

Consolidarea integrității și reducerea corupției în forțele armate

Culegere de practici exemplare



Consolidarea integrității și reducerea corupției în forțele armate

Culegere de practici exemplare

Centrul de la Geneva pentru Controlul Democratic
asupra Forțelor Armate
(DCAF)
www.dcaf.ch

Centrul de la Geneva pentru Controlul Democratic asupra Forțelor Armate este una dintre cele mai cunoscute instituții din lume în domeniul Reformei Sectorului Securității (RSS) și Bunei Guvernări a Sectorului de Securitate (BGSS).

DCAF (Democratic Control of Armed Forces) oferă programe locale de suport consultativ și asistență practică, dezvoltă și promovează respectivele norme democratice la nivel național și internațional, propagă practici exemplare și formulează recomandări de politici publice pentru asigurarea unei administrări eficiente a sectorului apărării.

Printre partenerii DCAF-ului se numără guverne, parlamente, societatea civilă, organizațiile internaționale și un șir întreg de structuri ale sectorului de securitate, cum ar fi: poliția, justiția, serviciile de informații, grănicerii și militarii.

Consolidarea integrității și reducerea corupției în forțele armate

Culegere de practici exemplare

La elaborarea Culegerii de practici exemplare pentru Consolidarea integrității și reducerii corupției în forțele armate au participat următoarele persoane:

Colegiul redacțional:

Philipp Fluri (DCAF), Adrian Kendry (NATO), Simon Lunn (DCAF), Mark Pyman (Transparency International – Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord)

Coordonator și autor principal: Todor Tagarev (Bulgaria)

Această *Culegere* a fost publicată cu sprijinul financiar al Direcției Politică de Securitate (SIPOL) a Departamentului Federal Elvețian de Apărare, Protecție Civilă și Sport.

Autori (contribuții):

Jean-Jacques de Dardel (Elveția) – Cuvînt-înainte, François Melese (SUA) – Capitolele 2 și 9, Adrian Kendry și Susan Pond (NATO) – Capitolul 3, James Greene (SUA) – Capitolele 5, 16 și 22, Mark Pyman (Marea Britanie) – Capitolul 8, Aditya Batara (Indonezia) – Capitolul 11, George Lucas (SUA) – Capitolul 12, Alexandre Kukhianidze, Tamuna Karosanidze, Nina Khatiskatsi și Alexander Scrivener (Georgia) – Capitolul 13, Anne-Christine Wegener și Mark Pyman (TI-Marea Britanie) – Capitolul 14, Leonid Polyakov (Ucraina) și James Greene (SUA) – Capitolul 17, Wim F. van Eekelen (Olanda) – Capitolul 18, Valeri Ratchev (Bulgaria) – Capitolul 19, Alice Eldridge (Corporația Lockheed Martin) – Capitolul 20.1, Dominique Lamoureux (Thales) – Capitolul 20.2, Ian Davis (Marea Britanie) – Capitolul 21, Nickolay Slatinski (Bulgaria) – Capitolul 24.

Unele casete incluse în text au fost elaborate și de alți autori, cum ar fi: Maciej Wnuk (Polonia) – casetele 7.2, 17.4 și 17.6; Elisabeth Wright (SUA) – caseta 7.6; Leonid Polyakov (Ucraina) – caseta 16.2; Sami Faltas (Olanda) – caseta 23.6; Velizar Shalamanov (Bulgaria) – caseta 24.2; Todor Tagarev – casetele 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 și 24.1.

Redactor:

Ashley Thornton

Notă legală:

Opiniile și exemplele din această culegere reprezintă opiniile personale ale autorilor și nu reflectă neapărat nici poziția oficială a NATO, nici a Centrului de la Geneva pentru Controlul Democratic asupra Forțelor Armate.

Versiune originală în limba engleză:

Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices
Geneva, 2010

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

Editor:

Procon Ltd., www.procon.bg

Design copertă:

Hristo Bliznashki

ISBN 978-9975-61-721-5 (Arc)

ISBN 978-92-9222-114-0 (DCAF)

ISBN 978-954-92521-3-2 (Procon)

CUVÎNT-ÎNAINTE

Unul dintre beneficiile mai puțin trîmbițate ale schimbărilor în cascadă ce au survenit în ecuația securității internaționale, provocate de destrămarea regimului sovietic acum douăzeci și ceva de ani, a constat în reevaluarea aserțiunii potrivit căreia scopul scuză întotdeauna mijloacele. Finalitatea tuturor eforturilor de apărare s-a transferat de la necesitatea de a rezista și de a înfrînge un dușman puternic bine cunoscut dinainte spre asigurarea unei largi securități într-o lume instabilă și multipolară. Totodată, a apărut și o nouă abordare privind modalitățile de atingere a unui nivel mai complex al securității. Noțiuni noi precum *securitatea umană* și *buna guvernare* au început să ocupe un loc tot mai important în eforturile guvernelor și comunității internaționale de a facilita tranziția de la societatea caracteristică Războiului Rece la societăți mai bune și mai eficiente în ceea ce privește confruntarea cu provocările globalizării.

NATO și statele membre ale acesteia au contribuit la o astfel de evoluție. Alianța și-a deschis larg ușile pentru parteneri și membri noi. De îndată ce țările-membre au început să reducă numărul și să reorienteze forțele lor armate, NATO și-a readaptat structurile, acordînd o atenție tot mai mare necesităților de reformare urgentă a unor potențiali și viitori membri sau parteneri activi. Una dintre primele probleme pe care fostele țări rivale ale NATO au fost încurajate să o rezolve a fost reformarea sectorului de securitate. Pe măsura progreselor înregistrate de aceste reforme, se contura o abordare mult mai largă a întregii game de transformări în curs de desfășurare în sfera de securitate – de la controlul parlamentar asupra forțelor armate pînă la promovarea legislației umanitare internaționale, vizînd, totodată, relațiile multiple și atît de necesare între civili și militari, instituțiile de apărare, poliția, societatea civilă, organizațiile internaționale și organizațiile neguvernamentale.

Datorită acestei abordări mai largi a modului de funcționare a sectorului de securitate și a modului de acțiune a tuturor actorilor săi, curînd a devenit posibilă o mai bună înțelegere a măsurilor ce urmează să fie întreprinse pentru optimizarea stării de securitate și pentru maximizarea impactului pe care îl au investițiile economice și sociale în stabilizarea conflictelor și tensiunilor militare. Aspectele etico-morale au ajuns să joace un rol instrumental în atingerea scopului final – promovarea unei securități durabile. Organizații neguvernamentale precum Transparency International (TI) au început să se bucure de o încredere și de un respect sporit din partea unui număr crescînd de guverne, care au decis să se concentreze mai mult asupra perspectivelor pe care le-a generat noul spirit de deschidere și de eficiență.

În cadrul Parteneriatului Euroatlantic și al Programului Parteneriat pentru Pace a fost lansată o nouă inițiativă, denumirea căreia vorbește de la sine: *Consolidarea integrității*

și reducerea riscurilor de corupție în instituțiile de apărare. Atît această inițiativă, cît și Fondul Fiduciar asociat, condus de Polonia, Elveția și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, constituie o parte componentă și o continuare a Planului de Acțiuni al Parteneriatului pentru *Edificarea Instituțiilor de Apărare* (PAP-DIB), o nouă formă de cooperare, promovată în special după Summitul de la Istanbul. Necesitățile din această sferă sînt considerabile și trebuie luate în calcul în noile sfere de operare ale NATO și ale unora dintre partenerii acestei organizații.

Lucrările realizate în cadrul acestui proiect, desfășurat sub auspiciile Secretariatului Internațional al NATO și al statelor-membre participante, s-au bucurat de la bun început de sprijinul unor actori externi precum TI, Academia de Apărare a Regatului Unit și Centrul de la Geneva pentru Controlul Democratic asupra Forțelor Armate (DCAF), care au și elaborat prezenta *Culegere de practici exemplare pentru consolidarea integrității*. Mai mult decît atît, DCAF a elaborat și un șir de studii de expertiză în ceea ce privește implementarea principiilor transparenței, studii ce se conțin într-o serie întregă de publicații, între care și *Manualul pentru parlamentari*, editat împreună cu Uniunea Interparlamentară în peste cincizeci de limbi, precum și manualul intitulat *Control și dirijare*, elaborat de DCAF și de Adunarea Parlamentară a NATO, revăzut și republicat în 2010 ca o nouă contribuție elvețiană în cadrul Programului Parteneriat pentru Pace (PpP). În general, angajamentul DCAF față de planul de acțiuni PAP-DIB poate fi ilustrat prin multiple contribuții și realizări, de cele mai multe ori în beneficiul unor țări concrete, dar și al comunității euroatlantice în ansamblu. Împreună cu Centrul de la Geneva pentru Politica de Securitate (Geneva Centre for Security Policy–GCSP), dar și cu partenerii menționați mai sus, DCAF a organizat mai multe seminare și conferințe pentru a face bilanțul tuturor activităților, pentru a identifica practicile exemplare și pentru a lansa principiul integrității în programele referitoare la managementul de apărare.

Alături de țările partenere ale NATO, Guvernul Elveției și-a asumat, la rîndul său, angajamentul de a sprijini activitatea DCAF și GCSP și de a promova obiectivele planului de acțiuni PAP-DIB în domeniul integrității și consolidării transparenței. Pe viitor, sarcinile rămîn tot atît de vaste și de complexe ca și imperfecțiunile naturii umane. Dar rezultatele deja obținute prin efort colectiv în domeniul reformării sectorului de apărare, al stabilizării regiunilor predispuse spre conflict și al extinderii cooperării internaționale sînt un semn că perspectivele descrise în această culegere valoroasă pot deveni realitate.

Excelența Sa, Ambasadorul Jean-Jacques de Dardel,
șef al Misiunii Elvețiene la NATO

CUPRINS

Partea I	Introducere	1
Capitolul 1	Blestemul corupției	3
Capitolul 2	O abordare strategică a procesului de consolidare a integrității și reducerii corupției în domeniul apărării naționale	14
Capitolul 3	NATO și evoluția inițiativei de consolidare a integrității	24
Capitolul 4	Abordările specifice ale statelor în ceea ce privește consolidarea integrității și reducerea corupției în sectorul apărării	36
Partea II	Riscurile corupției și punctele vulnerabile în sectorul apărării	47
Capitolul 5	Politica de cadre	49
Capitolul 6	Bugetarea și managementul financiar al sectorului apărării	67
Capitolul 7	Achiziții publice în sectorul apărării	85
Capitolul 8	Aranjamentele compensatorii	102
Capitolul 9	Oportunități și riscuri legate de externalizare, privatizare și parteneriate public-private în domeniul apărării	118
Capitolul 10	Utilizarea surplusurilor de echipamente și infrastructură	134
Capitolul 11	Implicarea personalului și cadrelor militare în activități economice	148
Capitolul 12	Problema integrității în contextul operațiunilor militare	161
Capitolul 13	Combaterea corupției din sectorul apărării în țările cu dispute teritoriale nerezolvate sau conflicte înghețate	176
Partea III	Consolidarea integrității și reducerea potențialului de corupție în instituția de apărare	191
Capitolul 14	Importanța procesului de consolidare a integrității	193
Capitolul 15	Cadrele normative	200
Capitolul 16	Factorul uman	224
Capitolul 17	Rolul guvernului	239
Capitolul 18	Rolul parlamentelor și al oficiilor de audit	259

Capitolul 19	Rolul instituțiilor de ombudsman	273
Capitolul 20	Industria militară ca aliat în lupta împotriva corupției	290
Capitolul 21	Rolul societății civile și al mass-mediei	303
Capitolul 22	Rolul organizațiilor internaționale.....	327
Partea IV	Implementarea programelor de consolidare a integrității.....	345
Capitolul 23	Realizarea practică a reformei.....	347
Capitolul 24	Conștientizarea factorului cultural în implementarea programelor de consolidare a integrității	362
Anexa 1:	Bibliografie selectivă	375
Anexa 2:	Programul de apărare și securitate al TI	380
Anexa 3:	Abrevieri.....	382

Lista figurilor

Percepția corupției.....	3
Bugetul bulgar al apărării raportat la PIB.....	10
Pierderile așteptate vs câștigurile potențiale în urma actelor de corupție	15
Bazele abordării strategice pentru reducerea corupției în sectorul de apărare.....	20
Corelația dintre guvernarea eficientă și controlul asupra corupției.....	22
Conceptele și conexiunile Programelor de Securitate și Dezvoltare	43
Funcțiile managementului de cadre (schema simplificată).....	50
Postere pentru informatorii anonimi	100
Modul de luare a deciziilor în domeniul apărării.....	122
Managementul activității de utilizare a surplusului de patrimoniu militar	145
Structura activității economice a FAI în sprijinul bugetului de stat.....	154
Gradul de încredere în militari în raport cu alte sectoare ale economiei naționale.....	196
Comparația nivelului de încredere în militari.....	197
Piramida lui Maslow.....	226

