе варијанти, на пример, комбинација на различни фази или разделување на некои во повеќе фази. Во овој пример се смета дека раководството на организацијата задолжува двигател за промени – или однатре или надвор од организацијата – за управување на процесот за промени.

Фаза 1: Појаснување на очекувањата и улогите во текот на процесот на промени
Оваа фаза понекогаш е наречена „договорена“ или „влезна“ фаза. Обично започнува со врската помеѓу првичниот двигател на промени и клиентот, без разлика дали сте внатрешен или надворешен консултант. Експертите тврдат дека оваа фаза е една од најважните фази во процесот за промени во организацијата. Активностите за време на оваа фаза ја прават основата за успешна промена во организацијата. Квалитетот за тоа како се спроведува оваа фаза обично е силен индикатор за тоа каква ќе биде иницијативата. Таа дава одговори на повеќе прашања, вклучувајќи ги следните:

- Кој е моменталниот клиент?
- Како се дефинира „успехот“?
- Колку е спремен клиентот на промени?

Фаза 2: Здружување за откривање на приоритетите за промена

Колку повеќе двигателот за промени соработува со членовите на организацијата на клиентот, толку повеќе промената ќе биде успешна. Двигателот за промени и клиентот работат заедно за време на оваа фаза за повеќе да разберат за целосниот приоритет на напорот кој се прави за промената како ефективно да се пристапи. Ова може да биде голем проблем за организацијата или возбудлива визија за постигнување. Заедно, вие ќе соберете информации, ќе ги анализирате за да дојдете до наодите и заклучоците, а потоа ќе дадете препораки врз основа на тие информации. Понекогаш, собирањето податоци е многу брзо, на пример, преку одржување на голем состанок за планирање. Во други случаи, напорот е поголем, на пример, со евалуација на цела организација и развивање на комплетно нов план за промени, спроведување интервјуа итн.

Понекогаш луѓето ја намалуваат важноста или ја избегнуваат оваа критична фаза за откривање во целост и започнуваат да управуваат со промената со давање амбициозна и разбирлива визија за промена. Некои се противат бидејќи не е етично да се започнува проект за промена во организацијата, без целосно да се разгледа (или открие) моменталната ситуација во организацијата на клиентот. Фокусирањето на најголемиот дел на напорите за промени кон исполнување на робусна визија, без какво било внимателно откривање, често може да наштети, а вие да се соочите со справување со симптомите од моменталниот проблем, отколку со основните причини. Исто така, проектот може да се сведе на туркање на возбудлива визија која, иако првично инспирира и мотивира многумина, може да е целосно нереална за постигнување, особено ако организацијата во моментот веќе има многу големи проблеми за решавање.

Оваа фаза, исто така, вклучува:

- формирање на проектен тим;
- заедничко планирање и собирање податоци;
- заедничка анализа на резултатите од истражувањето;

- заедничко доаѓање до наоди и заклучоци;
- заедничко претставување на наодите и препораките во организацијата на клиентот.

Фаза 3: Заедничко планирање на активностите за развој на организацијата со фокус на приоритетите

Оваа фаза е фокусирана на понатамошно разјаснување на препораките за тоа како да им се пристапи на приоритетите, заедно со развивање разни динамички планови. Тие планови понекогаш се интегрирани во севкупниот план за управување со промени. Така, раните активности во оваа фаза често се преклопуваат и се продолжение на активностите при крајот од претходната фаза на откривање. Динамичките планови заедно можат да дадат јасна и реална визија за промени. Тие го даваат „патот“ за управување со транзицијата од сегашната состојба до посакуваната идна состојба.

Оваа фаза, исто така, вклучува:

- селекција на активностите за развој на организацијата кои се однесуваат на наодите од откритието;
- заедничко правење динамички планови;
- заедничко правење планови за евалуација;
- заедничко правење планови за учење.

Фаза 4: Управување со промени и заедничка евалуација

За време на оваа фаза, акцентот се става на одржување и евалуација на промената, со справување со отпор кој се јавува од членовите на организацијата, а понекогаш и од страна на двигателите на промени. Оваа фаза вклучува:

- тековната комуникација на клиентот за динамичките планови;
- имплементацијата на динамички планови од страна на клиентот;
- клиентот и двигателот на промени одржуваат динамика за време на промената;
- заедничка евалуација на проектните активности и посакуваните резултати;

Извор: Carter McNamara, "Organizational Change and Development," *Free Management Library*, www.managementhelp.org/org_chng/org_hm#anchor556912.

Оспособувањето на членовите на организацијата е друг инструмент за заобиколување или отстранување на пречките. Ова вклучува голем број на техники – од охрабрување на луѓето до пријавување конфликт на интереси и други корупциски ризици преку делегирање обврски и ресурси до постигнување конкретни цели на интегритет, до доделување позиции за раководење со тимови на членовите на организацијата, чија задача е да се надгледуваат процесите и практиките во цели области со значајни ризици на корупција, на пример, набавки во одбраната, надоместоци, итн.

Оспособувањето може особено да биде ефективно кога високото раководство на одбранбената структура ги признава достигнувањата на поединците и тимовите и демонстрира постојана посветеност во градењето интегритет.

Сепак, нема потреба да се отстранат сите бариери како услов за дејствување. Лидерите и двигателите на промени можат да одберат да отстранат некои потенцијални препреки, да го намалат влијанието на други, а дури и да игнорираат, мислејќи дека позитивните причини за промени се поважни од опструкциите кои можат да се постават.

Да се прикажат брзите победи

Од особено значење е создавањето промени и способноста да се убедат скептиците во сериозноста на намерата и остварливоста на стратегијата за градење интегритет. Затоа, двигателите на промени се под притисок да започнат со имплементација на стратегија или програма за градење интегритет, бидејќи од нив се очекува да покажат дека функционираат.

Искусни практичари ги советуваат двигателите на промени, како и лидерите на одбранбената структура, да не запаѓаат во деструктивно однесување како: преголемо фокусирање на детали, негативна реакција на критики, донесување брзоплети одлуки или микро-менаџирање на вработени, бидејќи сите овие однесувања ги намалуваат нивните шанси за успех.

„Брзите победи“ не се неопходно поврзани со голема промена на начинот на кој функционира организацијата. Тие можеби немаат големо влијание врз ризиците од корупција ниту во квантитативна смисла. Она што е навистина важно е да се покаже посветеност во пракса, решителност при спротивставување, и да се докаже издржливоста на стратегијата против корупцијата која е базирана на градењето интегритет, зголемувањето транспарентност и подобрувањето на отчетот.

На пример, кога користењето неутрални набљудувачи во случаите за набавка во одбраната е дел од стратегијата за градење интегритет (види на пример Поглавје 7 од збирката), нема потреба да се чекаат големи случаи за набавка, на пример, набавка на авиони или бродови. Остварливоста на пристапот може да се провери при помали набавки – можеби за неколку илјади евра кои се забележуваат на „радарите“ на специјализираните медиуми и невладини организации. Успехот на ваков нов пристап ќе придонесе до забрзување на иницијативата, а од друга страна, ќе им помогне на двигателите на промени да ги предвидат идните пречки и соодветно да ја изменат стратегијата за градење интегритет.

Натрпување на првични победи за забрзување на промените

Првичните придобивки за градење интегритет и намалување на ризиците од корупција, колку и да се мали на почетокот, мора да бидат консолидирани, а потоа проширени за да се дојде до посакуваната промена.

Сепак, посакуваната крајна цел може исто да се промени. Имплементацијата на програмите за градење интегритет е динамичен процес, подложна на постојана ревизија за примена на научени лекции од стекнатото искуство. Може да излезе дека опсегот на иницијативата е преамбициозен или дека не е доволно опширен.

Исто така, управувањето со промената, како и секоја форма на управување, мора да содржи ревидирање на плановите или промена на процесот врз основа на искуството. Потполно согласувајќи се со воениот афоризам: „Не постои борбен

план кој опстојува по контакт со непријателот⁶, ниту еден план за управување со промени не опстојува по контактот со вистинскиот свет на имплементацијата.⁷

Сепак, постојат одредени константи во успешната имплементација, како потребата од:

- препознавање и наградување на работата согласно целите на програмата за градење интегритет;
- постојано разјаснување и комуникација за обемот и причината за промена;
- давање фидбек од страна на вработените во одбраната и инволвираните страни од надвор;
- продолжување на напорите за идентификување на потенцијалите отпори и причините за тоа;
- препознавање и инвестирање во компетенциите потребни за забрзување и институционализирање на интегритетот.