Lista casetelor

Caseta 1.1. Costurile nemijlocite ale corupției	8
Caseta 1.2. Amenințarea corupției la adresa securității naționale în potențiale zone de conflict...	8
Caseta 1.3. Reduceri bugetare în sectorul apărării ca urmare a pierderii încrederii publicului	9
Caseta 1.4. Pirateria și legăturile acesteia cu corupția	11
Caseta 1.5. Corupția împiedică procesul de stabilizare și eforturile de reconstrucție	11
Caseta 1.6. Stabilirea unor priorități practice în reducerea riscurilor de corupție în sectorul apărării	13
Caseta 2.1. Immanuel Kant și „Legea morală lăuntrică”: lecții pentru oficiali din domeniul de apărare	17
Caseta 2.2. Teoria utilitariană privind rațiunea comportamentului criminal	18
Caseta 2.3. Pierderile așteptate de pe urma implicării în acte de corupție	19
Caseta 2.4. Probe empirice în sprijinul abordării alese	21
Caseta 4.1. Combaterea corupției în domeniul apărării: experiența Elveției	36
Caseta 4.2. Principiile unei participări internaționale eficiente în statele instabile	45
Caseta 5.1. Consolidarea integrității în cadrul procesului de admitere la cursurile de formare inițială a ofițerilor.....	54
Caseta 5.2: Consolidarea integrității în cadrul procesului de selectare a cadrelor pentru studii și serviciu în străinătate.....	57
Caseta 5.3. Consolidarea integrității în cadrul comisiilor de selectare a cadrelor pentru promovare	59
Caseta 6.1. Principiile de bază ale unui proces bugetar eficient în sectorul public	68
Caseta 6.2. Parametrii principali în măsurarea performanțelor managementului financiar public.	69
Caseta 6.3. Managementul financiar în cadrul managementului strategic al apărării	71
Caseta 6.4. Delegarea împuternicirilor și responsabilitatea beneficiarilor de bugete în Ministerul Apărării al Marii Britanii	74
Caseta 6.5. Exemplu de abordare regională pentru încurajarea transparenței în cadrul procesului bugetar în sectorul apărării.....	76
Caseta 7.1. Finalitatea achizițiilor publice	86
Caseta 7.2. Ocrotirea integrității procesului de achiziții și prevenirea corupției în domeniul apărării în Polonia.....	88
Caseta 7.3. Consecințele lipsei de transparență în procesul de achiziții în domeniul apărării	91
Caseta 7.4. Controlul parlamentar al procesului de achiziții în apărare: Olanda	93
Caseta 7.5. Delimitarea competențelor în procesul de achiziții și între participanți	94
Caseta 7.6. Combaterea corupției în domeniul achizițiilor publice	96
Caseta 7.7. Regulamentele federale din SUA cu privire la programele de etică pentru contractori	98
Caseta 7.8. Consolidarea programelor principale de achiziții prin adoptarea „Pactelor de Integritate în Apărare“	101
Caseta 8.1. Mediaticizarea cazurilor de corupție în utilizarea „offseturilor“	108
Caseta 8.2. Transparența proceselor de management al „offseturilor indirecte“	114

Caseta 9.1. Opțiunile de selectare a surselor	119
Caseta 9.2. „Infrastructura“ militară și opțiunile de selectare a surselor	120
Caseta 9.3. Avantajele externalizării în cadrul competițiilor public-private	122
Caseta 9.4. Unele exemple de externalizare, privatizare și PPP	124
Caseta 9.5. Criterii de valoare selectate pentru estimarea valorii proprietății militare la luarea deciziilor privind Restructurarea și Închiderea Bazelor Militare ale SUA (U.S. Base Realignment & Closure – BRAC)	126
Caseta 9.6. Acte de corupție în privatizarea pe vouchere	127
Caseta 9.7. Principiile unei abordări de piață a externalizării, privatizării și PPP	129
Caseta 9.8. Evitarea corupției în procesul de privatizare	130
Caseta 9.9. Transparența parteneriatelor public-private.....	132
Caseta 10.1. Pierderi indirecte cauzate de amânarea utilizării	135
Caseta 10.2. Riscurile legate de explodarea munițiilor în depozitele militare	136
Caseta 10.3. Asistența internațională în managementul depozitelor de armamente convenționale	138
Caseta 10.4. NATO și demilitarizarea surplusului de arme și muniții.....	138
Caseta 10.5. Extrase din Recomandările IANSA cu privire la managementul depozitelor militare	140
Caseta 10.6. Acuzații de corupție legate de utilizarea surplusului de sisteme de armamente	142
Caseta 11.1. Racketul.....	152
Caseta 11.2. Legea cu privire la FAI nr. 34/2004.....	155
Caseta 11.3. Acordul de pază și protecție dintre compania Freeport și FAI și încălcările drepturilor omului	159
Caseta 12.1. Provocările corupției și practicile exemplare în perioada de pregătire a operațiilor de dislocare a trupelor militare în străinătate.....	162
Caseta 12.2. Fraudele, gestionarea proastă și încălcări ale disciplinei în cadrul operațiilor de menținere a păcii sub egida ONU	163
Caseta 12.3. Autoreglementarea activității companiilor militare și de securitate private prin adoptarea codurilor de conduită.....	166
Caseta 13.1. IPC și procentul din PIB alocat sectorului apărării în câteva dintre statele unde există dispute teritoriale nesoluționate și conflicte înghețate	177
Caseta 13.2. Elementele principale ale reformei anticorupție	182
Caseta 13.3. Ratingurile Georgiei în Indicele de Percepție a Corupției (IPC), 2004-2008	187
Caseta 14.1. Definiția integrității.....	194
Caseta 14.2. Abordări practice ale reformei.....	198
Caseta 15.1. Un punct de pornire pentru definirea corupției.....	201
Caseta 15.2. Definițiile juridice naționale ale infracțiunilor legate de corupție	202
Caseta 15.3. Principiile generale în definirea penală a corupției	204
Caseta 15.4. Ocolirea reglementărilor legislației naționale	206
Caseta 15.5. Statutul unității speciale de investigații.....	208
Caseta 15.6. Tehnicile speciale de investigație	209
Caseta 15.7. Dreptul penal nu este suficient pentru contracararea infracțiunilor de corupție... ..	211

Caseta 15.8. „Qui tam“ sau „cine acționează în interesul regelui, acționează în propriul interes“	213
Caseta 15.9. Pacte de Integritate în Apărare	218
Caseta 15.10. Suportul educațional pentru managementul de performanță	222
Caseta 16.1. Ghidul ONU privind conflictul de interese în activitatea funcționarilor publici	231
Caseta 16.2. Linii directoare în stabilirea mecanismelor motivaționale.....	232
Caseta 16.3. Strategia schimbării culturii organizaționale.....	236
Caseta 16.4. Cultivarea unei comunități de experiență reușite.....	237
Caseta 17.1. Soluționarea organizațională a problemelor de asigurare a disciplinei în planificare și executare	243
Caseta 17.2. Asanarea domeniului de achiziții publice: publicarea datelor privind încălcările și interdicțiile administrative	245
Caseta 17.3. Efortul Ucrainei de consolidare a integrității după Revoluția Oranj (2005-2007) ...	248
Caseta 17.4. Consolidarea integrității. Cazul Poloniei.....	253
Caseta 17.5. Reacția la scandal. Cazul Peru.....	255
Caseta 17.6. Foaia de parcurs pentru reformele de integritate.....	257
Caseta 18.1. Rolul Oficiului Național de Audit al Marii Britanii	261
Caseta 18.2. Un model de efectuare a controlului asupra achizițiilor militare	266
Caseta 18.3. Cîteva cazuri majore de corupție în exportul de arme.....	271
Caseta 19.1. Definirea noțiunii de „ombudsman“	274
Caseta 19.2. Modelul clasic al ombudsmanului în sectorul de apărare al Norvegiei	276
Caseta 19.3. Inspectorul General ca ombudsman instituțional puternic.....	279
Caseta 19.4. Exemplu de ombudsman instituțional „slab“	281
Caseta 19.5. Implementarea conceptului de ombudsman în procesul de consolidare a integrității în sfera achizițiilor publice pentru apărare	285
Caseta 20.1. Principiile de autoguvernare a Inițiativei Industriei de Apărare.....	292
Caseta 20.2. Prevederile etice ale ASD și activitățile anticorupție	301
Caseta 21.1. Jurnalismul de investigație descoperă cazuri de corupție în domeniul apărării	316
Caseta 21.2. Antrenarea societății și parteneriatelor civile în RSS și în controlul asupra domeniului de apărare	321
Caseta 22.1. Lista organizațiilor internaționale și a paginilor lor web	330
Caseta 22.2. Convenția OCED Antimită și interesele securității naționale	335
Caseta 22.3. Obiectivele Planului de Acțiuni PpP pentru consolidarea instituției de apărare...	338
Caseta 22.4. Programul NATO-Ucraina de dezvoltare profesională	342
Caseta 23.1. Instrumentul de autoevaluare oferit de NATO	348
Caseta 23.2. Generarea viziunii.....	350
Caseta 23.3. Strategiile de bază ale managementului schimbării	352
Caseta 23.4. Exemplu de reformare planificată, sistematică	355
Caseta 23.5. Cursul de instruire NATO pentru consolidarea integrității	359
Caseta 23.6. Jocurile de roluri: o modalitate eficientă de instruire	360
Caseta 24.1. Despre definiția culturii organizaționale	365
Caseta 24.2. Promovarea integrității în apărare în una dintre țările postcomuniste	372

Partea I

Introducere

Corupția este un flagel ce împiedică dezvoltarea oricărei țări, subminând încrederea oamenilor în instituțiile statului. Aceasta frânează îndeosebi progresele țărilor care se află în tranziție, redirecționând fraudulos fondurile atât de necesare din bugetul statului în conturile private. Resursele obținute din practicile corupționale sînt transformate deseori în influență economică și politică, slăbind astfel instituțiile democratice și creînd noi posibilități pentru extinderea cercului vicios al corupției.

Condiții prielnice pentru astfel de activități dăunătoare apar, de multe ori, și în sectorul de apărare, în special din cauza secretomaniei și impunității ce îi caracterizează cultura și îl ferește de un control riguros. În Capitolul 1 sînt trecuți în revistă actorii și factorii ce dau naștere corupției în sectorul de apărare. În Capitolul 2 sînt prezentate principiile unei abordări strategice menite să reducă riscurile corupției în sectorul de apărare. Acestea rezultă din suprapunerea eforturilor de consolidare a integrității, de intensificare a transparenței și de creștere a responsabilității. O astfel de îmbinare sporește povara morală a comportamentului corupt, reduce cîștigurile scontate și mărește costurile așteptate, adică pedeapsa.

Partea introductivă a *Culegerii* oferă, de asemenea, exemple de experiență națională și internațională în reducerea riscurilor corupției în sfera de apărare, experiență ce constituie doar o parte dintr-o serie întregă de eforturi îndreptate spre reformarea sectorului de securitate și edificarea instituțiilor de apărare. În cele din urmă, se constată că cele mai eficiente măsuri de combatere a corupției și de consolidare a integrității în sectorul de apărare pot fi întreprinse în cadrul unui proces mai larg de reforme: un transfer de norme care permite saturarea sectorului cu cele mai înalte idealuri și practici democratice, eliminînd astfel cauzele care generează corupția.

Capitolul 1

Blestemul corupției

Corupția în sectorul apărării

Corupția împiedică dezvoltarea și subminează securitatea societăților moderne, precum și diminuează încrederea publicului în instituții. Sectorul apărării nu este, din păcate, imunizat de flagelul corupției. Acest fapt ar putea surprinde multă lume, având în vedere opinia, în general, favorabilă pe care oamenii din toată lumea o au despre militari. Statistic vorbind, armata este una dintre cele mai respectate trei instituții din lume, aproape la fel de credibilă, în ceea ce privește incoruptibilitatea, ca și ONG-urile sau Biserica (vezi Figura 1.1 de mai jos).¹ În mai multe țări, militarii sînt percepuți ca fiind mai puțin corupți decît partidele politice, parlamentarii, companiile private și mass-media.

Aceste date privind militarii variază însă de la țară la țară și de la regiune la regiune. În Europa Occidentală, de exemplu, sau în Statele Unite ale Americii instituția militară este privită, în general, ca fiind liberă de corupție. Dar în noile state independente

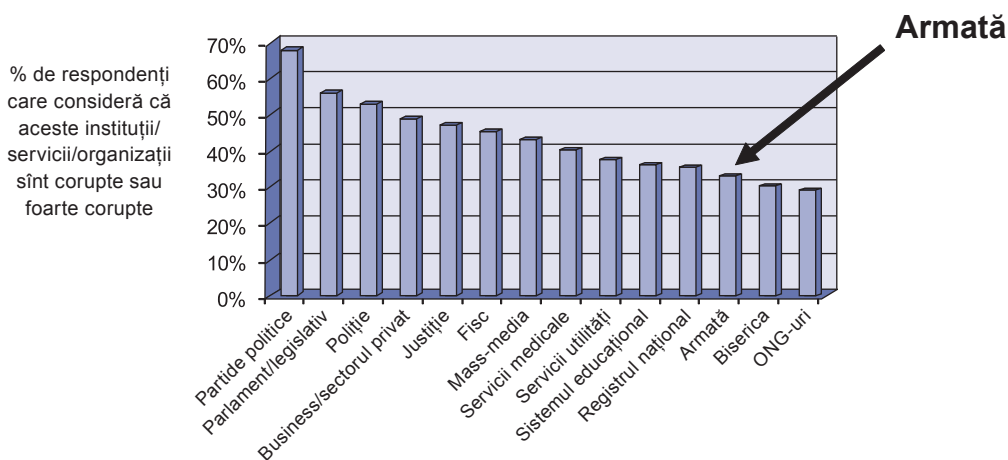


Figura 1.1: Percepția corupției

¹ Date din sondajul „Barometrul Global al Corupției”, efectuat în 2006 de Transparency International/Gallup. Citat după Mark Pyman, Dominic Scott, Alan Waldron și Inese Voika, „Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defense Establishments”, în *Connections: The Quarterly Journal* 7:2 (vara 2008), p.21-44.

ale Europei de Est, în Africa și, în special, în America Latină, militarii nu se bucură de aceeași percepție.²

În ciuda respectului înalt față de militari în mai multe societăți, sondajele Transparency International plasează apărarea printre cele mai corupte sectoare care efectuează managementul resurselor publice, alături de industriile extractive (petrol, gaze etc.), precum și de industria de construcții.³ În unul dintre ultimele studii, apărarea a căzut pe poziția a treisprezecea în lista acelor sectoare de producție unde există cea mai mare probabilitate ca funcționarii publici să fie mituiți și pe poziția a opta în așa-numita listă „State Capture”.⁴

Autorii capitolelor acestei culegeri recunosc faptul că, dincolo de respectul considerabil față de militari, există și un înalt potențial de corupție în sectorul apărării. Această coexistență neobișnuită a doi factori opuși, precum și interacțiunea complexă dintre percepții și modele comportamentale influențează direct modul de elaborare și de implementare a strategiilor de combatere a corupției și a programelor de consolidare a integrității.

Acolo unde instituția militară este apreciată înalt, structurile de apărare pot inspira și dirija o amplă reformă instituțională la nivel național. Totodată, este posibil ca, în lipsa transparenței și a unor dezbateri publice consistente în probleme de apărare, gradul sporit de încredere în instituția militară a statului să împiedice implementarea programelor de consolidare a integrității.