Вклучување на нови практики во културата на организацијата

Последната фаза според расправата на Котер за управувањето со промени е со цел да се направат потребните промени, во случајов за интегритетот и ризиците од корупција.

Ова може да се постигне кога нови стандарди, и уште поважно - ново однесување кое се карактеризира со интегритет и нулта толеранција за корупцијата, стануваат дел од заеднички ставови, верувања и обичаи на одбранбената структура и нејзините надворешни инволвирани страни, вклучувајќи ги оние во парламентот, одбранбената индустрија, медиумите, итн.

Обуката на идните лидери во одбранбениот сектор игра важна улога во институционализацијата на ваква организациона култура. Антрфиле 23.5 ги опишува курсевите за обука на идни лидери во одбраната од НАТО и партнерските земји организирани заради НАТО-иницијативата за градење интегритет. Антрфиле 23.6 дава пример за користење игри со зададени улоги кои успешно се користат во обуките на следната генерација лидери во одбранбениот и безбедносниот сектор во бројни партнерски земји.

Накратко, оваа збирка дава многу примери за справување со одделни проблеми со корупцијата и практични пристапи за зајакнување на интегритет. Ова поглавје ги истражува замислените процеси за управување со промени. Но, не постои готово решение за секоја одбранбена структура. Примената на идеи и добри практики за одредена структура има потреба од имагинација и стратешко размислување, лидерски квалитети и издржливост, комбинирани со примена на добри управувачки принципи во одбраната.

⁶ Во чест на фелдмаршал Хелмут фон Молтке (1800-1891). Оваа реченица е преведена од германски на следниот начин: „Ниту еден план за операции со сигурност не опстојува по првиот контакт со големата сила на непријателот.“

⁷ Guy and Beaman, *Effecting Change in Business Enterprises*.

Антрфиле 23.5. НАТО-обука за градење интегритет

Оваа иницијатива, предводена од Обединетото Кралство за обука на идни лидери во одбранбените структури, резултираше во петдневна обука за градење интегритет, одобрена во состав на НАТО-иницијативата за градење интегритет.

Обуката е наменета за министерства за одбрана, персонал на вооружените сили и е наменета за персонал на ниво полковник. Предавањата се изведуваат од страна на персоналот на Воената академија на Обединетото Кралство, Женевскиот центар за безбедносна политика, НАТО, Шведскиот одбранбен колеџ и „Транспаренси интернешанал“, како и надворешни предавачи од владини и меѓународни институции.

Содржината на предавањата вклучува видови корупција и слаби страни на одбранбениот сектор, корупциски проблеми во воени операции и мировни мисии и улогата на медиумите и маргиналните аспекти во справувањето со корупцијата во одбраната. Се фокусира на практични проблеми, различни национални искуства и улогата на офицерите и цивилите од средните редови на хиерархијата во реализирање на промената.

Главните цели на модулите за обука е да им се помогне на учесниците во:

1. Сфаќањето што е корупција.
2. Разбирањето за корупцијата во одбраната.
3. Разбирањето на начините за градење интегритет и справувањето со корупцијата на политичко ниво и низ лично однесување.
4. Стекнување доверба дека предметот може да се реши.

Учесниците во обуката исто така ги разгледуваат концептите за транспарентност и добро владеење и начините за соодветен однос со снабдувачите за одбраната, јавноста и граѓанското општество. Тие разменуваат лични искуства и учат еден од друг. Акцентот на курсот е ставен на презентациите од страна на обучуваните на тема „Како јас ќе се справам со интегритетот.“

Првиот курс за пилоти се одржа во Воената академија на Обединетото Кралство во јули 2008 година. Беше спроведен на група од 18 учесници од различни земји – Украина, Грузија, Азербејџан, Ерменија, Романија, Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Полска, Обединетото Кралство, Норвешка и Швајцарија.

До денес, курсот се има одржано на учесници од повеќе од 20 држави во НАТО-школата во Оберамергау, Тренинг-центарот за поддршка на мировни операции во Сараево и Националната одбранбена академија на Украина во Киев. Курсот беше прифатен со ентузијазам од страна на 30 офицери со високи чинови и државни службеници и од 15 дополнителни предавачи и меѓународни експерти за антикорупција кои учествуваат на секој курс.

Извор: NATO Building Integrity Training Course: <http://www.defenceagainstcorruption.org/tools-ang-techniques/training-module>.

Антрфиле 23.6. Игри со доделување на улоги: моќна алатка за обука

Како алатка за политички реформи, обуката мора да има целосна поддршка од авторитетите, да стигне до вистинските луѓе и да го зајакне нивното знаење и вештини, како и нивниот став. Сепак, никогаш не е лесно да се влијае на ставовите на луѓето затоа што тие често се длабоко втемелени и несвесни. Ако сакаме да поканиме лица за обука за да ги промениме нивните ставови, прво мора да ги доведеме до спознавање на овие ставови. Потоа треба да им помогнеме да сфатат што е тоа што ги доведува до знак прашалник овие ставови. На крај мора да ги охрабриме да се обидат да применат и други ставови. Ништо од ова не се постигнува со конвенционално предавање. Да се мисли дека може да се направи со помош на „Power Point“ е лудост.

Но, замислете игра со доделување на улоги во која парламентарец од опозицијата критикува план за купување на борбени авиони и министер кој расправа зошто на воздухопловните сили им треба авион. Во реалниот живот, еден од учесниците е навистина од опозиционата политика, другиот работи за одбранбената структура, но во играта, секој ја игра спротивната улога. Така, се ставаат на местото на другиот и си ја гледаат својата улога претставена од некој друг. Освен тоа, учесниците ги доживуваат проблемите со набавката на оружје на драматичен, директен, скоро реален начин. Ова може да го дополни претходно наученото од поконвенционална обука.

На крајот од првиот ден, учесник коментирал на воведното предавање за демократско управување, велејќи: „Го знам ова. Го имавме на универзитетот.“ Вториот ден ја играл главната улога во играта со доделување на улоги. Подоцна, рекол: „Вчера мислев дека разбрав што зборувавте, но не сум разбрал. СЕГА разбираам.“

За време на вежбата игри со доделување на улоги, учесник кој ја играл улогата на член на парламентарна комисија за истрага му рекол на контролорот на играта дека си заминуваша дома. Контролорот, збунет, прашал зошто. „Не можам да го разберам тој арогантен министер за одбрана“, одговорил учесникот. Контролорот на играта истакнал дека вакво арогантно однесување служи за поука и дека учесникот се согласил со ова. „Толку е реално што не можам да го поднесам, иако многу учиме“, рекол тој, и си заминал.

При анализата по играта со доделување на улоги, учесникот кој го играл корумпираниот министер рекол: „Згрозен сум од мојот карактер. Никогаш не сум помислил дека можам да играм таков криминалец.“ А, друг учесник, прашан дали неговото реално глумење е дар или е инспириран од околностите на играта, одговорил: „Јас сум ужасен глумец. Таква беше играта.“

Една друга придобивка од игри со доделување на улоги е тоа што помага за правење на група, што е во прилог на работата во групи што следува. На крај, возбудата има продолжено влијание. Долго време, откако учесниците ќе ги заборават инструкторите и курсот, тие ќе ја паметат играта. Инструкторот може да даде посредни докази, но цврсто мислиме дека играта со доделување на улоги е важен дел од „најдобрите практики“ во програмите за обука кои имаат цел да постигнат повеќе од тоа да дадат само знаење и да ги подобрат вештините.

Извор: Sami Faltas, Centre for European Security Studies, www.cess.org; Sami Faltas and Merijn Hartog, „The Starlink Program: Training for Security Sector Reform in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova, and Ukraine,” *Connections: The Quarterly Journal*, 7:2 (Summer 2008), 81-91.

Поглавје 24

Свест за културни разлики при спроведување на програми за градење интегритет

Осмислувањето и спроведувањето на ефикасни стратегии и програми за градење на интегритет зависи од способноста за уочување на конкретни влијанија на одредени елементи од организациони култури, како и од способноста да се зајакнат оние карактеристики на организационите култури кои придонесуваат кон индивидуален и организациски интегритет и претставуваат брана за корупцијата.

Зошто културата е значајна?