Nu mai este cazul să spunem că, în țările unde militarii sînt priviți ca fiind corupți, combaterea corupției este o sarcină imperativă. Deseori, acestea sînt țările în care corupția a pătruns în mai multe domenii publice și sectoare private. În astfel de cazuri, modelele de reformare reușită a structurilor de apărare pot avea un impact pozitiv considerabil și asupra altor instituții publice.

În Partea I a acestei *Culegeri* este prezentată experiența națională și cea internațională în edificarea unor instituții democratice și eficiente și în combaterea corupției în domeniul apărării. În capitolul următor se prezintă principiile unei abordări strategice de reducere a riscurilor de corupție în domeniul apărării. Această abordare îmbină eforturile de consolidare a integrității, sporește transparența și, totodată, răspunderea celor vizați. În același

² Pyman et al., „Building Integrity and Reducing Corruption Risk”, (2008), p. 31.

³ Ibidem, p.22.

⁴ Pagina web a organizației Transparency International, „Bribe Payers Index 2008 Table”, www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi/bpi_2008#bpi_table. Ratingul sectorial evaluează companii din nouăsprezece sectoare, după probabilitatea angajării acestora în acțiuni de „captare a statului”, partidele fiind evaluate după modul în care încearcă să influențeze procesul de elaborare a cadrului legislativ și normativ, a unor reglementări diverse prin efectuarea de plăți private către persoane oficiale.

timp, o astfel de poziție generează o presiune morală asupra comportamentelor corupte, reduce câștigurile scontate din mituire și mărește costurile asumate, adică pedeapsa.

În Partea a IV-a a *Culegerii* se iau în discuție practicile și experiența elaborării și implementării programelor de consolidare a integrității în domeniul apărării. În această privință, o însemnătate deosebită o are conștientizarea și cunoașterea unor particularități culturale specifice ale instituțiilor de apărare dintr-o țară sau alta, precum și fortificarea acelor trăsături ale culturii organizaționale care contribuie la formarea integrității personale și colective și la combaterea practicilor de mituire. Aceste exemple pozitive pot fi diseminate, ulterior, și în alte instituții publice din țară.

Sursele corupției în sectorul apărării

Corupția înseamnă folosirea abuzivă a atribuțiilor funcției deținute în scopul obținerii unui câștig necinstit. Corupția din sectorul apărării poate căpăta diferite forme: „șperțul“ și „șpaga“, acceptarea unor contracte necompetitive fără organizarea de oferte publice sau manipulara fondurilor de plată pentru militari. Creșterea rapidă din ultimul timp a numărului de companii paramilitare și de securitate private, care se ocupă de activități ce pînă nu demult erau o prerogativă exclusivă a statului și care sînt subcontractate acestor companii în baza unor prevederi legale limitate, a creat și mai multe oportunități pentru înflorirea corupției.

În Partea a II-a a *Culegerii* sînt inserate nouă capitole consacrate examinării detaliate a surselor și cauzelor corupției în sfera de apărare. În majoritatea acestor capitole se examinează comportamentul corupțional, precum și practicile pozitive de consolidare a integrității și a gradului de transparență și de responsabilitate în cele mai importante sfere ale managementului instituției de apărare a statului: politicile de cadre și managementul forței de muncă, formarea și executarea bugetelor de apărare și managementul financiar, achizițiile, plata compensațiilor, subcontractarea, privatizarea, parteneriatele public-private în organizațiile de apărare, utilizarea surplusurilor de echipamente și infrastructură, precum și antrenarea personalului și a patrimoniului militar în activități economice. Capitolul 12 se concentrează asupra riscurilor de corupție și a problemelor de integritate legate de operațiile militare contemporane, iar Capitolul 13 examinează cazurile de corupție în domeniul apărării statului în țările în care există conflicte teritoriale nesoluționate.

Mai jos veți găsi cîteva exemple de „argumente“ ce justifică practicile corupționale, și anume *secretul de stat*, *urgenta* și *grija față de oameni*. Deși nevinovate la prima vedere, trimiterile frecvente la aceste noțiuni reduc simțitor transparența procesului de luare și de implementare a deciziilor și limitează, totodată, responsabilitatea reprezentanților sectorului de apărare a statului, creînd astfel un teren fertil pentru fenomenul corupției.

Secretul de stat este primul și cel mai rău dușman al transparenței în sectorul de apărare. Referințele prolifice la secretul de stat într-o „protecția intereselor securității naționale“ restrîng serios oportunitățile de control parlamentar și alte forme de supraveghere

societala a comandamentului. În cadrul achizițiilor militare, de exemplu, aplicarea procedurilor de secretizare limitează considerabil ofertele pentru achiziții sau chiar poate reduce numărul ofertanților la unul singur. Acest fapt nu numai că exclude competiția, dar, de cele mai multe ori, astfel de scheme sînt gîndite și menținute tocmai pentru a înlesni practicile corupționale.

Referința la noțiunea de *urgență* în cadrul îndeplinirii unor misiuni și sarcini operaționale în sectorul apărării permite aplicarea de proceduri simplificate sau chiar admite încălcarea regulilor, de exemplu, renunțarea la licitații deschise, zădărnîcînd astfel criteriile de bază ale unei licitații: transparența și competitivitatea. Instituțiile de apărare ale noilor state membre ale NATO sau ale statelor partenere invocă *urgența* mai ales atunci cînd aceste țări vin cu contribuțiile lor *ad hoc* la operațiile internaționale sau cu „contingente“ asamblate pentru o singură rotație operațională. Necesitatea de a acționa într-o manieră urgentă, mai ales cînd e stipulată în dosare cu antetul „secret“, creează o posibilitate excelentă pentru luarea de decizii netransparente și arbitrar, prin urmare, pentru corupție.

Sloganele populiste, de asemenea, sînt, deseori, un indicator sigur al corupției. Un exemplu este apelul la procurarea produselor militare „naționale“, chiar și atunci cînd există numai cîțiva sau chiar un singur producător autohton cu un grad discutabil de competitivitate pe plan internațional. Un alt exemplu este așa-numita „grijă pentru bunăstarea soldaților“, care a condus nu o singură dată la schimburi netransparente ale surplusului de proprietăți ale armatei pe locuințe pentru militari, contracte netransparente privitor la permisiile militarilor etc. Un al treilea exemplu este apelul de a acționa în „beneficiu public“, de exemplu, prin intermediul încheierii unor înțelegeri informale⁵, care nu numai că distorsionează mecanismele de piață, dar generează și condiții prielnice pentru „șpagă“.

Acestea sînt doar cîteva exemple de principali „inamici“ ai transparenței și responsabilității instituțiilor de apărare, care contribuie la creșterea potențialului corupțional în acest domeniu, cu nenumărate consecințe negative.

Efectele corupției în sectorul apărării

Corupția neînfrînată în sectorul apărării prezintă o provocare considerabilă pentru eficiența instituției militare a statului și pentru eficacitatea operațională a forțelor armate, scade nivelul de încredere al societății și al partenerilor externi față de militari, pune în pericol siguranța cetățenilor și, în manifestarea sa extremă, amenință mecanismele democratice de guvernare și chiar bazele moderne ale statului. Aceste efecte sînt examinate mai jos, fiind grupate în cinci categorii relativ distincte.

⁵ Pentru detalii vezi Capitolul 8 din această *Culegere*.

Deturnarea resurselor limitate

Corupția este un fenomen costisitor. Ea înstrăinează și așa neîndestulătoarele resurse de la dezvoltarea capacităților de apărare, de care are nevoie țara, și limitează oportunitățile de angajare a forțelor armate în operații ce ar consolida securitatea statului și a aliaților săi. Aceasta înseamnă că statul nu este eficient în implementarea politicilor sale de apărare și de securitate națională, iar capacitățile sale defensive nu se ridică la nivelul respectivelor provocări și amenințări.

Caseta 1.1 arată ce costuri poate comporta corupția în termeni de bani iroșiți și oportunități pierdute pentru modernizarea tehnologică a sistemului de apărare național. Trebuie subliniat și faptul că textul din Caseta 1.1 se referă doar la cazurile de corupție care au ajuns în atenția procurorilor.

Dintr-o perspectivă societală, corupția în sectorul apărării devorează resurse ce ar fi putut fi investite mult mai productiv în domenii precum educația, ocrotirea sănătății, inovația și competitivitatea.

Eficiența operațională limitată

Cînd o țară își mobilizează trupele pentru operații militare, corupția poate avea un impact dramatic asupra eficienței lor operaționale. Un nivel de pregătire mai scăzut decît cel necesar al unităților militare le limitează rolul și utilitatea. Echipamente de calitate proastă îi expun pe soldați unor riscuri mai mari, sporind potențial pierderile umane. De la sine înțeles, moralul soldaților, care sînt conștienți de aceste riscuri, va fi unul scăzut.

Corupția poate fi folosită și, de fapt, chiar este folosită de teroriști și de crima organizată pentru a obține informații, know-how, materiale periculoase, sisteme și tehnologii militare. Corupția, de asemenea, poate compromite și securitatea operațională, fenomen descris ceva mai amănunțit în Caseta 1.2.

Scăderea moralului în forțele armate și a încrederii oamenilor în structurile de apărare ale statului

Chiar și cazuri ocazionale de corupție în rîndurile militarilor pun o pată rușinoasă pe întreaga instituție de apărare a statului și pot avea consecințe dezastruoase asupra încrederii oamenilor în armată, dar și asupra moralului forțelor armate ale țării. Sentimentul de mîndrie al militarilor aflați în serviciul patriei degradează serios atunci cînd aceștia află despre cazurile de corupție în rîndurile comandanților lor. Nepedepsirea ofițerilor de rang înalt și a funcționarilor guvernamentali în cazurile de corupție intens mediatizate, la fel, conduce la degradarea stării moral-psiologice a personalului din instituțiile de apărare

și la scăderea gradului de încredere a publicului în armată. Fenomenul are consecințe negative și asupra procesului de atragere a unor cadre calificate pentru serviciul militar propriu-zis sau de angajare a acestora în calitate de experți civili.

Caseta 1.1. Costurile nemijlocite ale corupției

Într-un interviu acordat ziarului *Rossiiskaya Gazeta*, generalul-maior Aleksandr Sorocikin, adjunctul șefului Comitetului de Anchetă al Procuraturii Generale în Forțele Armate ale Federației Ruse, a recunoscut faptul că, în forțele armate rusești, corupția a cauzat, în primele nouă luni ale anului 2008, pierderi de circa 2,2 miliarde de ruble (circa 78,6 milioane de dolari SUA) în bugetul de stat, iar numărul de infracțiuni legate de corupție sau dare/ luare de mită a crescut în Forțele Armate ale FR cu cel puțin 30% în comparație cu aceeași perioadă a anului 2007, fiind atestate circa 1 400 de cazuri. Acești bani delapidați din bugetul statului „ar fi fost suficienți pentru procurarea a cel puțin treizeci de tancuri moderne de luptă de tip T-90“, ofițerii cu grade înalte fiind implicați în cel puțin optsprezece cazuri de corupție.

Șeful Procuraturii Militare a Federației Ruse, Serghei Fridinsky, a declarat în aceeași ediție că, în timp ce numărul total al crimelor pe țară a scăzut, în trupele interne delictele în primele nouă luni ale anului 2008 au crescut cu 220%, în Ministerul pentru Situații Excepționale – cu 60%, iar în Ministerul Apărării – cu 24%. Din totalul acestor delictes, cazurile de luare de mită și de abuz în exercițiul funcțiunii au crescut cu 50%, mai mult de jumătate din aceste crime vizînd patrimoniul militar și fondurile bugetare.

Președintele Federației Ruse, Dmitri Medvedev, a declarat, în luna mai 2008, lupta împotriva corupției drept una dintre prioritățile activității sale, la numai două săptămîni după inaugurare acesta semnînd decretul privind constituirea unui consiliu prezidențial anticorupție.

Sursă: „Military corruption costs Russia \$80 million in 2008“ în *RIA Novosti* (2 decembrie 2008), <http://en.rian.ru/russia/20081202/118637765.html>.

Caseta 1.2. Amenințarea corupției la adresa securității naționale în potențiale zone de conflict

Coruperea și convertirea ideologică a ofițerilor din trupele de interne ruse dislocate în Caucazul de Nord de către extremiști pare să fi fost una dintre cele mai serioase amenințări la adresa securității naționale, odată ce investigarea celor mai cutremurătoare atacuri teroriste a revelat cazuri cînd ofițerii de poliție corupți sau simpatizanți ideologici au acordat ajutor teroriștilor. Nici aplicarea măsurilor pasive de apărare, nici multiplicarea raidurilor preventive asupra ascunzătorilor militanților teroriști nu vor reuși să învingă terorismul domestic, dacă autoritățile rusești nu vor fi în stare să întreprindă acțiuni serioase pentru eliminarea corupției, care devorează din interior, ca o ciumă, organele de drept.

Sursă: Simon Saradzhyan, „Dynamics of Maritime Terrorist Threats to Russia and the Government's Response“ în *Connections: The Quarterly Journal* 8:3 (Vara 2009), p. 53-84.

Corupția reduce încrederea societății în armată. Corupția endemică poate avea consecințe dezastruoase asupra gradului de încredere a publicului în instituțiile de apărare a statului. Caseta 1.3 oferă un exemplu de dezaprobară publică a instituției militare a statului care poate merge atât de departe, încât să genereze reducerea considerabilă a cheltuielilor bugetare pentru armată, aceasta punând, la rândul său, în pericol capacitatea de apărare a statului și funcționarea normală a sectorului apărării.

Reducerea capabilității de apărare și moralul scăzut ca urmare a nivelului înalt de corupție – discutate în compartimentul precedent – prejudiciază și credibilitatea forțelor naționale trimise în misiuni multinaționale de menținere a păcii.

Corupția în sectorul apărării are pretutindeni un impact negativ asupra prestigiului forțelor armate, dar și asupra țării în întregime, atât pentru aliații și partenerii săi, cât și pentru organizații internaționale precum NATO, dar și pentru întreaga comunitate internațională.

Amenințarea directă la adresa securității naționale

Mai mult, legăturile de natură corupțională dintre reprezentanții organizațiilor de securitate națională și de apărare a statului cu crima organizată constituie o amenințare directă la adresa securității statului și a cetățenilor săi. Sectoarele securității și apărării, infectate grav de corupție, favorizează apariția unor condiții pentru înflorirea grupărilor criminale organizate și a pirateriei. În Caseta 1.2 ați făcut cunoștință cu un astfel de exemplu, iar în Caseta 1.4 este descris un exemplu similar.

Amenințarea la adresa fundamentului statalității

Sistemul de apărare a statului servește uneori drept focar al corupției în întreaga structură de guvernare, implicând numeroși actori. În lipsa transparenței și responsabilității în fața publicului și a societății civile, sustragerea banilor din sistemul de apărare și redirectionarea acestora în diverse scheme de afaceri obscure este relativ ușoară, alimentând o întreagă rețea de oficiali corupți, de intermediari, contabili și avocați, sprijiniți de creatori de imagine și de mijloace de informare în masă frauduloase.

Caseta 1.3. Reduceri bugetare în sectorul apărării ca urmare a pierderii încrederii publicului

Timp de mai mulți ani au existat suspiciuni și s-au publicat mai multe articole în presă despre proliferarea corupției în Ministerul Apărării și în forțele armate ale Bulgariei, dar, oficial, au fost recunoscute doar câteva cazuri minore de corupție. Abia după schimbarea guvernului în anul 2009, Ministerul Apărării și organele de urmărire penală au început să investigheze activitățile ilicite ale conducerii de vîrf din sectorul securității naționale. Astfel, au ieșit la iveală zeci de episoade de corupție și, în decembrie 2009, procurorii bulgari l-au acuzat pe fostul ministru al Apărării de abuz de putere în trei dosare.

Raportul oficial privind primele o sută de zile de activitate ale noului guvern a admis că Ministerul Apărării și forțele armate se află în pragul unei profunde crize morale și declara următoarele: „Calitățile de bază ale oamenilor aflați în serviciul militar, precum sentimentul datoriei, onoarea, integritatea, credința și încrederea în propriile forțe au fost sfidate de o guvernare proastă și de corupție“.

Deși s-a dovedit a fi importantă pentru curățarea instituției militare de practicile gestionării frauduloase a fondurilor, de risipă și de corupție, divulgarea amploarei și metodelor de corupție în sistemul apărării naționale a generat resentimente în cetățeni. Încrederea publică în sistemul de apărare s-a erodat continuu. Una dintre consecințele acestui proces a fost reducerea drastică a bugetului de apărare, lucru nemaîntîlnit în istoria acestei țări (vezi Figura 1.2). Este important să subliniem faptul că atât criza economică, cât și cea financiară au avut un impact minor asupra acestei reduceri și, avînd în vedere „colapsul moral“ al instituției de apărare a statului, niciun expert militar, nicio organizație neguvernamentală și nici mass-media nu au pus la îndoială această reducere nemiloasă a bugetului destinat apărării.

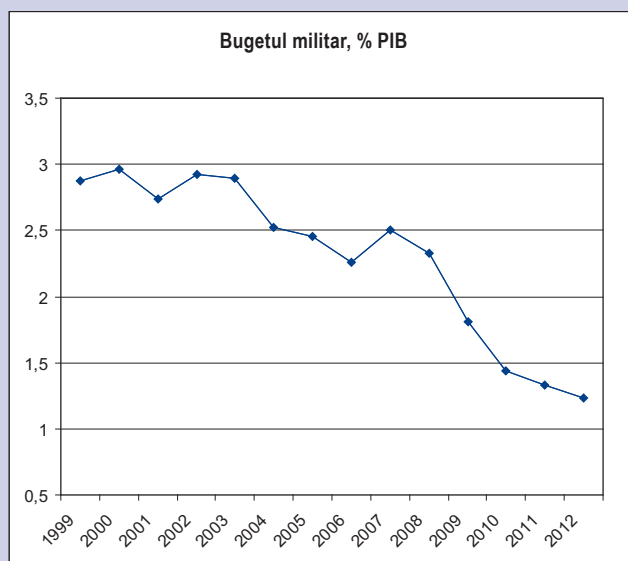


Figura 1.2: Bugetul bulgar al apărării raportat la PIB

Pe de altă parte, această severă reducere a bugetului a expus unor riscuri majore întreținerea forțelor armate și dezvoltarea capacităților defensive necesare, transformînd astfel corupția sistemică într-o amenințare directă la adresa securității naționale și afectînd, pe plan internațional, statutul de aliat de nădejde al țării.

Surse: „Former Bulgarian Defence Minister Facing Contract Fraud Charges“ în *Agence France-Presse* (20 noiembrie 2009), www.defensenews.com/story.php?i=4386991&c=EUR; „The Defence Ministry in a Financial and Morale Collapse“, *Mediapool.bg* (9 noiembrie 2009), www.mediapool.bg/show/?Storyid=158371.

În condițiile unei corupții atât de „mari“, cercurile oligarhice și businessmenii din umbră criminalizează economia și clasa politică, impunând interesele lor private, fenomen cunoscut în literatura de specialitate ca „State Capture“.⁶

În această ordine de idei, combaterea corupției nu se reduce numai la simpla introducere a unor reglementări sau la „epurarea“ guvernului de persoane corupte; a înfrînge corupția înseamnă a scoate țara din mâinile clanurilor oligarhice și ale demnitarilor corupți, a renunța la firmele suspecte și la modalitățile ilegale de a face afaceri, a instaura o ordine de drept care funcționează peste tot și într-o manieră transparentă.

În situația în care securitatea națională sau chiar însăși existența statului sînt amenințate de un pericol, de vreun inamic extern ori intern, sau de amîndouă, această situație se agravează continuu din cauza corupției endemice. În Caseta 1.5 sînt relevate cîteva dintre modurile în care corupția amenință stabilitatea țării.

Caseta 1.4. Pirateria și legăturile acesteia cu corupția

Pe 15 noiembrie 2008, pirații somalezi au pus mîna pe tancul petrolier Sirius Star, răpind 2,2 milioane de barili de petrol la bord cu 25 de membri ai echipajului. Prețul vasului era estimat la circa 150 milioane de dolari SUA, iar încărcătura – la aproximativ 100 milioane de dolari SUA. Acest incident, ca și o serie întregă de atacuri pirateresti similare asupra unor vase mai mici, au condus la creșterea numărului de cereri prin care se solicita prezența navelor militare pe o porțiune destul de vastă a Oceanului Indian.

Există mai multe cauze care au determinat explozia recentă a pirateriei de-a lungul coastelor somaleze. Una dintre aceste cauze, poate mai rar invocate, este legătura dintre pirați și elitele politico-militare corupte ale țării. Potrivit lui Roger Middleton, cercetător consultant al prestigioasei instituții neguvernamentale britanice Chatham House, pirații „mituiesc orice reprezentant al puterii politice sau militare pentru a-și continua nestingheriți activitățile“.

Sursă: Barney Jopson, „Somalia's bandits broaden their horizons“, *Financial Times* (19 noiembrie 2008), p. 5.

Caseta 1.5. Corupția împiedică procesul de stabilizare și eforturile de reconstrucție

Generalul Stanley McChrystal a subliniat, în repetate rînduri, faptul că și corupția, și instituțiile de stat slabe sînt un pericol major pentru succesul misiunii forțelor multinaționale de stabilitate (ISAF) și al Operațiunii Antiteroriste Enduring Freedom. Militarul declara că insuficienta înțelegere a caracterului dinamic al corupției și al criminalității a condus spre „o criză a încrederii între afganezi“. Generalul american Robert Cone, comandantul unității care instruește persona-

⁶ Vezi, de exemplu, Joel S. Hellman, Geraint Jones și Daniel Kaufmann, *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*, World Bank Policy Research Working Paper, nr. 2444 (septembrie 2000).

lul poliției și armatei afganeze, a exprimat sentimente similare, notînd: „Corupția endemică este un obstacol principal în calea preluării de către armata și poliția afganeze a responsabilităților care le revin în ceea ce privește securitatea națională“.

Corupția și gestionarea incorectă a treburilor publice au fost considerate vinovate de insuccesul eforturilor de reconstrucție a statului. Colaboratorii instituțiilor internaționale de asistență au declarat că pînă la o treime din fondurile alocate pînă acum (aproape 15 miliarde de dolari SUA) au fost irosite în van, fapt ce a adîncit atitudinea neprietenească a populației locale față de trupele străine. A doua zi după ce președintele Hamid Karzai a depus jurămîntul pentru cel de-al doilea mandat, Ministrul Apărării al SUA, Robert Gates, a declarat: „Donatorii trebuie să intensifice controlul asupra modului cum se utilizează în țară acest «semnificativ aflux» de fonduri“. Liderii occidentali au efectuat presiuni asupra dlui Karzai ca să-l facă să se ocupe mai serios de combaterea corupției și să-i îndeparteze din guvern pe foștii comandanți de război.

Cincisprezece curenți și foști miniștri afganezi se află în anchetă penală în baza acuzațiilor de corupție care au afectat puternic guvernul președintelui Karzai. În alocuțiunea sa inaugurală pentru cel de-al doilea mandat de președinte, Karzai a cerut arestarea celor care răspîndesc corupția. Liderii statelor din coaliție, care au amenințat că vor retrage trupele militare și vor opri fondurile de asistență pentru dezvoltare, dacă Hamid Karzai nu va curăța guvernul său de elemente corupte, monitorizează atent modul în care acesta își îndeplinește promisiunea.

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

Este oare corupția în sectorul apărării o problemă irezolvabilă?

Victoria asupra corupției în domeniul apărării este o misiune deosebit de grea, dar și o condiție pentru recăpătarea încrederii sociale și asigurarea unui nivel de apărare și securitate la un preț accesibil și risc acceptabil. Cu toate că nu este, deocamdată, clar dacă corupția din domeniul apărării poate fi învinsă definitiv, există abordări și practici exemplare ce și-au demonstrat valabilitatea și, atunci cînd sînt implementate într-un context potrivit, se pot dovedi utile și pot curma corupția.

Pe lîngă practicile exemplare din domeniile funcționale ale sectorului apărării, prezentate în Partea a II-a a culegerii, în Partea a III-a sînt expuse detaliile unor cadre normative relevante și ale unor abordări practice apte să consolideze integritatea la nivel individual, la nivel de guvern și, în mod special, în ministere ale apărării, în parlamente și oficii de audit, în instituții de tip „ombudsman“, în industria militară, în societatea civilă și în mass-media, dar și la nivel de organizații internaționale.

Pînă și cea mai lungă călătorie începe cu primul pas. În timp ce abordarea riscurilor de corupție în domeniul apărării și al strategiilor și măsurilor de combatere a acestora din *Culegerea* de față este comprehensivă și detaliată, aplicarea abordării respective este întotdeauna legată de specificul contextului și cere stabilirea unor priorități clare și mult realism în alegerea obiectivelor și a resurselor. În Caseta 1.6 este prezentat un exemplu de definire a setului de măsuri practice în cadrul unui program ambițios de reducere drastică a corupției în sectorul apărării.

Caseta 1.6. Stabilirea unor priorități practice în reducerea riscurilor de corupție în sectorul apărării

Un studiu efectuat în anul 2008 de o organizație neguvernamentală identifica o serie de măsuri de bază ce ar putea conduce la reducerea rapidă a potențialului de corupție în instituția de apărare a Bulgariei:

- Crearea unor condiții normative și procedurale favorabile eradicării corupției în domeniul apărării, avînd ca prioritate:
 - o Elaborarea și aplicarea permanentă a unui proces de bugetare orientat spre obiective, bazat pe programe;
 - o Creșterea substanțială a transparenței în procesul de achiziții și admiterea unui număr maximal de participanți-ofertanți la licitații;
 - o Îndepărtarea imediată a Ministerului Apărării și a militarilor de la toate tipurile de activități economice;
 - o Suspendarea schimburilor de bunuri materiale și a tranzacțiilor similare;
 - o Expedierea în operații în străinătate doar a unităților existente cu capacități deja dezvoltate.
- Efectuarea unor studii suplimentare cu privire la problemele legate de corupție în operațiile de stabilizare și de reconstrucție; formularea și realizarea unor programe și proiecte similare de tip „offset”; identificarea cauzelor managementului ineficient; analiza comparată a metodelor și abordărilor în soluționarea acestor probleme.
- Monitorizarea nivelului potențial de corupție în sectorul apărării, a măsurilor întreprinse de ramura legislativă și executivă ale puterii de stat, de mediul de afaceri și de organizațiile neguvernamentale întru combaterea corupției și reflectarea nivelului real al acesteia.

În anul 2009, membrii echipei care a efectuat aceste studii au fost numiți în funcții de conducere la Ministerul Apărării și antrenați imediat în implementarea recomandărilor respective.

Sursă: Todor Tagarev, „ Defence Decision-making and Corruption Risks“ în *Integrity in Defence: Effective, Transparent and Accountable Management*, Avgustina Tzvetkova (Sofia: Euro-Atlantic Education Initiative, 2009), p. 189-214.

Capitolul 2

O abordare strategică a procesului de consolidare a integrității și reducerii corupției în domeniul apărării naționale

Costurile exorbitante ale corupției, discutate în Capitolul 1, pot fi reduse semnificativ prin aplicarea unor principii, mecanisme și practici de bună guvernare. Guvernele au la dispoziția lor un spectru larg de opțiuni în eforturile de minimalizare a fenomenului corupției. Acestea pot fi împărțite în trei categorii:

- consolidarea integrității;
- intensificarea transparenței și
- sporirea responsabilității.

O simplă grilă strategică oferă o ilustrare și, totodată, servește drept ghid practic pentru configurarea investițiilor guvernamentale în lupta împotriva corupției. Grila rezultă din îmbinarea unor viziuni filozofice asupra corupției cu o perspectivă economică asupra acesteia. În cadrul său conceptual se suprapun viziunile etice ale unei figuri emblematice pentru Iluminismul german, Immanuel Kant, și teoria utilitariană atribuită filozofului englez din secolul al XIX-lea, John Stuart Mill.