Во многу посткомунистички земји, земји во транзиција и земји во развој, корупцијата има достигнато висок степен и има предизвикано многу штета врз политиката, економијата, општеството и врз обичните граѓани, така што може да биде дефинирана како *безбедносен проблем*¹. Последователните влади биле неспособни да пронајдат досега вистинско решение за безбедносниот проблем на корупцијата и истите често доаѓаат на власт ветувајќи дека „ќе го ѝ скршат “рбетот“ на корупцијата. Сепак, на крајот од нивниот мандат, и објективните критериуми и перцепциите укажуваат дека не само што корупцијата не била намалена туку нејзините „пипци“ се прошириле пошироко и подлабоко во општеството. Ова ја нагризува вербата на граѓаните во демократијата, ја ослабнува општествената структура, ја продлабочува општествената раслоеност и обезбедува дополнителни канали за директно и скриено влијание на олигарските и криминалните структури врз управувањето со земјата. Токму затоа, сузбивањето на корупцијата станува врвен приоритет на државната безбедносна политика.

Ова, во голема мера, се однесува на секторот одбрана, а решавањето на тој проблем станува сè поитно. Од една страна, војската е една од првите три најмалку корумпирани сектори во сите скорешни ТИ-студии за проникливост која во себе генерира законитост и поддршка од јавноста за одбранбени организации. Од друга страна, одбраната традиционално е област која е затворена за јавноста, па дури и за парламентарен надзор, така што ако нема соодветни механизми за демократска контрола или култура на нулта-толеранција за корупција, одбраната лесно се претвора во „каша од заплеткани интереси и експериментално поле“ каде се измислуваат нови корупциски измами.

¹ Има проблеми кои се однесуваат на безбедноста и оние кои се од суштинско значење за безбедноста, па оттука тие стануваат *безбедносни*.

Претходните поглавја во овој зборник даваат примери на добра практика во издигнување на интегритетот на одбранбените организации, процеси и поединци и намалување на ризици од корупција во секторот одбрана. Меѓутоа, обидите да се применат толку добри практики во други земји често го немаат истиот ефект, и без разлика колку се добронамерни, на нив се гледа како на копии на иницијативи кои едноставно не се соодветни за локалната средина.

Фундаменталните културни разлики се едни од причините за неуспех во обидите да се пренесе добра практика. Во многу примери, примената на модел кој е успешно копиран на самиот почеток завршува со фијаско или носи незадоволителни исходи. Ова е поради запоставување на локални специфичности, традиции, искуство, организација и човечка култура.

Со други зборови, *културата е многу значајна*. Пред воведување на надворешни модели и практики би требало тие да се преведат и истолкуваат, за да се земат предвид локалните особености, сфаќања и стереотипи. Исто така, треба да се осигура дека моделите и практиките, препорачани однадвор, се точно разбрани и не се преправани од локални гледишта и перцепции.

Што ги прави луѓето и организациите различни?

Самите културни разлики се манифестираат на најмалку седум нивоа:

1. *Помеѓу Западот и Истокот* т.е. помеѓу западните индивидуалистички општества и источните колективистички општества. Освен тоа, тука се и некои словенски или православни земји, познати како таканаречени „негде измеѓу“ општества.
2. *Помеѓу двата брега на Северниот Атлантис*. Овие не се радикално различни политички заедници, а сепак по крајот на Студената војна нивните стратешки перцепции и приоритети често се разминуваат.
3. *Помеѓу Западна и Источна Европа, порано разделени со вистинскиот Берлински ѕид, а подоцна со виртуелната Железна завеса*. И покрај вистинските и во многу случаи колосални напори на поранешните социјалистички земји да се вратат во европскиот демократски тек, оставината од претходниот вид политички и општествени подредувања оставила трага во општествата и индивидуите, во погледите на свет и перцепциите. Од 1989 година, Источна Европа се обидува да усвои, најчесто некритички норми и практики на Западна Европа, додека западноевропските земји настојуваат да не ги забележуваат начините на комуникација и самоорганизација на заедниците на локално ниво, на социјални контакти, родителски и соседски односи, сочувство и солидарност меѓу генерациите, модели на домашна и пријателска заемна помош и модели на унапредување со мали чекори кон остварување на заеднички цели. Постојат бихевиористички модели на неформални заедници кои самите се лоцираат помеѓу *поединецот*, чија општествена и функционална важност во тоталитарните општества била незначителна и *државата*, која се обидувала да ги регулира и да навлегува во сите сфери од животот.
4. *Помеѓу институциите на власт и обичните граѓани во земјата*. Во источноевропските општества обичните граѓани имаат двоен став кон власта.

Од една страна, има очекувања дека „власта“ мора да ги реши сите нивни проблеми или барем главните. Власта е активен субјект на владеење, додека, пак, обичните луѓе се пасивни објекти. Од друга страна, пак, луѓето гледаат дека тие на власт имаат свои лични цели и амбиции, како на пр. повисок животен стандард и привилегии.

5. *Помеѓу институциите од безбедносниот сектор* (т.е. институции овластени да применуваат сила) *и другите државни институции*. Структурите на сила продолжуваат да се гледаат себеси како структури од повисок ред во чие име општеството треба да пати од сиромаштија и рестрикции затоа што „кој не си ја храни својата армија, ќе храни нечија туѓа“ т.е. ресурсите за овие структури се сметаат за загарантирани, без разлика колку ефективна или ефикасна е нивната употреба. Военото размислување ја поддржува идејата дека националната безбедност е неприкосновена, дека чувањето на суверенитетот и независноста, без разлика дали постои релевантна закана, е тешка мисија и врвен приоритет на земјата и нејзините вооружени сили кои мора да бидат снабдени со ресурси, дури и ако тоа значи скудни јавни здравствени услуги, образование, наука и заштита на животната средина. Антрфиле 24.1 дава две од широко користените дефиниции за организационата култура и нејзините елементи.
6. *Помеѓу одбранбениот сектор и другите институции од националниот безбедносен сектор*. Премногу луѓе во одбранбениот сектор продолжуваат да мислат дека за разлика од, на пр. полицијата и услугите на цивилна заштита, одбранбената институција не е обврзана да дава извештаи за излезни податоци и исходи од нејзината активност.
7. *Помеѓу војската и цивилите во секторот одбрана*. Земјите во Централна и Источна Европа имаат постигнато значителен прогрес во воспоставувањето демократски цивилно-воени односи. Сепак, војската и цивилите ретко се гледаат себеси како тим што се бори против корупцијата, наместо тоа тие често ја обвинуваат другата страна за немање доволно интегритет.

Сите седум нивоа на манифестирање национални и организациони културни особености заслужуваат достоинствено внимание и вложување напор во издигнување на интегритетот, обука на преведувачи и комуникатори, како и воспоставување на вградени системи за заштита и системи за рано предупредување. Во зависност од критериумите и избраните индикатори, конкретна тежина може да се стави на секое од овие седум нивоа и потоа да се фокусираат напорите за да се минимализираат штетите настанати од „дисторзии“ при пренесување добри практики и наместо тоа да се максимализираат бенефитите.

Културни слоеви и ставови за корупција

При разгледување на иницијативи за градење на интегритет, агентите за промена мора да земат предвид четири главни слоеви на стекнати ставови и стереотипи за корупцијата. Ова е особено важно кога постои настојување да се утврди врската помеѓу однесувањето и културните особености кои влијаат врз перцепциите за корупција, да се усвојат ефикасни работни стратегии за борба против корупцијата и да се сменат ставовите на актерите кон истата.

Антрфиле 24.1. Во врска со дефиницијата за организациона култура

Една општо прифатена дефиниција за организациона култура ја опишува како:

Збир од верувања, вредности и норми, заедно со симболи како драматизирани настани и личности кои го претставуваат уникатниот карактер на организацијата и обезбедуваат контекст за делување во него и од него.

Други ценети теоретичари кои работат со организационата култура претпочитаат општа дефиниција која не ги елиминира факторите кои всушност се дел од корпоративната култура:

Модел на заеднички основни претпоставки кои групата ги усвојувала, решавајќи ги своите проблеми на адаптација на надворешни услови и внатрешна интеграција и кој се покажал доволно успешен да биде сметан за валиден, а со самото тоа да биде и предаван на новите членови како правилен начин на перцепција, размислување и чувствување во однос на тие проблеми.

Овие две дефиниции се речиси исти во поглед на содржината. Со други зборови, како што групите се развиваат низ времето, тие се соочуваат со два основни предизвици: интегрирање на поединци во ефикасна целина и ефикасно приспособување на надворешната средина со цел да преживее. Како што групите наоѓаат решение за овие проблеми низ текот на времето, тие се впуштаат во еден вид колективно учење што го создава збирот од заеднички претпоставки и верувања наречени „култура“.