Teoria utilitariană a lui Mill re apare în modelul economic contemporan al crimei, elaborat de laureatul Premiului Nobel Gary Becker într-o lucrare intitulată *Crimă și pedeapsă: o abordare economică (Crime and Punishment: An Economic Approach)*.¹ Teoria crimei raționale, propuse de Becker, ne cere să intrăm în pielea unui angajat în serviciul public, al unui birocrat sau al unui ales al poporului. Potrivit lui Becker, orice individ care va avea posibilitatea de a se implica în acțiuni de corupție, va evalua câștigurile potențiale (minimal acceptabile) în urma acțiunilor sale, raportându-le la pierderile așteptate (maximal acceptabile) în cazul dacă va fi prins în flagrant și pedepsit. Becker conchide că „...indivizii devin criminali în urma câștigurilor financiare și de altă natură pe care le obțin prin comiterea unei infrațiuni, și nu prin muncă cinstită, fiind întru totul conștienți de probabilitatea arestării și a condamnării, precum și de severitatea pedepsei”.² Această grilă conceptuală a lui Becker a fost mai târziu extinsă pentru a include și costurile morale ale crimei.³

¹ Gary S. Becker, „Crime and Punishment: An Economic Approach”, *Journal of Political Economy* 76 (1968), p. 169–217.

² *Ibidem*, p. 176.

³ Michael K. Block și John M. Heineke, „A Labor Theoretic Analysis of the Criminal Choice”, în *The American Economic Review* 63:3 (1975), p. 314-325.

Conform acestei abordări, există doi factori principali care îi fac pe oficiali, pe angajații guvernamentali civili și militari, pe antreprenorii din domeniul industriei militare și alte persoane din sectorul apărării să nu se lase corupți. Primul reprezintă așa-numita „povară morală“, ce se datorează educației și tradițiilor. În cazul în care indivizii consideră că actele de corupție sînt imorale și nonetice, aceasta va împiedica fenomenul corupției. Al doilea factor major este „pedeapsa așteptată“ – dacă indivizii consideră că acțiunile lor sînt ilegale și că ar putea fi descoperiți și întemnițați, aceasta va împiedica, de asemenea, fenomenul corupției. Din acest punct de vedere, atunci cînd se hotărăsc să se antreneze sau nu în activități corupte, indivizii adesea iau, implicit, în considerare două consecințe: 1) povara morală sau etică de a comite un act ilegal și 2) probabilitatea de a fi arestați și condamnați. Aceste două consecințe sînt comparate mai apoi cu potențialele cîștiguri.

Avînd în vedere diminuarea cîștigurilor minimal acceptabile și augmentarea pierderilor maximal acceptabile în urma actelor de corupție (vezi Figura 2.1), un oficial oportunist va fi tentat să se antreneze în aceste activități ilicite atît timp cît cîștigurile minimal acceptabile vor depăși pierderile maximal acceptabile, puțin peste punctul în care cîștigurile minimale echivalează potențialele pierderi. Cumularea tuturor încasărilor individuale ale persoanelor antrenate în acte de corupție reprezintă doar limita de jos a pierderilor în urma corupției. Costul total al corupției trebuie să includă, de asemenea, daunele morale cauzate întregii societăți, dar și acele distorsiuni din economie care conduc la creșterea costurilor pentru serviciile comunale și la încetinirea creșterii economice generale. În această ordine de idei, există două căi de reducere a nivelului de corupție, fie prin scăderea cîștigurilor minimal acceptabile, fie prin mărirea riscului de pierderi maximal acceptabile în urma comiterii actelor de corupție.

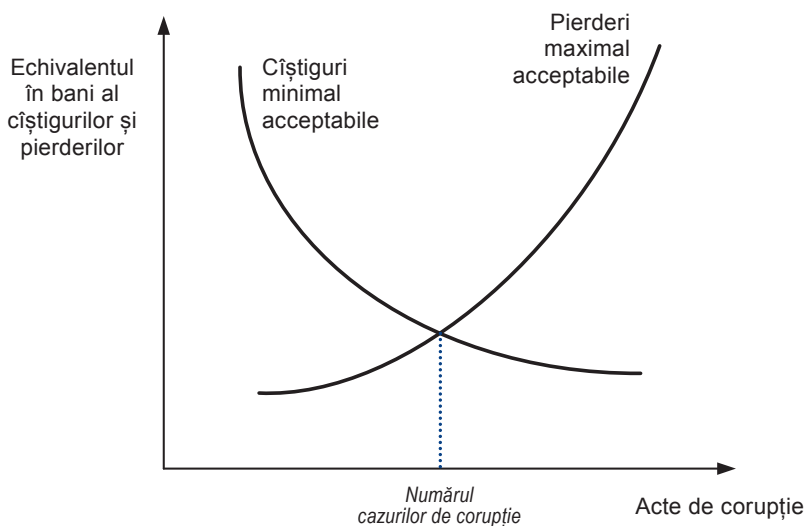


Figura 2.1: Pierderile așteptate vs cîștigurile potențiale în urma actelor de corupție

Modificarea pierderilor așteptate de pe urma unor practici corupte

Pentru un individ implicat în acte de corupție pierderile așteptate vor include o componentă morală, dar și probabilitatea de a fi pedepsit. De ce s-ar îngrijora însă cineva de aspectul moral? Filozofii clasici propun o serie întreagă de răspunsuri la această întrebare:⁴

- Pentru că vrea să fie în acord cu natura sa rațională (Kant);
- Pentru că aspiră la perfecțiunea umană (Aristotel) sau
- Pentru că respectarea înțelegerii cu propriii cetățeni este necesară pentru a preveni haosul social și războiul (Hobbes).

În concepția lui Kant, „un om cu ținută morală trebuie să aibă un caracter exemplar; un astfel de om recunoaște cerințele raționale ale datoriei pe care o are, chiar și atunci când nu există stimulente sau constrângeri externe menite să-l supună, să-l constrângă sau, altfel spus, să-i dicteze comportamentul”.⁵ Kant vorbește despre „Legea morală lăuntrică” și despre „imperativele datoriei”. Potrivit lui Kant, „trebuie să ne facem datoria indiferent de consecințe”.⁶ Ne conducem de morală în acțiunile noastre și dispunem de ceea ce Kant numește „bunăvoință morală” doar dacă sîntem „oameni pe care se poate conta că vom îndeplini ceea ce știm că sîntem datori a face și o vom face dincolo de orice stimulent din afară care să ne inculce o responsabilitate”.⁷ Pînă la urmă, nu ar trebui să așteptăm stimulente sau constrângeri din afară care ne-ar forța să ne comportăm într-o manieră morală.

În contrast evident cu etica kantiană se află așa-numita școală „utilitariană” a lui John Stuart Mill, care recunoaște că „...așa imperfecte cum sînt, ființele umane nu vor fi motivate întotdeauna în mod adecvat de... rațiuni *morale* pentru a se supune legii”.⁸ Gîndirea contemporană despre moralitatea condiționată istoric și fundamentată cultural trebuie să se îmbine cu „responsabilități sociale și politice pentru a instaura justiția, egalitatea și... ordinea de drept”.⁹

Pe de o parte, conceptul de *consolidare a integrității* vine în sprijinul viziunilor etice ale lui Kant. Investind în instruirea etică, în sensibilizarea culturală, în codurile formale și informale de conduită, în reputație, în idealuri, în valori de bază, în onoare etc., crește „povara morală” asupra acțiunilor de corupție. Pe de altă parte, *sporirea transparenței* și

⁴ George Lucas și William Rubel, coord., *The Moral Foundations of Leadership* (Boston, MA: Pearson Education 2004), p. 116.

⁵ *Ibidem*, p. 184.

⁶ *Ibid.*, p. 133.

⁷ *Ibid.*, p. 161.

⁸ *Ibid.*, p. 386.

⁹ *Ibid.*, p. 159.

a *responsabilității* reflectă perspectiva utilitariană a lui Mill. Utilitarienii cred, de exemplu, că omul vinovat poate să fie pedepsit doar dacă pedeapsa va servi unui scop de intimidare (sau prevenire).

Caseta 2.1. Immanuel Kant și „Legea morală lăuntrică“: lecții pentru oficiali din domeniul de apărare

Un om moral trebuie să aibă un caracter exemplar, un astfel de om recunoaște cerințele raționale ale datoriei pe care o are, chiar și atunci când nu există stimulente sau constrângeri externe menite să-l supună, să-l constrângă sau, altfel spus, să-i dicteze comportamentul.

Persoanele oficiale din domeniul apărării și ofițerii militari acționează într-o manieră morală și dau dovadă de „bunăvoință morală“ doar dacă sînt oameni pe care poți conta că vor îndeplini ceea ce știi că sînt datori să facă și o vor face dincolo de orice stimulent din afară care să le inculce o responsabilitate.

Adeptii lui Mill cred că frica de pedeapsă este mult mai importantă decît pedeapsa ca atare și urmăresc să „găsească măsura corectă de penalizare care ar servi drept mijloc optimal de intimidare“.¹⁰

Politicienii pot mări frica de pedeapsă în trei moduri:

1. Prin creșterea probabilității de a fi detectat de organele de anchetă;
2. Prin creșterea probabilității de a fi condamnat ca urmare a detectării și
3. Prin creșterea gradului de severitate a pedepsei.

Fiecare dintre aceste abordări corespunde unor structuri distincte ale organelor de drept:

1. Mecanisme de monitorizare sistematică a cazurilor de violare a legii, de identificare și de arestare a infractorilor (în cazul de față, transparența mărește probabilitatea detectării);
2. Un sistem judecătoresc independent pentru a evalua gradul de vinovăție (responsabilitatea este direct proporțională probabilității urmăririi penale după detectarea infracțiunii) și
3. Un sistem corecțional pentru administrarea pedepsei (în cazul de față, responsabilitatea prevede o evaluare independentă a sancțiunilor care se aplică după condamnare și recuperarea bunurilor furate).

Deoarece sistemul organelor de drept este destul de costisitor pentru bugetul public, nivelul optimal al procesului de sancționare mai curînd va minimaliza, întru cîtva, nivelul de corupție, dar nu va fi în stare să elimine definitiv fenomenul (vezi Figura 2.1 și Figura 2.2). Prin intensificarea transparenței – adică investind în edificarea unor instituții de apărare prin implementarea sistemelor de bugetare și de contabilitate efective și efi-

¹⁰ *Ibidem*, p. 149.

ciente, prin aplicarea sistematică a instrumentelor economice și de luare a deciziilor, prin audite financiare independente, prin monitorizare și supraveghere etc. – se mărește probabilitatea că actele de corupție vor fi descoperite. Prin sporirea responsabilității – adică investind în reformele din sistemul de justiție, de pildă, în judecătoriile independente, în consolidarea bazei legislativ-normative etc. – se mărește probabilitatea ca un infractor să fie condamnat atunci când este descoperit și că vina lui va fi demonstrată, persoana respectivă primindu-și pedeapsa cuvenită.

Caseta 2.2. Teoria utilitariană privind rațiunea comportamentului criminal

În conformitate cu teoria utilitariană, probabilitatea unui comportament criminal va fi mai mică dacă va crește probabilitatea sau severitatea pedepsei. Studiul empiric al lui Ehrlich (1973) ne demonstrează faptul că atât probabilitatea de a fi încarcerat, cât și severitatea încarcerării ca atare au un impact negativ asupra ratelor criminalității. Trumbull (1989) dovedește că, pentru majoritatea tipurilor de crime, certitudinea detenției are efecte mai mari decât severitatea acesteia. Block și Gerety (1995) au descoperit că probabilitatea detenției (certitudinea) îi oprește mai ușor pe oameni de la comiterea infracțiunii decât severitatea detenției.

Luate împreună, aceste studii ne ajută să explicăm observația făcută de Becker (1968), potrivit căreia „opinia comună a oamenilor cu experiență juridică este că mărirea sau scăderea probabilității detenției are o influență mult mai mare asupra numărului de infracțiuni decât creșterea sau descreșterea severității pedepsei“. Dacă extindem aceste rezultate la o scară mai largă, atunci se poate afirma că investițiile strategice în creșterea transparenței instituțiilor militare poate genera un puternic efect de stopare a corupției în întregul sector al apărării naționale.

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

Schimbarea modului de percepție a potențialelor câștiguri de pe urma actelor de corupție

Un potențial câștig de pe urma unui act de corupție depinde de volumul de resurse care se află sub controlul unui funcționar public și de gradul de putere discreționară exercitat de acesta, dar este influențat puternic și de nivelul de transparență și responsabilitate. De obicei, îmbinarea acestor doi factori – gradul avansat de putere discreționară (un

nivel înalt al câștigului minimal din corupție) și gradul scăzut de responsabilitate (un nivel scăzut al pierderilor maximal așteptate) – este considerată drept una dintre cele mai frecvente cauze ale corupției.¹¹ Riscurile de apariție a corupției cresc dramatic în lipsa transparenței, dar și atunci când există foarte puține alternative pentru luarea de decizii, iar funcționarii sînt remunerați sub media existență pe piața muncii.

Caseta 2.3. Pierderile așteptate de pe urma implicării în acte de corupție

Pierderile așteptate ale unui funcționar public, ofițer militar sau angajat din sectorul apărării de pe urma implicării în acte de corupție se alcătuiesc din două componente:

$$\text{PIERDERILE AȘTEPTATE} = \text{POVARA MORALĂ} + \text{PEDEAPSA AȘTEPTATĂ}$$

unde PEDEAPSA AȘTEPTATĂ = (Probabilitatea de a fi descoperit) x (Probabilitatea de a fi condamnat după ce a fost descoperit) x Penalizarea

Și invers, puterea discreționară a unui funcționar public din sectorul apărării este limitată atunci când procesul de luare a deciziilor este unul transparent, există criterii clare și accesibile pentru luare a deciziilor și rezultate măsurabile, precum și mai multe alternative pe care le oferă o competiție cinstită și deschisă (de exemplu, în cadrul sistemului de achiziții pentru apărare). Probabilitatea comportamentului corupt al funcționarilor care dețin putere discreționară poate fi redusă și dacă oficialii din sectorul apărării își vor face sistematic darea de seamă față de superiorii lor, față de comisiile parlamentare și de auditori, nu numai în ceea ce privește procedurile funcționale (reviziile financiare), dar și evaluarea obiectivă a soluțiilor alternative (reviziile manageriale). Astfel, eforturile de reducere a corupției pot fi îmbinate, în mod util, cu o focalizare crescîndă asupra eficienței și efectivității achizițiilor publice.