Елементите на организациона култура може да вклучат:

- наведени и ненаведени вредности;
- јасни и имплицитни очекувања за однесувањето на членовите;
- обичаи и ритуали;
- приказни и митови за историјата на групата;
- неформални разговори за работата/професијата-типичен јазик кој се користи во групата и за групата;
- атмосфера - чувствата евоцирани од начинот на кој членовите имаат интеракција еден со друг, со странци и со надворешната околина, вклучувајќи го физичкиот простор кој тие го зафаќаат;
- метафори и симболи кои може се несвесни, но можат да се најдат отелотворени во други културни елементи.

Извору: Gareth Morgan, *Images of Organization* (Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1997); Edgar Schein, "Organizational Culture and Leadership" in *Classics of Organization Theory*, Jay Shafritz and J. Steven Ott, eds. (Fort Worth: Harcourt College Publishers, 2001); "Organizational Culture", www.soi.org/reading/change/culture.shtml.

- *Историскиот слој* е резултат на влијанија генерирани од многу долго историско и културно искуство. Во долги периоди од нивната историја, луѓето во Централна и Источна Европа биле потчинети на империи водени од далечина. Луѓето биле во постојан контакт со традициите и правилата кои ги присиле да усвојат коруптивно однесување како главен или дури единствен услов за комуникација со локалните претставници на империјата. На пр. поинакво однесување под Отоманската Империја било невозможно, во тоа време корупцијата била второто име за власта и вид на функционирање. Долговековното искуство неизбежно има долготрајно, непрекинато влијание

и врз индивидуалните и општествените стереотипи и ставови кои, пак, за возврат, влијаеле на изборот на животни стратегии.

Потребни се трпеливост и издржливост за справување со таква „дисторзија“ која промовира толеранција за корупција и нејзино прифаќање. Клучот се таканаречени *меки мерки*, како на пр. лидерство, образование, кодекси на етика и лични примери, односно повеќе ветува употребата на стимулации со кои се наградуваат постигнувањата во градењето интегритет. Одговорноста на политичкото лидерство е огромна, бидејќи секој случај на корупција го поткрепува општото верување дека корупцијата е природна.

- *Комунистичкиот слој* се состои од дејства и влијанија генерирани од советскиот тип на тоталитарна власт со едностран систем, државна сопственост на целиот главен капитал, командно-административна економија и ограничени човекови права. Комунистичкиот систем негувал своја сопствена корупција поврзана со постојан дефицит на стоки, услуги и можности (што изискувало пронаоѓање на алтернативни начини за нивно снабдување, а со самото тоа се создавало коруптивно однесување). Различни форми на монопол се обновувале повторно се обновувале и тие секогаш биле на сила, како природен резултат на менталитетот и ненормален монопол на едната и единствена партија.

На корупциските стереотипи поврзани со влијанието од империите може да се гледа како на наметнати една двор и како на еден од симболите на странска доминација. Наспроти тоа, корупцијата во тоталитарно општество е внатрешна, домашна практика, намерно применета и како личен избор направена да се постигнат некои цели, но не во секој случај поврзани со опстанок. Поради таа причина, тоталитарната корупција до некоја мера повеќе е штетна за општеството и поединецот. Таа се манифестира во коментари како, на пр. „Јас сум против корупција направена од другите, но ако имам можност би ја прифатил“. Прокорупциските слоеви на тоталитарниот период мора да бидат неутрализирани/намалени, но не со спорадична работа туку систематски, со тек на времето. Изгледа може повеќе да се постигне со контрола, полициски мерки, разрешување и други видови казна.

- *Транзициониот слој* се состои од дејства и влијанија генерирани од периодот на транзиција кон демократија во мошне краток и многу динамичен историски период, гледано како време на транзиција од тоталитарно општество кон општество кое функционира во согласност со демократски принципи и правила на слободна пазарна економија, но и на време на брутална редистрибуција на сопственоста, каде што етиката и моралот, концепти како искреност, праведност и законитост биле турнати во позадината од хиперактивното тежнење кон збогатување на релативно ограничен број на луѓе. Речиси секој имал полза од слобода и демократија, но губитниците од процесот на редистрибуција на сопственоста се повеќебројни од победниците. Ова не ја зголемува оправданоста на транзициониот период и ја поткопува поддршката на процесот на демократизација. Сличен ефект има и широко распространетиот став кон власта и политиката, гледан главно како средство за зголемување на индивидуалното влијание и збогатување.

Оттука, на корупцијата се гледа како на ефикасно, прагматично и рационално однесување кое одговара на значењето и природата на транзициониот период. Ако „историското“ и „комунистичкото“ наследство довеле до ставови кон корупција кои можат да се дефинираат како реактивни, како начин на прифаќање на „правилата на играта“, овде сме сведоци на квалитативно различен, проактивен став. Со таков став корупцијата е саморепродукцирачка и сè повеќе иновативна, со образложение дека „сите го прават истото“ и дека тоа е „природно“ да се прави така.

Справувањето со овој слој бара систематски мултидимензионални напори, вклучувајќи политички, нормативни, институционални и дисциплински мерки. Ова бара јасна политичка визија, посветеност, политичка волја, современи закони, институционално мрежно работење и остри санкции, вклучувајќи изрекување казни и затворање на виновниците.

- *„Имплантираниот“ слој* се состои од дејства и влијанија генерирани од трансферот и имплементацијата на моделите и практиките однадвор, проектирање на свеста на луѓето и менување на вредности, норми и човечки односи. Либералниот економски модел се шири глобално, заземајќи се за доминација на пазарот и приватната сопственост. Но, глобалната економија, исто така, искусува проблеми со управливост, а глобалните корпорации ретко ги земаат предвид интересите на земјите-домаќини и општества. Прекумерното нагласување на приватни и корпоративни интереси може да има негативен ефект врз општествената и личната етика и може да поттикне корупција и други злоупотреби на власта. Има случаи кога меѓународни корпорации употребуваат канали за корупција за влез на нови пазари, вклучително и канали за продажба на оружје. А, кога се вмешани западни компании, негативните ефекти врз локалната политика и бизнис-елитите, како и врз државната администрација, се особено силни. Доколку постојат примери кои сведочат дека „западњаците се однесуваат на ист начин“, тоа може да ги отстрани преостанатите етички бариери за корупција.

Стратегии за решавање на проблеми настанати од културни особености

Што се однесува до културните особености на одделно општество, може да се идентификуваат четири главни типови стратегии кои би се имплементирале да ја решат корупцијата.

(1) На меѓународно ниво

На ова ниво стратегиите првенствено вклучуваат:

- изработка на меѓународни стандарди на интегритет и употреба на одредени насоки при дефинирање „најдобри“ регулативи и практики кои треба да се пренесат. Овде е потребна рамнотежа помеѓу општата валидност на стандардите и најдобрите практики и потребата истите да се приспособат кон одредена културна средина;
- побивање на употребата на двојни стандарди кон администрации и компании на земјите-домаќини и западните земји; воведување на рејтингот на фирми со „репутација на интегритет“ и, следствено, одбивање да влезат

во договорни односи со компании кои не фигурираат во вакви списоци или имаат низок „рејтинг на интегритет“;

- склучување на договори и сојузи за градење на интегритет во секторот одбрана;
- проширување на примената на Иницијативата на Светска банка за јавни трошоци и финансиска одговорност (PEFA) на секторот одбрана;
- примена на строги услови со кои се обезбедуваат „чисти“ набавки;
- постоење на транспарентност на буџетот и антикорупциски стратегии во одбранбениот сектор;
- издвојување на значително повеќе фондови за обука, образование и истражување во полето на градење интегритет и добро управување.

Како дополнување, во мнозинството нови НАТО и ЕУ земји-членки, како и други држави на патот кон нивна модернизација, концептот за „интегритет“ не се согледува јасно како спротивен на корупцијата. Токму затоа, заедно со напорите да се изгради интегритет, стратешкиот приоритет во борбата против корупцијата мора да биде постојано нагласуван за да не остане сокриен позади разговорите за интегритет.

(2) На национално ниво

Стратегиите на ова ниво треба да ги земат предвид националните особености, по можност во максимална мера. Стратегиите треба да се базираат врз прецизна дијагностика на болеста, а не само на нејзините симптоми.

Кај многу нации, потребата за опстанок под драматични околности е погодна за имитации на адаптација и мимикрија: на површината има видливо усвојување на нормите од надворешниот актер, додека националната особеност останува одоздола. Институциите и политичарите се способни за кажување и демонстрирање на она што тие мислат оти Европа сака да го види. Честопати има стратегии во изобилство, закони и институции за намалување на корупцијата и „известувањето“ до европските институции е „совршено“, без разлика какви се практичните резултати. Така, долготрпачките практики на непотизам, клиентелизам и протекции лесно се размножуваат.

Од друга страна, таканаречениот „висок контекст“ често преовладува во локалните култури т.е. што и да е кажано и направено треба да се толкува во конкретен културен контекст и според околностите. Статусот, почитта и „зачувувањето на образот“ се најважните работи. Стилските на однесување се приспособливи, претпочитајќи приспособување кон околината, избегнување директна конфронтација и прикривање на несогласувањата.

На ова ниво, надвор од институциите, европските или евроатлантските институции треба да усвојат еден вид „именувај и посрамоти“ стратегија на експлицитен и дозиран притисок, со постојан надворешен надзор, чести проверки и извештаи за мониторинг, придружени со санкции и знаци на ограничена доверба. Истовремено, за локалните елити да не изгубат верба ниту пак го отуѓат општеството, треба да има периодични пофалби и признанија за добри практики кои биле успешно реализирани.

Такви стратегии вклучуваат мерки за:

- вклучување на системски механизми за рано предупредување и заштита;
- создавање системски бариери за корупција;
- спроведување дисциплински санкции за корупција, вклучително и за отуѓување на средства;
- создавање претпоставки за напредна ревизија на сите активности во јавниот сектор;
- креирање нова, синхронизирана политичка и економска култура.

(3) На ниво на сектор за безбедност

Стратегиите на ова ниво се ограничени од културните особености на националните безбедносни сектори, особено оние поврзани со традиционалната и понекогаш прилично моќна култура на тајност.

Дури и во најтранспарентните форми на владеење, демократијата, има области каде транспарентноста е ограничена, на пр. за прашања од националната безбедност. Сепак, земјите во транзиција треба да ја признаат потребата од отворање на нивниот безбедносен систем за парламентарен надзор и ревизија. Културата на тајност мора да биде заменета со култура на транспарентност и одговорност, која постепено треба да се трансформира во култура на транспарентност и реферирање, за да се одвркаат практиките на корупција, како и неефективно и неефикасно управување.

Стратегиите на ова ниво треба да бидат во служба на три цели за подобрување на управувањето и интегритетот:

- Првата цел е да се промовира сфаќањето дека националниот безбедносен сектор повеќе не го ужива ексклузивниот, „недопирлив“ статус кој го уживал во тоталитарното општество. На почетокот на 21 век и под принципите на демократија, безбедносниот сектор мора да се бори за правни, кадровски и одредби на ресурси на еднаква основа со другите јавни сектори, како на пр. образование, здравство, социјална заштита и др.
- Втората цел е да се промовира сфаќањето дека националниот безбедносен сектор не е „претплатен“ за ресурси и дека издатоците за него не се неизбежни. Наместо тоа, истите треба да се гледаат како инвестиции кои ќе остварат добри резултати и добро да му служат на општеството, а не само да бидат товар.
- Третата цел е да се промовира сфаќањето дека националната безбедност и безбедносниот сектор не се тема само за ограничена група експерти, изолирана од јавноста. Поточно, тие претставуваат област која им припаѓа на граѓаните и се дел од законските интереси на секој граѓанин.

Стратегиите на ова ниво имаат цел да ја зацврстат транспарентноста на институциите од безбедносниот сектор и да воспостават правни норми за информациите креирани во интерес на државните организации да станат јавни, по можност во најголема мера. Долгпостоечките стравови на луѓето од институциите на сила додаваат друга димензија. Оттука, добри практики, како на пр. отворени телефонски линии, поштенски сандачиња, соби за прием и др. Гарантирањето анонимност, исто така може да се примени како поддршка на стратегијата за транспарентност.

(4) На ниво на одбрана

Стратегиите на ова ниво ги земаат предвид особеностите на одбранбениот сектор, воспоставени модели на цивилно-воени односи, статусот кој го има националната војска и улогата на одбранбената индустрија.

Под комунизмот, воената организација била како „држава во држава“ поради нејзината уникатна позиција во безбедносниот систем. Во годините на транзиција, општеството честопати е потсетувано за тој статус. Војската премногу често го објаснува губитокот на престиж и ресурси со притисоци од странство и „предавство“ од политичарите. Ова автоматски ги прави политизирани или со воени обид да ги опонираат избраните службени лица или да се обидат директно да влијаат на политиката, гледајќи на цивилната контрола како на ускратување на нивните интереси.

Исто така, под комунизмот, одбраната била приоритет од огромно значење. Години подоцна, одбраната и вооружените сили продолжиле да бидат фаворизирани во поглед на финансии, трошење на циновски дел од јавните ресурси, често на штета на институциите од другиот безбедносен сектор. Тоа само по себе било фактор за привлекување корупциски измами и практики на лошо владеење.

Многу социјалистички земји исто така поддржувале одредени режими со испорака на оружје- „братска помош“ или преку негова продажба-кои подоцна беа ставени под рестрикции од страна на меѓународната заедница. Ова тогаш ја засили културата на прикриени и илегални операции честопати подржани од разузнавачките служби. Тоа наследство сè уште не е надминато, а ја попречува контролата врз војската, нивниот буџет и активности.

Во дополние, честите промени на влада воделе кон циклуси на тензија во рамките на администрацијата на одбраната. Во повеќе прилики, за министри за одбрана биле назначувани луѓе без соодветни компетенции, поттикнати од можностите понудени од Министерството за одбрана за да извечат корист за нив самите и нивните политички соработници. Министрите и нивните политички кабинети биле често зафатени, но не со формулација и имплементација на политики туку служејќи како жариште на корупција.

Стратегиите на ова ниво треба да се повеќенасочни и да се занимаваат со решавање на широк спектар проблеми, недостатоци и предизвици. Иако Министерството за одбрана се труди да воведо системи за планирање, изработка на програми и буџетирање (Planning, Programming and Budgeting Systems, PPBS), примената на методите за планирање способност, напредни принципи за управување со набавки во секторот одбрана итн. честопати е површна, додека и понатаму опстојуваат ставови и процедури наследени од советскиот период. Најизразени се проблемите во финансиското и материјално планирање, имплементација и известување, каде нагласокот и понатаму е на влезните вредности, додека одлуките премногу често не се донесуваат според политички цели и квалитетно планирање, туку врз субјективни мерки.

Прекумерно централизирање на одлуките за распоредување на средства, заедно со недостаток на транспарентност, придонесува кон произволно спроведување на правила и корупција. Ситуацијата дополнително се влошува кога парламентот не врши надзор врз големите набавки во одбраната, како и во процесот на користење

на вишокот опрема и инфраструктура, и нема отворена дискусија за реалните потреби и износите на буџет за секторите безбедност и одбрана, ниту ни адекватна контрола и ревизија. Во посткомунистичките земји многу е тешко да се најдат примери на објективни процени, како и тоа дали распределбата на средствата и до кој степен истите тие довеле до остварување на поголема безбедност.

Сепак, постои и светла страна. На пр. ревизијата во 2007 година во бугарското Министерство за одбрана, спроведена од тамошната Национална ревизорска установа, проценувала не само дали буџетот бил потрошен во согласност со законот, туку исто и дали средствата биле рационално потрошени. Во извештајот за спроведената ревизија било нагласено дека не постои адекватна политичка документација со јасно дефинирани, мерливи и остварливи цели, како и фактот дека не биле дефинирани ни потребните средства. Наведено е дека Министерството за одбрана има обемна и сложена хиерархија со пет нивоа на управување, како и тоа дека во Министерството биле вработени огромен број луѓе одговорни за планирање, изработка на програми, извршување и програми за сметководство и буџет.

Оваа забелешка можеби изгледаа како безначајна за земјите во кои постои квалитетен механизам на управување во секторот одбрана, но некои набљудувачи во одредени културни средини ја дефинирале како „револуционерна“. Во антрфиле 24.2 се дадени други примери за промовирање интегритет на различни нивоа.

Антрфиле 24.2. Промовирање интегритет во секторот одбрана во посткомунистички средини

Искуството на Бугарија дава неколку примери на воведување промени базирани на јакнење на интегритетот, и тоа во областа на политиката, меѓународните односи, спроведување на доктрини и градење на институции.