În sfîrșit, se cunoaște faptul că funcționarii corupți fac tot posibilul, inclusiv investiții financiare, pentru a minimaliza riscul de a fi depistați. Creșterea transparenței și a responsabilității implică numaidecît mărirea costurilor pe care le implică asemenea eforturi, contribuind, prin urmare, la scăderea nivelului de corupție. Totodată, ar fi bine să recunoaștem faptul că oamenii au o atitudine diferită față de risc – unii îl caută cu lumina-re, pe cînd alții se feresc de aventuri. O aversiune mai mare față de risc s-ar putea asocia, în cazul unui funcționar corupt, cu un nivel mai scăzut al câștigului minimal și cu un nivel mai înalt al minimului de pierderi așteptate în urma actelor de corupție. Prin urmare, după cum ne arată și Figura 2.2, indivizii cu o aversiune mai mare pentru riscuri vor participa mult mai puțin la actele de corupție (pînă în punctul în care nivelul maximal al câștigurilor intersectează curba ce reprezintă nivelul minimal al pierderilor așteptate).

¹¹ Minxin Pei, „Government by Corruption”, în *Forbes* (26 ianuarie 2009).

O abordare strategică a problemei reducerii corupției

Culegerea de față propune (vezi Figura 2.2) o abordare strategică pentru reducerea corupției în sectorul apărării, prin:

- Minimalizarea câștigurilor obținute din activitate coruptivă (reducerea nivelului minimal al câștigurilor) și
- Creșterea pierderilor așteptate (creșterea nivelului maximal al pierderilor).

Abordarea respectivă trebuie să conducă la o schimbare majoră a comportamentului persoanelor oficiale din domeniul apărării, în cele din urmă obținându-se un număr mai mic de cazuri de corupție și o reducere a pierderilor din bugetele publice cauzate de corupție, după cum se vede în Figura 2.2.

Acest cadru conceptual abordează problema bunei guvernări, focalizându-și atenția în mod special asupra integrității, transparenței și responsabilității:

- Consolidarea integrității mărește *povara morală* a comportamentului corupt prin aplicarea unor coduri deontologice, prin instruirea etică, prin educație, prin schimburi culturale etc. Aceasta contribuie, totodată, și la reducerea dorinței de a obține profituri în urma antrenării în acte de corupție.
- Mărirea nivelului de transparență mărește *pedeapsa așteptată*, mai ales prin probabilitatea detenției. Aceasta sporește, la rîndul său, și pierderile așteptate de pe urma activității coruptivă. Mai mult, transparența procesului de luare a decizi-

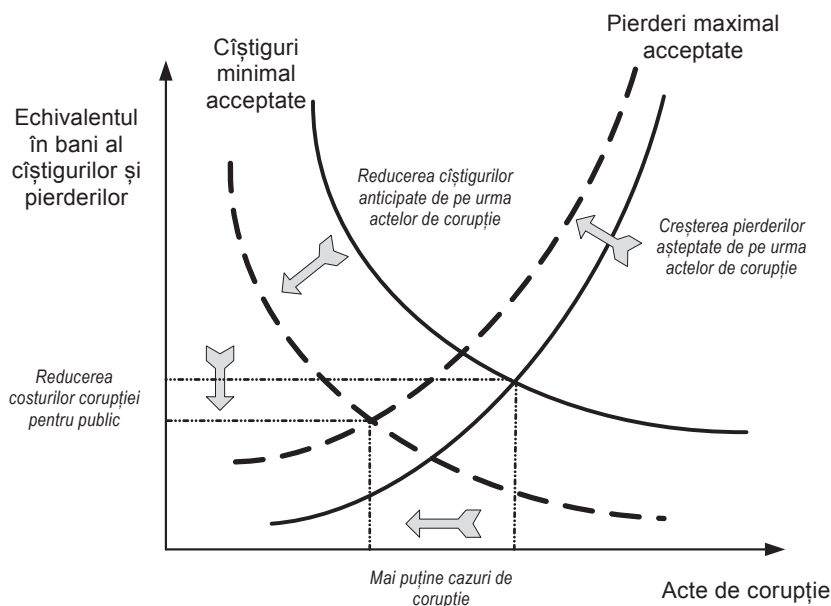


Figura 2.2: Bazele abordării strategice pentru reducerea corupției în sectorul de apărare

ilor în domeniul apărării, în îmbinare cu o competiție deschisă și cinstită în ceea ce privește numirile în funcții, avansările în carieră, achizițiile de bunuri și servicii etc., limitează puterea discreționară și, prin urmare, reduce nivelul potențialului câștig din actele de corupție. O consecință majoră a mării transparenței, eficacității și a efectivității va fi consolidarea cu succes a instituției de apărare, în mod special a dezvoltării explicite a politicii și a strategiei de apărare, a proceselor de planificare, de efectuare a managementului bugetar și al resurselor.

- Perfecționarea mecanismului de dare de seamă în cadrul reformelor legislative și judiciare mărește nivelul *pedepsei așteptate* pentru acte de corupție prin creșterea probabilității de condamnare în cazul depistării și de pedepsire în cazul condamnării. Aceasta, la rândul său, mărește pierderile așteptate ale comportamentului corupt și reduce perceperea câștigului net de pe urma actelor de corupție.

Caseta 2.4. Probe empirice în sprijinul abordării alese

Configurarea unei abordări strategice pentru reducerea corupției în sectorul apărării în cadrul conceptual al bunei guvernări se bazează pe probe empirice solide. Începînd din 1996, Banca Mondială desfășoară proiectul „Indicatorii Universali de Guvernare”, care cuprinde indicatori agregați și individuali pentru 212 state și teritorii în perioada 1996-2008 cu privire la cele șase dimensiuni ale guvernării: dreptul cetățenilor de a participa la guvernare și responsabilitatea guvernării față de cetățeni (voice & accountability–V&A); stabilitatea politică și absența violenței; eficacitatea guvernului; calitatea cadrului regulatoriu; ordinea de drept și controlul asupra corupției.

Analiza perioadelor de timp în care Bulgaria și Slovacia, care au aderat la Alianța Nord-Atlantică în anul 2004, au beneficiat de calitatea lor de membri noi ai NATO demonstrează o strînsă corelație dintre guvernare și nivelul corupției. Drept exemplu, în acest sens, poate servi Figura 2.3, în care se prezintă, procentual, doi indicatori pentru aceste două țări privind dimensiunile „eficacitatea guvernului” și „controlul asupra corupției”. O altă serie de date arată, la fel, dependența dintre nivelul corupției și alți indicatori ai guvernării: nivelul corupției este, în mod constant, mai jos atunci cînd guvernarea atinge rezultate înalte în ceea ce privește deschiderea, responsabilitatea și eficacitatea sau ordinea de drept.

Avînd în vedere resursele de apărare limitate ale oricărui stat, dar și costurile destul de relative ale consolidării integrității, ale creșterii transparenței și responsabilității, este clar că obiectivul oricărui stat, inclusiv al Alianței Nord-Atlantice, ar trebui să fie găsirea unui echilibru optimal între investiții în integritate, transparență și responsabilitate, menite să minimalizeze corupția, consolidînd, în același timp, eficiența și efectivitatea forțelor de apărare. Această îmbinare optimală depinde de circumstanțele, cheltuielile și cultura politică a fiecărui stat. Ceea ce este considerat optimal într-o țară, poate fi perceput diferit în alta. Trebuie să se recunoască și faptul că eficacitatea investițiilor unei sau ale altei țări în consolidarea integrității, în sporirea transparenței și a responsabilității depinde parțial și de istoria acestor state și, prin urmare, se poate schimba cu timpul.

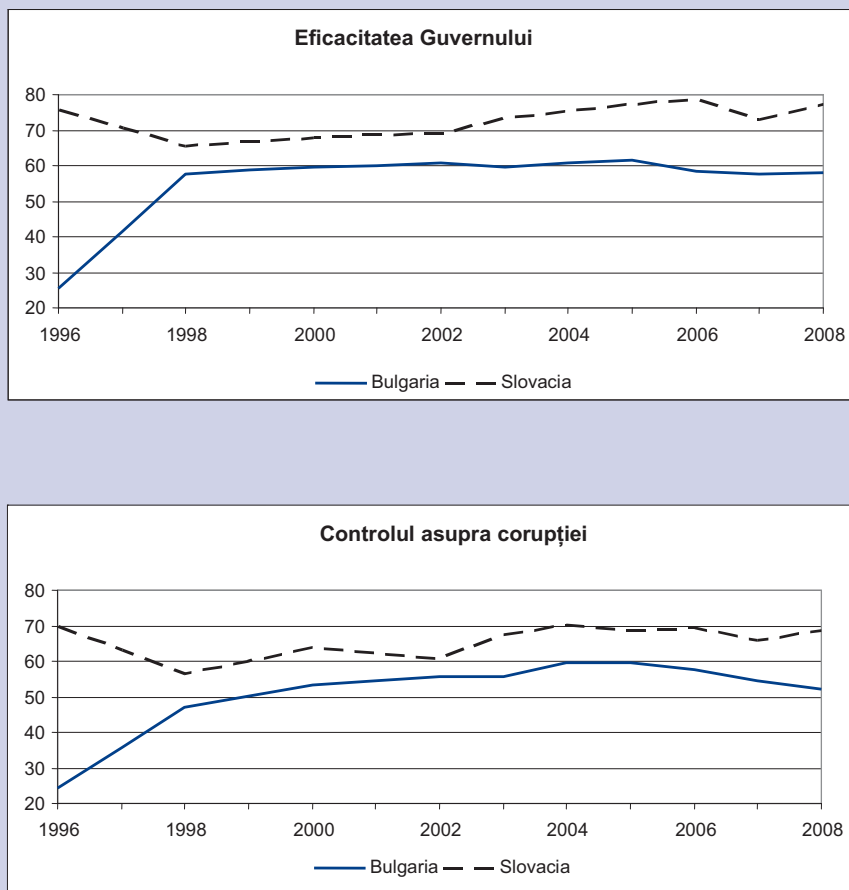


Figura 2.3: Corelația dintre guvernarea eficientă și controlul asupra corupției

Așadar, se recomandă ca țările să adopte o abordare programatică multianuală a inițiativelor de consolidare a integrității ce ar reduce câștigurile scontate și ar spori pierderile așteptate de pe urma actelor de corupție. Această abordare poate cuprinde evaluări regulate ale capacităților și reacțiilor instituționale privind combaterea corupției, cu accent pe prevenirea și pe tratamentul conduitei corupționale, dar poate să conțină și definiții clare ale fenomenului și căile de obținere a succesului.

Surse: Daniel Kaufmann, Aart Kraay și Massimo Mastruzzi, „Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008“ (29 iunie 2009) în World Bank Policy Research Working Paper, nr. 4978; Ilin Stanev, „Daniel Kaufmann: Radical Transparency is the Best Solution for Reducing Corruption“ în Capital 29 (25 iulie 2009), p. 22–23.

Recomandări

- Abordarea strategică a problemei corupției în domeniul apărării, avînd ca scop reducerea potențialelor recompense din activități corupte (reducerea câștigurilor minimal acceptabile), și, în același timp, creșterea responsabilității morale și a pedepsei așteptate (mărirea pierderilor maximal acceptabile).
- Reducerea corupției prin implementarea principiilor buneii guvernări, evaluînd metodele alternative de descurajare a corupției și de reacție la actele de corupție.
- Adoptarea unei abordări programatice multianuale a inițiativelor de consolidare a integrității.
- În funcție de bugetul și de realitățile politice ale țării, găsirea unei îmbinări optime între investițiile în consolidarea integrității și în sporirea transparenței și a responsabilității ce ar minimaliza riscurile corupției, consolidînd sau chiar mărind, în același timp, eficiența și efectivitatea achizițiilor în domeniul apărării.
- Efectuarea unor evaluări regulate a capacităților și reacțiilor instituționale privind combaterea corupției și trecerea periodică în revistă a randamentului pe care îl are aplicarea măsurilor selectate.

Capitolul 3

NATO și evoluția inițiativei de consolidare a integrității

Principiile fundamentale ale NATO

NATO a fost fondată în anul 1949 pornind de la o viziune durabilă: caracterul indivizibil al securității Alianței Nord-Atlantice. Peste mai mult de șaiszeci de ani, NATO continuă să susțină această viziune și rămîne principalul for pentru consultări în probleme de securitate între aliații din Europa și America de Nord. Aceste consultări au loc într-un cadru transatlantic, care reprezintă baza apărării colective a populației și a teritoriului statelor membre ale NATO, asigurînd, totodată, abilitatea forțelor lor armate de a îndeplini întreaga gamă de misiuni și operații militare.

Viziunea comună și valorile democratice împărtășite de membrii Alianței, cuprinse în Tratatul de la Washington din 1949, inspiră și permit NATO nu numai să urmărească scopul său fundamental de asigurare a securității teritoriale, dar și să reacționeze și să răspundă provocărilor emergente ale secolului XXI.¹

Parteneriate NATO

Procesul de integrare euroatlantică, odată cu dezvoltarea relațiilor dintre NATO și multe alte state din diferite părți ale globului pămîntesc, a fost consolidat și alimentat considerabil prin intermediul unor parteneriate distincte și variate, inițiate de NATO din anii 1990, cimentînd astfel dimensiunea politică a Alianței. Politica de consolidare și de dezvoltare a parteneriatelor, a dialogului și cooperării este o parte esențială a planurilor și obiectivelor NATO. Parteneriatele pe care NATO le-a stabilit în diferite colțuri ale lumii sînt durabile în timp și contribuie cu succes la stabilitate și securitate atît în zona euroatlantică, cît și mult în afara acesteia. În același timp, sînt foarte valoroase pentru Alianță și contribuțiile țărilor partenere la diferite misiuni și operații ale NATO.