Воена доктрина од 1999 година: пример за политички интегритет

После изборите одржани во 1997 година, бугарската влада јасно се определила да ја внесе земјата во НАТО и во ЕУ. Во согласност со тоа, Парламентот ратификувал нов Концепт на национална безбедност и една година подоцна, нова Воена доктрина. Според неа, Бугарија веќе де факто била сметана за членка на НАТО и ЕУ. Доктрината нудела визија, стратегија, и основа за планирање која земјата ја водела во тој правец. Ова се случило после нешто повеќе од година дена вложување напори да се почнат вистинските реформи во одбраната, кои биле попречувани од обидите на конзервативниот воен врв, обидувајќи се да ги заменат со камуфлирана адаптација на западните стандарди. Исто така, дошло и до замена на неколку високи политички и воени функционери. Експертски консултации, политичко-воена соработка и јавна дискусија ги поедноставиле реформите во одбраната. За време на отворените дискусии за нацрт-текстовите од Воената доктрина, станало јасно дека аргументите кои ги користеле одредени претставници од конзервативните струи во вооружените сили, не можеле да преживеат вистинска дебата.

Косовската криза во 1999 година: интегритет на меѓународно ниво

Косовската криза може да послужи како илустрација за тоа колку интегритетот е важен и вреден за успех. Како прво, операцијата на НАТО во Косово го покажала на дело

значењето на интегритетот, што на бугарскиот народ му била добра поука за важноста на интегритетот во меѓународни размери. Како второ, истиот принцип на интегритет бил клучниот критериум со кој Владата се раководела при донесување одлука за овој конфликт, особено за поддршката за интервенција на Косово. Таа политика била во потполност усогласена со бугарскиот Концепт на безбедност и Воена доктрина и претставувала проба за остварување на клучни идеи кои биле во основа на идниот план на реформи во одбраната. Усогласеноста на политиката и делувањето овозможило цврст темел за стекнување јавна поддршка и продолжување на консултациите со НАТО и поединечни земји-членки, во што биле вклучени и консултации по повод одбивањето на барањето на Русија за дозвола на прелет на воени летови над бугарска територија.

План 2004: интегритет во спроведувањето на Доктрината

Изработката на планот за реформи во секторот одбрана, познат како План 2004, се разликувала од кој било друг сличен потфат во Бугарија, сè до 1999 година. Пред сè, овој план се базирал врз Концептот на национална безбедност и Воената доктрина, и изработен е под јасно водство на премиерот и со поддршка од претседателот и Парламентот. Како второ, бил базиран на квалитетна оперативна анализа на многу опции поврзани со структурата, силата, опремата и обуката, како и за можни намени за вооружените сили. Понатаму, развојот на силите е усогласен со плановите за образование и обука, разузнавање и контраразузнавање, здравствена поддршка, логистичка поддршка, социјална поддршка, набавка и истражување, пренесување на функции и структури надвор од Министерството за одбрана, трансформирање на воени формации надвор од Министерството за одбрана во цивилни организации итн. Сето ова било поддржано со јасни механизми за спроведување и со институции, како и солидни буџетски проекции до 2004 година. Со планот се овозможени не само рационализација и реструктурирање, туку и градење на институции и унапредување на процеси. Тоа е постигнато со воведување на системот PPBS (Систем за планирање, изработка на програми и буџетирање) и интеграција на механизми за осигурување транспарентност, одговорност и мерење на резултати, заедно со употребата на оперативни анализи во донесувањето одлуки во секторот одбрана.

Раководење во секторот одбрана, градење на интегритет и институции

Спроведувањето на Воената доктрина и Планот 2004 било поддржано со воведување на PPBS-системот и изработка на посебна студија за управување и раководење во секторот одбрана. Изработката на студијата за цивилно-воени односи и парламентарна контрола била започната во 1998 година. После усвојувањето на Планот 2004, во соработка со Секторот за консултантски услуги и раководење на Министерството за одбрана на Обединетото Кралство (UK, Department for Consultancy and Management Services, DCMS), била иницирана нова студија со која дополнително би се институционализирале практиките на добро управување и раководење во секторот одбрана, вклучувајќи промени во подзаконските акти со кои било уредено Министерството за одбрана, како и измени на самиот бугарски Закон за одбрана. За да се зголеми транспарентноста, одговорноста и мерливоста на раководните процеси, министерот за одбрана формирал совети за изработка на програми, за интеграција и за модернизација, поддржани од новоосновените директорати за планирање во секторот одбрана, за евроатлантска интеграција и за политика на вооружување, како и новоформираниот J-5 во Генералштабот и слични тела во штабовите на сите видови вооружени сили.

Како заклучок, бидејќи културата е толку длабоко вкоренета во историјата и колективното искуство на организацијата, нејзина измена побарува вложување на многу време и средства. Често на оние кои сакаат да спроведат промени им се советува да побараат помош од агент за промени кој ќе биде надвор од системот. Без таква помош, на лицата кои се во организацијата може да им биде тешко реалната ситуација во секторот одбрана да ја согледаат како нешто што сами го создале, како и да го сфатат значењето на оние работи кои обично ги земаат здраво за готово. Од друга страна, пак, агентот за промени кој доаѓа надвор од секторот одбрана или надвор од земјата, треба да биде свесен за специфичната култура на конкретната организација во секторот одбрана. Иницијативата за градење интегритет на НАТО, како и фондот кој го поддржува нејзиното спроведување, може да биде искористена за борба со предизвикот за промени во културата во секторот одбрана, со цел работата на овие институции во овој сектор да стане потранспарентна, поефективна и поефикасна.

Прилог 1: Избрана литература

Официјални документи

UN. *United Nations Convention Against Corruption.*

(*Конвенција на ОН против корупција*), 2004.

<www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

Official translations of the Convention are available also in Arabic, Chinese, French, Russian, and Spanish>

<www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>

Council of Europe. *Criminal Law Convention on Corruption*

(*Кривично-правна конвенција за корупција*), ETS бр. 173, 1999.

<<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/173.htm>>

Council of Europe. *Civil Law Convention on Corruption (Граѓанско-правна конвенција*

за корупција), ETS бр. 174, 1999. <<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/174.htm>>

Council of Europe. *Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation*

of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (Конвенција за

перење, барање, заплена и конфискација на приходите од криминалот и за финансирање на тероризмот), 2005. <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/198.htm>>

Organization of American States. *Inter-American Convention Against Corruption*

(*Меѓуамеричка конвенција против корупција*), 1996. <www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html>

UN General Assembly. *International Code of Conduct for Public Officials (Меѓународен*

кодекс на однесување на носителите на јавни функции), UN General Assembly

Resolution 51/59, 1996. <<http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>>

Водичи и прирачници

United Nations Office of Drugs and Crime. *UN Anti-Corruption Toolkit ((Прирачник на*

ОН за борба против корупција).

Глобална програма за борба против корупција, Канцеларија на ОН за дрога

и криминал, трето издание, 2004. <www.unodc.org/pdf/crime/corruption/toolkit/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf>

Organization for Security and Co-operation in Europe. *Best Practices in Combating Corruption*

(Најдобри практики во борбата против корупцијата), 2004.

Оригинален на англиски јазик; достапно и на ерменски, азербејџански, македонски, руски и српски јазик. <www.osce.org/item/13568.html>

IPU-DCAF. *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices* (Парламентарен надзор над секторот за безбедност: принципи, механизми и практики). IPU-DCAF Прирачник за парламентарци, 2003.

Оригинален на англиски јазик; достапно на преку 35 јазици. <www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=25289&nav1=4>

Organisation for Economic Co-operation and Development. *Security System Reform and Governance* (Управување и реформа на системот за безбедност).