Consiliul Parteneriatului Euroatlantic

Cea mai impunătoare inițiativă a NATO în stabilirea parteneriatelor este Consiliul Parteneriatului Euroatlantic (CPEA). Creat în 1997, acesta a înlocuit Consiliul Cooperării Nord-

¹ Noul Concept Strategic al NATO privind provocările și riscurile secolului XXI a fost prezentat la Summitul de la Lisabona din toamna 2010.

Atlantice (CCNA), fondat în 1991. Demararea activității CPEA reflectă conștientizarea faptului că înființarea unui for de securitate care ar putea promova un parteneriat ceva mai consistent și operațional devenise foarte importantă, în corespundere cu aspirațiile crescînde ale țărilor aliate și ale partenerilor lor de a dezvolta relații mult mai complexe. Consiliul Parteneriatului Euroatlantic, compus din 50 de națiuni (28 de state aliate NATO și 22 de state partenere) a evoluat în timp ca un for pentru dialog și consultare în probleme legate de politici de securitate și relații dintre țările aliate și partenere.

NATO rămîne atașată unor discuții politice substanțiale și unei cooperări politice eficiente în cadrul Consiliului Parteneriatului Euroatlantic și Parteneriatului pentru Pace, bazate pe valori și principii comune. Pornind de la aceste valori și principii, NATO încurajează și continuă să sprijine atît reformele din sistemul de apărare, cît și reformele din alte domenii ale țărilor partenere, inclusiv ale țărilor din regiuni de importanță strategică, precum cele din Caucaz și din Asia Centrală.

NATO și summitul consacrat celei de-a șazecea aniversări de la fondare

Summitul consacrat celei de-a șazecea aniversări a fondării NATO, organizat la Strasbourg și Kehl, a constituit un bun prilej pentru a reitera contribuția majoră a Alianței la menținerea păcii și securității în Europa și în întreaga lume. NATO a folosit, totodată, această ocazie și pentru a reconfirma dorința și angajamentul său de a ajuta eficient vecinii Europei din Est și din Sud de a promova încrederea, dialogul și cooperarea.

Succesele obținute de NATO în menținerea păcii și stabilității în spațiul euroatlantic sînt deseori percepute drept reușite care s-au produs de la sine. Dar ele sînt foarte importante, chiar dacă nu sînt evidente la prima vedere. Printre acestea se numără: sfîrșitul pașnic al Războiului Rece și transformările ce au avut loc în fostele țări membre ale Pactului de la Varșovia; sfîrșitul dezbinării politice și militare pe continentul european; edificarea unei comunități permanente euroatlantice de valori și principii; integrarea și coordonarea forțelor și capacităților militare ale SUA, Canadei și ale statelor europene; contribuția la fondarea unui nou sistem european de securitate colectivă; sprijinirea proceselor de dezarmare și de control asupra armelor care au grăbit încheierea conflictelor armate din Balcani și au pavat calea spre integrare euroatlantică în această regiune.

Evoluția Inițiativei de consolidare a integrității

În urma unor discuții purtate de reprezentanții Directoratului pentru Probleme Economice în Sectorul Apărării și Securității și ai Departamentului de Afaceri Politice și Politici de Securitate cu echipa de experți în apărare de la Transparency International (organizație neguvernamentală proeminentă care monitorizează nivelurile atinse de corupție în diferite

țări ale lumii), de la Comisia Permanentă pentru Probleme Politico-Militare și de la Comisia Permanentă pentru Afaceri Politice ale NATO, a fost elaborat, în cadrul CPEA, un raport inițial privind consolidarea integrității în sistemul de apărare, menționând posibilele implicații ale CPEA în procesul de consolidare a integrității în sectorul de securitate și apărare națională. Acest raport a fost aprobat de ambasadorii statelor CPEA în noiembrie 2007.

În perioada de plămădire a Inițiativei de consolidare a integrității, un rol important în clarificarea parametrilor acesteia l-a jucat o conferință de proporții ce s-a desfășurat în anul 2007, în cadrul căreia au fost abordate probleme privind legăturile dintre reducerea corupției și perfecționarea managementului resurselor de apărare. În cadrul acestei conferințe, organizate de Comisia Permanentă a NATO pentru Probleme Economice în contextul sesiunii CPEA², precum și în cadrul atelierului de lucru privind „Consolidarea transparenței și integrității în sectorul de securitate și apărare națională”³, s-au făcut multe declarații pentru a demonstra importanța și a reitera interesul în întărirea rolului integrității morale în managementul resurselor de apărare și al metodelor de evaluare a acesteia.

În acest format-cadru al CPEA, Inițiativa de consolidare a integrității a fost concepută și integrată într-un Plan de lucru alcătuit din zece puncte. La baza acestui Plan de lucru al CPEA s-a aflat angajamentul de a crea un modul educațional, promovat de Marea Britanie, de a elabora un Chestionar de autoevaluare, propus de Polonia, și de a elabora o Culegere de practici exemplare, proiect promovat de Elveția.

Reflectarea Inițiativei de consolidare a integrității în Declarațiile Summiturilor NATO din 2008 și 2009

Angajamentul NATO de a introduce reformele de combatere a corupției și de promovare a principiilor bunei guvernări în sectorul apărării naționale s-a regăsit în comunicatul Summitului de la Strasbourg-Kehl, consacrat celei de-a șazezecea aniversări a NATO (paragraful 36), unde șefii de state și de guverne îndeamnă CPEA „să dezvolte mai departe Inițiativa de consolidare a integrității care promovează transparența și responsabilitatea în sectorul de apărare și să întocmească un raport cu privire la implementarea Inițiativei la următorul Summit” (care a avut loc la Lisabona în toamna anului 2010).

Această declarație a fost urmată de una similară, dedicată Inițiativei de consolidare a integrității la Summitul de la București din 2008. La București, șefii de state și de guverne au afirmat că vor „acorda prioritate unui număr de inițiative practice noi, printre care consolidarea integrității în structurile de apărare națională...” (paragraful 32).

² “Defence Economics IX: Lessons Learned in Defence Resource Management from the NATO Accession 2004”, Ljubljana, Slovenia, septembrie 2007.

³ “Building Transparency and Integrity in the Defence and Security Sector”, UK Defence Academy, Shrivenham, Marea Britanie, iulie 2007.

Fondurile de Încredere și Fondul de Încredere pentru Consolidarea Integrității

Fondul de Încredere pentru Consolidarea Integrității a fost constituit prin contribuții voluntare și astăzi este administrat de trei state: Polonia, Elveția și Regatul Unit. Acest fond a fost lansat pe 1 iulie 2008 în scopul consolidării integrității și reducerii riscurilor de corupție în structurile de apărare națională.

Acesta este primul proiect de creare a unui fond special destinat acordării de sprijin practic procesului de edificare a instituțiilor de apărare. Faza-pilot a proiectului (Faza 1) a explorat trei direcții complementare: un modul de instruire în problemele consolidării integrității în structurile de apărare națională; un proces de autoevaluare a nivelului de integritate și o culegere de practici exemplare pentru consolidarea integrității și reducerea corupției în domeniul apărării. În practică, prima direcție a presupus elaborarea cursurilor de consolidare a integrității pentru personalul civil și militar, propuse pentru testare la Academia Militară Regală din Marea Britanie, la Școala NATO din Germania și la Centrul de Instruire în domeniul operațiilor de menținere a păcii din Bosnia și Herțegovina. Celelalte două direcții au condus la elaborarea unui instrumentar de autoevaluare (pe care diferite state l-au testat), precum și la redactarea articolelor pentru culegerea de față. Aceste activități au beneficiat de sfaturi, sugestii și contribuții semnificative din partea partenerilor din societatea civilă, inclusiv de la Centrul pentru Controlul Democratice asupra Forțelor Armate și de la Centrul pentru Politica de Securitate de la Geneva, Elveția, de la Academia Militară a Regatului Unit (în calitate de partener figurînd aici Centrul de Excelență în Dezvoltarea formării în Securitate și Siguranță) și Transparency International. În Faza a 2-a a acestor activități întreprinse de Fondul de Încredere vor fi examinate cele mai bune căi de extindere și de aprofundare a cooperării date.

Instruire și educație

În cadrul cooperării cu țările partenere, atât cu cele noi, cât și cu cele mai vechi, este vital să recunoaștem faptul că procesul continuu de modificare a schimbărilor în sectorul de apărare și securitate necesită, deopotrivă, un proces continuu și aprofundat de instruire și educare a funcționarilor și personalului din aceste sisteme. Astfel, mai mult de 50% din programele NATO de parteneriat sînt dedicate instruirii și educației, inclusiv în domeniul capacităților operaționale și al buneii guvernări.

În cazul Inițiativei de consolidare a integrității, proiectul a fost elaborat în strînsă colaborare cu centrele de instruire din cadrul Parteneriatului pentru Pace (PpP) și cu alți reprezentanți ai organizațiilor internaționale. În afară de sprijinul acordat direcțiilor prioritare din cadrul Programului PpP, prin această inițiativă s-a intenționat și acordarea de ajutor statelor partenere pentru ca acestea din urmă să poată face față angajamentelor luate în cadrul ONU, inclusiv în ceea ce privește implementarea Convenției ONU împotriva corupției.

Probleme financiare și de ordin democratic pentru reforma sistemului de apărare

Este clar că bugetele alocate pentru instruire și educație în sectorul apărării, dar și în alte domenii ale economiei naționale, nu vor putea evita reducerile drastice la care recurg ministerele de finanțe pe timpuri de profundă criză economică. Criza economică globală a impus și continuă să impună aspre și repetate presiuni asupra resurselor financiare din sectoarele publice ale mai multor țări. Aceste presiuni, care se manifestă prin creșterea deficitelor din sectoarele publice și prin amplificarea datoriei naționale, au creat deja o stare de neliniște socială și politică, pe larg mediatizată atât în țări cu economii mai bine dezvoltate, cât și în cele cu economii mai puțin dezvoltate.

În acest mediu volatil care afectează mai multe țări, solicitările reprezentanților sectorului apărării și securității naționale de a menține la aceleași cote sumele ce le revin din prevederile bugetare vor fi supuse unei examinări minuțioase crescînde și unei evaluări critice. Un imperativ din ce în ce mai mare devine necesitatea de a asigura utilizarea eficientă (printr-un management serios al resurselor de apărare) a resurselor limitate care sînt alocate sectorului de apărare, dar și transparența și responsabilitatea în privința modului în care se cheltuiesc aceste resurse financiare. Acest lucru este foarte important pentru a-i convinge pe contribuabili că taxele pe care le plătesc sub formă de impozite sînt cheltuite de guvernanți într-o manieră judicioasă și onestă. Prin Inițiativa de consolidare a integrității, opinia publică se poate informa mai bine în legătură cu modul în care se implementează managementul financiar în sectorul apărării, prudent, onest și transparent.

Valorile NATO și consolidarea integrității

Din primele zile ale existenței sale, NATO a insistat asupra faptului că este o Alianță ce se întemeiază pe valori și principii precum: guvernare democratică și protecția drepturilor omului; recrutarea în serviciul public doar în bază de merite a unor profesioniști competenți și credibili; instalarea unei administrații mult mai eficiente, responsabile și transparente la toate nivelurile guvernării; obținerea unor succese măsurabile în lupta contra corupției, în susținerea justiției și a ordinii de drept.

După ce la Summitul NATO de la Istanbul din 2004 a fost prezentat Planul de Acțiuni al Parteneriatului pentru Edificarea Instituției de Apărare, au apărut condițiile necesare pentru îmbunătățirea managementului eficient și responsabil al resurselor de apărare. Crearea unui program practic de combatere a corupției, de întărire a guvernării și de consolidare a integrității în sectorul de apărare este privită tot mai des ca o măsură esențială în cadrul eforturilor întreprinse de țările partenere pentru edificarea unei instituții eficiente și transparente a apărării. De aceea sînt de o importanță deosebită eforturile Consiliului Parteneriatului Euroatlantic de a scoate în evidență valoarea inițiativelor anticorupție.

Transformarea și managementul schimbărilor în sectorul apărării

Pe parcursul ultimilor șaiszeci de ani, NATO s-a străduit să consolideze Alianța și relațiile sale de parteneriat cu alte țări printr-o serie de schimbări și prin încurajarea proceselor de transformare în sectorul apărării. Acele zece principii de bază, formulate în documentul-cadru al Programului de Edificare a Instituțiilor de Apărare al Parteneriatului pentru Pace⁴, au constituit, după cum s-a menționat mai sus, una dintre cele mai importante inițiative de dezvoltare a programelor de edificare a instituțiilor de apărare și de reformare a sectorului de securitate națională atât din țările Parteneriatului, cât și din afara acestuia.

Instrumentele și metodologiile reformei în domeniul apărării, exemplificate de Inițiativa de consolidare a integrității, au venit în sprijinul și susțin în continuare reformele actuale din statele membre ale NATO, precum și din statele ce fac parte din diversele relații de parteneriat pe care Alianța le întreține cu peste patruzeci de state din Europa Centrală și de Est, din Orientul Mijlociu, din Africa și din Golful Persic, dar și cu țări aflate la o mare depărtare geografică, precum Australia, Japonia, Coreea de Sud, Noua Zeelandă și Singapore. Atunci când vor fi definitive, instrumentele Inițiativei de consolidare a integrității vor fi puse la dispoziția tuturor părților interesate prin intermediul paginii web a NATO.

Acțiunile internaționale de reducere a riscului de corupție

Nici NATO, nici CPEA nu sînt lideri la consolidarea integrității și la reducerea riscului de corupție pe plan internațional. Dar ceea ce face NATO sprijină un efort internațional mult mai larg și se îndreaptă spre dezvoltarea unor activități practice pentru a ajuta statele să-și îndeplinească angajamentele internaționale contractuale față de ONU (Convenția ONU împotriva corupției), față de Organizația de Cooperare Economică și Dezvoltare (OCED) și altele. Cu toate acestea, eforturile întreprinse de NATO și CPEA sînt orientate îndeosebi spre consolidarea integrității, sporirea transparenței și creșterea responsabilității în cadrul sectorului securității și apărării naționale.