OECD DAC Guidelines and Reference Series, 2005. <www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>

Organisation for Economic Co-operation and Development. *Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice* (Прирачник за реформа на системот за безбедност: поддршка на безбедноста и правдата), DAC Guidelines and Reference Series, 2007. <www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>

Transparency International. *Anti-Corruption Handbook: National Integrity System in Practice* (Прирачник за борба против корупцијата: систем на национален интегритет и практики), project ACH <www.transparency.org/policy_research/ach>

Transparency International. *The Anti-Corruption Plain Language Guide* (Едонствена водич за борба против корупцијата), 2009. <www.transparency.org/content/download/45306/725785/file/TI_Plain_Language_Guide_280709.pdf>

USAID Center for Democracy and Governance. *A Handbook on Fighting Corruption* (Прирачник за борба против корупцијата), 1999. <www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnace070.pdf>

Mark Pyman. *Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments: Ten Practical Reforms* (Градење на интегритетот и намалување на ризиците од појава на корупција во одбранбените установи: десет практични реформи). Transparency International, 2009. <www.defenceagainstcorruption.org/publications>

Методологии

World Bank Governance & Anti-Corruption Tools

Институтот на Светска банка, во соработка со други единици на групацијата на Светска банка, ги поддржува земјите во нивните напори да го унапредат управувањето и да ја контролираат корупцијата. Потпирајќи се на мултидисциплинарен пристап, Институтот применува методи на учење преку акција и на тој начин ги поврзува емпириските дијагностички анализи, нивната

примена, колективното делување и превенција. Институтот повремено објавува Глобални индикатори на управувањето (WGI) и врши процена на состојбата во определени земји. Овој интегрирани пристап ги дополнува оперативните истражувања и обемната база на податоци за управувањето.

<www.worldbank.org/wbi/governance>

A Users' Guide to Measuring Corruption

Организацијата на УНДП и Global Integrity (www.globalintegrity.org) претставуваат пример на добри практики за мерење на корупцијата за потребите на државните институции, институциите на граѓанското општество и поединците, како и организациите кои се занимаваат со развој. Достапна е на англиски, шпански и француски јазик.

<www.undp.org/oslocentre/flagship/users_guide_measuring_corruption.html>

World Bank. *Public Financial Management: Performance Measurement Framework (Управување со јавните финансии: рамка за мерење на учинокот)*. PEFA Secretariat, World Bank, 2005.

Достапно на англиски, француски, шпански, португалски, руски, арапски, кинески, украински, турски, ерменски, српски и виетнамски. <www.pefa.org/pfm_performance_frameworkmn.php>

Spector, Bertram I.; Johnston, Michael and Svetlana Winbourne. *Anticorruption Assessment*

Handbook. USAID, 2009. <www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anticorruption_handbook/index.html>

Assessing the Transparency of Defence Budgets and Budgeting

Tagarev, Todor. „A Means of Comparing Military Budgeting Processes in South East Europe.”

Information & Security. An International Journal 11, 2003: 95–135.

Бази на податоци достапни на интернет

Transparency International's Corruption Perceptions Index (Индекс за перцепција на корупцијата)

Почнувајќи од 1995 година, организацијата „Транспаренси интернешнал“ (ТИ) врши процена на индексот за перцепција на корупцијата (ИПК). До 2008. година ТИ објави податоци за ИПК за 180 земји. <http://www.icgg.org/corruption.cpi_2008.html или www.transparency.org/content/download/38703/612764>

Global Corruption Barometer (Глобален барометар на корупцијата)

Ова е истражување кое се спроведува од 2003 година и со него се мерат општите ставови на јавноста за корупцијата и искуствата во многу земји во светот. Истражувањето спроведено во 2009 година опфаќаше 69 земји. Извештаите ги објавува организацијата „Транспаренси интернешнал“ на англиски, француски и шпански јазик.

<www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb>

Bribe Payers Index (Индекс на даватели на поткуп)

Индексот на давателите на поткуп, кој го објавува ТИ, врши процена на понудувачката страна на корупцијата – веројатноста дека формите од развиените земји во светот ќе поткупуваат во странство. Комплетните извештаи за 1999, 2002, 2006 и 2008 година се достапни на:

<www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi>

Worldwide Governance Indicators (Глобални индикатори на управувањето)

Светска банка

Од 2009 година извештаите од овој проект (WGI) содржат индивидуални индикатори за 212 земји и територии за периодот 1996–2008 година, сместени во шест димензии на управување, вклучувајќи ја и „контролата на корупцијата”.

<<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>>

Open Budget Index (Индекс на отвореност на буџетот)

Оваа иницијатива (Open Budget Initiative) спроведува истражувања два пати годишно за рејтингот на земјите во однос на отвореноста на буџетот за 2008 година, која е достапна и може да се прземе на следените јазици: арапски, кинески, англиски, француски, португалски и шпански јазик. Верзијата на комплетниот извештај на англиски е достапна на:

<<http://openbudgetindex.org/files/FinalFullReportEnglish1.pdf>.

www.openbudgetindex.org>

Public Expenditure & Financial Accountability (PEFA) (Јавни расходи и финансиска одговорност)

<www.pefa.org>

Организацијата PEFA врши проценка на управувањето со јавните финансии во различни земји. Извештаите се достапни на: <www.pefa.org/assessment_reportmn.php>

Одбрани монографии и извештаи

Building Integrity and Defence Institution Building, Conference Report. Monterey, CA: 25–27. 2. 2009.

Pyman, Mark; Foot, Peter and Philipp Fluri (eds.). *Building Transparency and Reducing Corruption in Defence, Workshop Proceedings*. Geneva & Lugansk: May 2008. <[www.nps.edu/GovIndustry/Conferences/NATO/Documents/Transparency International Geneva workshop on building integrity maj 2008.pdf](http://www.nps.edu/GovIndustry/Conferences/NATO/Documents/Transparency%20International%20Geneva%20workshop%20on%20building%20integrity%20maj%202008.pdf)>

Roseman, Nils. *Code of Conduct: Tool for Self-Regulation for Private Military and Security Companies*, Occasional Paper #15. Geneva: DCAF, 2008.

Karklins, Rasma. *The System Made Me Do It. Corruption in Post-Communist Societies*. New York: M. E. Sharpe, 2005.

The World Bank. „Measuring Corruption: Myths and Realities.” *Findings* 273, April 2007.

United States Government Accountability Office. *Defense Contracting Integrity*. Washington, D.C.: GAO, 2009.

Прилог 2: Меѓународна програма за одбрана и безбедност на организацијата „Транспаренси интернешнал“

Корупција во секторот за одбрана

Организацијата „Транспаренси интернешнал“ (ТИ) претставува организација на граѓанското општество која ја предводи глобалната борба против корупцијата. Со повеќе од 90 канцеларии ширум светот и со Меѓународниот секретаријат на организацијата лоциран во Берлин, таа ја подига свеста на јавноста за корупцијата и соработува со своите партнери од државниот апарат, граѓанското општество и деловниот свет, за со заеднички сили да развијат и да спроведат ефективни мерки со кои би се справиле со корупцијата. За повеќе информации за ТИ може да ја погледнете интернет-страницата на оваа организација: www.transparency.org.

Глобалната програма за одбрана и безбедност која е креирана од ТИ е со наслов „Одбрана од корупцијата“ (*Defence Against Corruption, DAC*). Со неа би требало да се намали корупцијата и да се влијае на промена на ставовите за корупција во секторите за одбрана и безбедност, кое би одело во прилог на граѓаните. Меѓународната програма за одбрана е водена од ТИ огранокот во Велика Британија.

Меѓународната програма за одбрана почнала да се применува пред шест години, со поврзување на властите, компаниите од секторот за безбедност, универзитетски научници и претставниците на граѓанското општество, за да се пронајдат најдобрите решенија за проблемот на корупција во системот за одбрана. Денес, со програмата DAC добро се запознаени министрите за одбрана, министрите надлежни за безбедност, компаниите од секторот за одбрана и разни организации ширум светот. Програмата во моментов ја финансираат НАТО и Одделението за меѓународен развој при владата на Велика Британија.

Програмата DAC за намалување на ризикот од појава на корупција во системот на одбраната и безбедноста соработува со државите кои се наклонети на реформите, почнувајќи од Колумбија и Полска, па сè до Авганистан, како и со многу други мултилатерални организации. Програмата активно соработува со владите, мултилатералните организации, граѓанското општество и наменската индустрија, со цел да се унапреди интегритетот при меѓународен трансфер на оружје. За остварување промени низ светот, тимот на DAC поддржува стручњаци и организатори на кампањи за спроведување на антикорупциските реформи, организира работилници и помага да се пренесе знаењето за справување со корупцијата.

Активната соработка со НАТО довела до воспоставување на два механизми за справување со корупцијата:

- i. Прашалник за самопроцена на интегритетот и процесот на евалуација (*Integrity Self-Assessment Questionnaire and evaluation process*), развиван

во текот на 2008 и 2009 година во соработка со Полска и со работна група составена од претставници од десет нации. Методот е успешно тестиран во Норвешка, во Украина и во Босна и Херцеговина. Денес им е на располагање на голем број земји.

- ii. Креиран е инвентивен систем за обука наречен „Изградба на интегритетот и намалување на ризикот од појава на корупција“ (*Building integrity and reducing corruption risk*). На овој петдневен курс се обучуваат министри за одбрана и полиција кои имаат големо искуство, како и припадници на вооружените сили кои имаат ранг OF5 или повисоко. Досега се одржани шест вакви обуки на кои учествувале претставници на 20 држави, а се очекува бројот во иднина да расте.

Механизмите за само проценување и програмите за обука треба да го поддржат стекнувањето на знаење и вештини потребни за справување со корупцијата во секторот за одбрана во различни земји.

Програмата DAC активно соработува со африканските земји при решавање на проблеми поврзани со корупцијата во системот за одбрана и безбедност и го поддржува придвижувањето на преговорите за спроведување на Спогодба на ОН за трговија со оружје (*UN Arms Trade Treaty*).

Истражувањата кои ги презема, како и резултатите кои се објавени од страна на тимот на DAC, се многу важни во борбата против корупција во секторот за одбрана и безбедност. Резултатите од истражувањата се проследени до заинтересираните страни за да се промовираат најдобрите практики и да се поттикне примена на најсовремени методи за справување со корупцијата. Исто така, DAC два пати месечно објавува преглед кој содржи новини за случаи на корупција во секторот за одбрана.

Информации за досегашната работа на ТИ во секторот за одбрана и безбедност, вклучувајќи ја и историјата на настаните, преглед за завршените проекти и прегледи на оние проекти кои се во тек, како и преглед на ТИ-публикации, се достапни на интернет-страницата на DAC: www.defenceagainstcorruption.org.

1. Контакт:

Transparency International-UK
Defence Against Corruption programme
London

Директор

Mark Pyman

Tel.: +44 207 785 6359

E-mail: mark.pyman@transparency.org.uk

Менаџер на програмата

Anne Christine Wegener

Tel.: +44 207 785 6358

E-mail: anne-christine.wegener@transparency.org.uk

Прилог 3: Кратенки

AIA/ЗБИ	Aerospace Industry Association (Здружение на воздухопловната индустрија на САД)
ANDS/НСРА	Afghanistan National Development Strategy (Националната стратегија за развој на Авганистан)
APSC/ ВПБК	Armed Private Security Contractor (Вооружени приватни безбедносни компании)
ASD/ЕЗНИ	European Defence Association (Европско здружение на наменска индустрија)
СЗ (КЗ)	СЗ – Command, control and Communications (Команда, контрола и комуникации)
САС/КПК	Convention Against Corruption (Конвенција на ООН против корупцијата)
CoC(КО)	Code of Conduct (Кодекс на однесување)
CoE (СЕ)	Council of Europe (Совет на Европа)
COI	COunterINsurgency [Operations] (Операции за задушување на бунтови)
СРП/ИПК	Corruption Perceptions Index (Индекс за перцепција на корупцијата)
ДАС/ОРП	Development Assistance Committee OECD (Одбор за развојна помош на ОЕСР)
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (Женевски центар за демократска контрола на вооружените сили)
DoD (МО)	[US] Department of Defense (Министерство за одбрана на САД)
ЕАРС/ЕАПС	Euro-Atlantic Partnership Council (Евроатлантски партнерски совет)
EBB	EDA's Electronic Bulletin Board (Електронски билтен)
EDA	European Defence Agency (Европска агенција за одбрана)
EU/EY	European Union (Европска унија)
FY (ФГ)	Fiscal Year (Фискална година)
GCSP	Geneva Centre for Security Policy (Женевски центар за одбранбена политика)
GDP (БДП)	Gross Domestic Product (Бруто-домашен производ)
GFS/СДФ	Government Finance Statistics (Статистика на државните финансии)
GMC	Multidisciplinary Group on corruption, CoE (Мултидисциплинарна група за корупција, СЕ)
HI/XI	Humanitarian Intervention (Хуманитарна интервенција)
IANSA	International Action Network on Small Arms (Меѓународна акциона мрежа за малокалибарско вооружување)
ICRC (МКЦК)	International Committee of the Red Cross (Меѓународен комитет на Црвениот крст)

IDP (BPL)	Internally Displaced Person (Интерно раселено лице)
IGO/MBO	Intergovernmental organization (Меѓувладина организација)
IPAP/АПИП	Individual Partnership Action Plan (Акционен план за индивидуално партнерство)
ISAF	International Security Assistance Force (in Afghanistan) (Меѓународни сили за безбедносна поддршка во Авганистан)
IW/HB	Irregular Warfare (Нерегуларно војување)
MoD (MO)	Ministry of Defence (Министерство за одбрана)
NAMSA/НАМСА	NATO Maintenance and Supply Agency (НАТО-агенција за одржување и набавки)
NGO (HBO)	Non-governmental organisation (Невладина организација)
OECD/ОЕСР	Organisation for Economic Cooperation and Development (Организација за економска соработка и развој)
OMB/КУБ	[US] Office of Management & Budget (Канцеларија на САД за управување и буџет)
OSCE (ОБСЕ)	Organisation for Security and Cooperation in Europe (Организација за безбедност и соработка во Европа)
PAP-DIB	Partnership Action Plan on Defence Institution Building (Партнерски акционен план за градење на институциите во секторот на одбраната)
PEFA	Public Expenditure & Financial Accountability (Јавни трошоци и финансиска одговорност)
PFI/ПФИ	Private Finance Initiative (Приватна финансиска иницијатива)
PFM/ЈУФ	Public Financial Management (Јавно управување со финансиите)
PMC/ПВК	Private Military Company (Приватна воена компанија)
PMSC (ПВБК)	Private Military and Security Companies (Приватни воени и безбедносни компании)
PPBEA/ППБЕП	Planning, Programming, Budgeting, Execution and Assessment [System] (Систем за планирање, програмирање, буџетирање, извршување и процена)
PPBS/СППБ	Planning, Programming and Budgeting System (Систем за планирање, програмирање и буџетирање)
PPP (ЈПП)	Public-Private Partnership (Јавно-приватно партнерство)
PR	Public Relations (Односи со јавноста)
PRT/ПТР	Provincial Reconstruction Team (Провинциски тим за реконструкција)
SIU (СИЕ)	Special Investigating Unit (Специјална истражна единица)
TI/ТИ	Transparency International (Транспаренси интернешанал)
TNI	Tentara Nasional Indonesia (Војска на Индонезија)
UN/(O)OH	United Nations ([Организација на Обединетите нации)
USAID/УСАИД	US Agency for International Development (Агенција за меѓународен развој на САД)

Сите права се задржани. Ниту еден дел од оваа публикација не смее да биде репродуциран, складиран во системите за преземање, ниту во каков било облик, или со какви било средства, електронски, механички, со фотокопирање, со снимање, со скенирање или на друг начин пренесен, без претходна дозвола на Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили.

Оваа публикација може да биде дистрибуирана само ако преку трговија или на друг начин нема да биде позајмена, продадена или изнајмена или на било каков друг начин дистрибуирана без претходна согласност на издавачот, со повез и насловна страница кои се разликуваат од оригиналното издание и без поставен услов на следниот издавач, а слично на она што е содржано во овој услов.

Tagarev, Todor (ed.). *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2010. – 344 страни, 14 слики, 1 табела, 101 антрфиле.

Оригинална верзија: на англиски јазик, Женева, 2010.

Женевски центар за демократска контрола на вооружените сили
<www.dcaf.ch>
P.O.Box 1360, CH-1211 Женева 1, Швајцарија

Наслов на македонски:
**Градење на интегритет и намалување на корупцијата во
секторот на одбраната:
Зборник на најдобри практики**

Наслов на оригиналот:
***Building Integrity and Reducing Corruption in Defence:
A Compendium of Best Practices***

Уредник и главен автор: Тодор Тагарев, Бугарија

Превод:

Рози Гроздановска-Велеска
Мартина Кимовска
Владимир Трпкоски
Маја Ѓуровиќ
Алкмина Димова Стојменова
Мирјана Павличковска
Снежана Стојановска
Стојне Илиевска
Викторија Тасевска
Наташа Андонова Јованова
Билјана Атанасовска Илиевска
Виолета Арnaudовска

Лектура и коректура на македонски јазик:
Техничко уредување, слог:

Ксенија Митева
Билјана Иванова

ISBN: 978-92-9222-114-0

ISBN: 978-92-9222-409-7