Valorile pe care se întemeiază NATO, definite mai sus, sînt fundamentale pentru consolidarea de mai departe a principiilor de bună guvernare în activitatea ministerelor de apărare. Ministerele de apărare din țările aliate și din țările partenere sînt, fără nicio

⁴ Planul de Acțiuni al Parteneriatului privind Edificarea Instituțiilor de Apărare (PAP-DIB) urmărește scopul de a susține acțiunile statelor partenere pentru reformarea și restructurarea instituțiilor lor de apărare, întru îndeplinirea obligațiilor asumate pe plan intern și pe cel extern. Existența unor instituții naționale de apărare eficiente, care se află sub un control civil democratic, este fundamentală pentru stabilitate în spațiul euroatlantic și esențială pentru cooperarea în domeniul securității internaționale.

Îndoiială, conștiente de acele provocări pe care le prezintă astăzi fenomenul corupției și recunosc necesitatea luării unor măsuri care vor trata această molimă a societății într-o manieră serioasă, comprehensivă și transparentă.

Asumarea responsabilității naționale și cooperarea internațională

Atît participarea la elaborarea acțiunilor practice în cadrul Inițiativei de consolidare a integrității, cît și participarea la implementarea recomandărilor ține de deciziile și de responsabilitatea individuală a statelor. Asumarea de către state a unei responsabilități naționale și a unor obligații ce decurg din aceasta este o precondiție și esența implicării în acest proces. Succesul de mai departe al acestei inițiative a depins în mare măsură și de nivelul excelent pe care l-a atins actualmente cooperarea dintre statele partenere, NATO, complexele militar-industriale și Transparency International. Această cooperare este un model pentru toți actorii și organizațiile relevante care, împărtășind valori și interese comune, pot obține succese similare.

După cum s-a menționat mai sus, interesul pentru consolidarea integrității și eforturile depuse în această privință sînt tot mai mult o consecință a presiunii financiare, exercitate de ministerele de finanțe asupra bugetelor de apărare și securitate națională, în condițiile creșterii deficitului bugetar determinat de o adîncă și distrugătoare recesiune economică. Aliații și Partenerii își dau foarte bine seama de necesitatea de a cheltui resursele din ce în ce mai insuficiente într-o manieră eficientă, efectivă și vizibilă. Inițiativa de consolidare a integrității contribuie, în această privință, la atingerea obiectivelor urmărite prin elaborarea unor instrumente practice de fortificare a capacităților și de folosire rațională a banilor.

Muncind împreună

Experiența NATO, acumulată în operațiile din Afganistan și din Balcani, demonstrează faptul că provocările de azi la adresa securității obligă comunitatea internațională să colaboreze pentru a îmbina fructuos măsurile luate cu mecanismele de coordonare între civili și militari. A lucra efectiv împreună înseamnă cooperare și contribuție din partea tuturor actorilor principali. În acest caz, este foarte important ca actorii internaționali să acționeze într-o manieră concertată, luînd în considerare posibilitățile și limitele de acțiune ale fiecăruia. NATO își consolidează, în această privință, abilitatea de a munci eficient împreună cu statele partenere, cu organizațiile internaționale, cu organizațiile neguvernamentale și cu autoritățile locale, extinzînd sinergia la toate nivelurile. Același tip de cooperare se aplică, în egală măsură, și în operațiile NATO, dar și în eforturile neîncetate de transformare pentru a răspunde provocărilor secolului XXI. Principalele organizații internaționale sînt tot mai mult implicate în elaborarea și în implementarea unor politici care ar genera o

abordare mult mai integrată a reformei sectorului de securitate și apărare într-un context de dezvoltare generală adecvat.

O astfel de abordare integrată se aplică nu numai în operații, dar și, la o scară mai largă, în mai multe acțiuni ale NATO, cum ar fi: consolidarea integrității, lupta împotriva terorismului și întărirea securității energetice. Din aceste, dar și din alte considerente, NATO va continua să mențină relații permanente, structurate și cooperative cu țările partenere și cu importante organizații internaționale (inclusiv Uniunea Europeană, Organizația Națiunilor Unite, Banca Mondială, Fondul Monetar Internațional și Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare).

Concluziile și rezultatele Conferinței de la Monterey din februarie 2009

La sfârșitul lui februarie 2009, în orașul Monterey din California a avut loc o importantă conferință internațională, care a efectuat o trecere în revistă a procesului de elaborare a Inițiativei de consolidare a integrității și a trasat calea de mai departe în largirea și în adâncirea acțiunii de implementare a inițiativei date.

În cooperare cu Școala Navală Superioară (un centru de instruire și educație al Parteneriatului pentru Pace din America de Nord) și Transparency International, NATO a organizat o conferință menită să evalueze progresele realizate la elaborarea instrumentelor practice și la efectuarea unui schimb de opinii privind implementarea de mai departe a Planului de Acțiuni al Parteneriatului privind Edificarea Instituțiilor de Apărare, aprobat la Summitul de la Istanbul.

Recomandările Conferinței de la Monterey

Recomandările făcute de participanții la Conferința de la Monterey au figurat ca și contribuții în bilanțul prezentat ambasadorilor CPEA, cuprinzând o serie de propuneri pentru dezvoltarea de mai departe a acestei inițiative, inclusiv pentru identificarea unor activități practice pe care NATO și CPEA trebuie să le întreprindă pentru a sprijini eforturile ONU de consolidare a integrității, sporire a transparenței și creștere a responsabilității în sectorul apărării naționale.

Consolidarea integrității în teatrele militare de operații

Acționând în cooperare cu alte organizații internaționale, NATO s-a focalizat asupra evaluării consecințelor economice ale aflării în Afganistan a Forțelor de Asigurare a Securității (Assistance Security Force – ISAF) și a Echipelor Provinciale de Reconstrucție (Provincial Reconstruction Teams – PRTs). În acest scop, s-au depus eforturi pentru identificarea

mecanismelor ce vor permite consolidarea integrității, sporirea transparenței și creșterea responsabilității, dar și pentru promovarea unui mod de folosire mult mai efecțivă și mai eficientă a resurselor în teatrele de operații, pentru accelerarea dezvoltării economice și a promovării practicilor exemplare.

Tot în colaborare cu alte organizații internaționale, NATO a organizat și a finanțat conferințe și seminare dedicate schimbului de opinii și de experiență întru promovarea practicilor exemplare pentru PRTs (inclusiv evenimente organizate atât în capitalele membrilor NATO, cât și în Afganistan).

Consolidarea integrității prin educație

A fost formulată și recomandarea ca statele-lideri ale Alianței să continue implementarea pachetului de angajamente în cadrul programului Consolidarea Integrității în Instituțiile de Apărare (BIDE) prin alimentarea continuă a Fondului de Încredere pentru Consolidarea Integrității. Acest pachet a inclus și cursuri-pilot în Ucraina, Bosnia-Herțegovina și Afganistan.

Avînd în vedere experiența practică a Școlii NATO în utilizarea platformelor electronice, precum și experiența altor organizații (cum ar fi Rețeaua Africană de Reformă a Sectorului de Securitate), eforturile au continuat în direcția constituirii unei rețele de practicieni capabili să promoveze cele mai bune practici și să efectueze un schimb de experiență și de informații.

Academia Militară a Regatului Unit a continuat, împreună cu alte părți interesate, elaborarea unui set de materiale pentru cursuri, care să poată fi accesat în cadrul unui software autonom, oferind, astfel, suport pentru modulul de învățare de la distanță (Distance Learning Module). Luînd în considerare rezultatele procesului de autoevaluare din anul 2008 și ale cursurilor de probă din anul 2009, recomandările făcute la conferință s-au referit la necesitatea consolidării legăturii dintre activitățile curente de planificare a forțelor din cadrul Programului NATO Parteneriat pentru Pace și alte programe similare, precum Planurile de Acțiuni ale Programelor de Parteneriat Individual dintre NATO și țările partenere.

În urma acestor activități comune, în care au fost implicate instituțiile educaționale interesate din țările NATO și din țările partenere, inclusiv Centrele de instruire și educație PpP, precum și reprezentanți ai societății civile, a fost elaborată o agendă a activităților CIIA (Inițiativa de Consolidare a Integrității în Instituțiile de Apărare) pentru anii 2010-2012. Astfel de activități presupun pregătirea unor module de instruire care urmează să fie integrate în modulele de instruire și educație curente (cum ar fi, de exemplu, modulul de instruire tactică a trupelor înainte de desfășurarea lor în teatrele de operații).

În afară de aceasta, s-au întreprins și alte acțiuni, împreună cu alte părți interesate, cum ar fi Adunarea Parlamentară a NATO, pentru a căuta în continuare potențiale oportunități de colaborare ce ar deriva din experiența parlamentarilor. Aceasta oferă posibilitatea elaborării unor module de instruire pentru parlamentari și stafful legislativelor.

Consolidarea integrității în procesul de achiziții

În cadrul Conferinței s-au menționat îndeosebi inițiativele și eforturile depuse de reprezentanții industriei aerospațiale și celei de apărare de a elabora un cod de conduită transatlantic pentru aceste sectoare ale complexelor militar-industriale. Continuă, totodată, și activitatea de încorporare a acestor proiecte de coduri în activitățile din cadrul Inițiativei de Consolidare a Integrității în Instituțiile de Apărare (CIIA). Prin urmare, s-a considerat fezabilă organizarea unui atelier de lucru pentru examinarea practicilor exemplare în vederea creării Standardelor Comune Industriale de consolidare a integrității, de sporire a transparenței și de creștere a responsabilității.

Mai mult, există o intenție clar exprimată de a continua promovarea unui schimb de experiență la nivel de state în ceea ce privește reducerea riscurilor de corupție în sfera achizițiilor. Aceste schimburi ar putea include organizarea atelierelor de lucru și a meselor rotunde, care s-ar focaliza pe perfecționarea legislației financiare, pe implementarea normelor etice de consolidare a integrității și pe folosirea metodelor de achiziții on-line pentru a spori competiția și a crește responsabilitatea. Un atelier de lucru dedicat practicilor exemplare privind „Etica și achizițiile” a avut loc în Norvegia în toamna anului 2009.

Pe lângă toate acestea, în cadrul conferinței s-a recunoscut faptul că recompensele care însoțesc procesul achizițiilor în domeniul apărării pot provoca noi riscuri de corupție și conduc către o cheltuie nejustificată a fondurilor. Toate țările trebuie să-și revadă prevederile legale ce permit încheierea unor înțelegeri care admit recompensele și să întreprindă toate măsurile necesare pentru a identifica aceste riscuri și pentru a spori transparența și responsabilitatea atunci când aceste aranjamente au totuși loc. Măsurile date pot prevedea o revizuire a procedurilor în cazul în care se oferă bonusuri și recompense de acest gen, luând toate precauțiile necesare ca prețurile propuse în cadrul licitațiilor, cu sau fără aranjamente prealabile, să fie comparate într-o manieră ce ar facilita evaluarea cantitativă a costurilor și beneficiilor.

Consolidarea integrității prin cercetări și analize științifice

Toată lumea recunoaște azi importanța încurajării unor instituții precum Colegiul de Apărare al NATO, Școala NATO, centrele de instruire și educație ale PpP, centrele de excelență și alte instituții relevante care tind să integreze în programele lor analitice și de cercetare Inițiativa de consolidare a integrității. Aceste acțiuni ar putea include măsuri de consolidare a integrității la nivelul echipelor provinciale de reconstrucție din Afganistan, precum și de identificare a celor mai bune practici, rezultatele acestor eforturi putând fi comunicate în cadrul conferințelor și în paginile publicațiilor naționale sau ale Alianței.

Suținerea de către NATO/CPEA a procesului de consolidare a integrității

Este clar că statele trebuie să-și revigoreze activitatea de elaborare și de implementare a programului de lucru al Inițiativei de consolidare a integrității. În acest sens, deciziile privind alocarea unor resurse financiare și contribuții benevole la Fondul de Încredere ar putea stimula statele la organizarea activităților respective și la promovarea experienței avansate din domeniu.

Un element-cheie al lucrului curent asupra acestei inițiative este ca statele să continue să ofere resurse pentru Fondul de Încredere în Faza a 2-a. Dincolo de aceasta, Stafful Internațional al NATO va continua să lucreze cu Organizația pentru Cooperarea Economică și Dezvoltare pentru stabilirea mărimii contribuțiilor la Fondul de Încredere, eligibil ca Asistență Oficială de Dezvoltare.

Aspirațiile și activitățile viitoare

Conferința de la Monterey a constituit un moment crucial în propulsarea Inițiativei de consolidare a integrității. Participanții la Conferință au susținut propunerea de a organiza, în anul 2011, o conferință similară de bilanț privind consolidarea integrității în instituțiile de apărare, care să fie găzduită de Școala Superioară Navală. În baza tuturor propunerilor făcute la Conferință, a fost pregătit un raport de bilanț pentru ambasadorii CPEA, care a inclus și agenda de activitate pentru anii 2010-2012.

Consolidarea integrității într-o lume turbulentă

Sectoarele de securitate și apărare națională din mai multe state sînt expuse astăzi unor turbulențe financiare internaționale majore, care impun, în mod indiscutabil, luarea unor măsuri severe de economisire a bugetelor alocate. Avînd în vedere cererile concurente din atîtea alte sfere ale cheltuielilor publice, precum ocrotirea sănătății, educația și infrastructura de transport public, în aceste țări se efectuează analize strategice ale sectorului apărării și securității naționale în scopul unei evaluări corecte a volumului de resurse ce trebuie îndreptate în aceste domenii.

În cei trei ani de la lansarea Inițiativei de consolidare a integrității, necesitatea de a fortifica sistemul de valori, principiile bunei guvernări, reformele și cooperarea internațională rămîne a fi de o importanță supremă. Inițiativa are o mare însemnătate, oferind statelor posibilitatea de a implementa mecanisme care vor conduce la creșterea standardelor de funcționare a administrației publice, a responsabilității și calității reformelor judiciare. Astfel de mecanisme vor contribui, de asemenea, la furnizarea de resurse suplimentare pentru capacitățile de apărare, tocmai ca urmare a reducerii gradului de cheltuire nerațională a resurselor, cauzată de corupție.

În concluzie, *Consolidarea integrității și reducerea corupției în forțele armate. Culegere de practici exemplare* oferă perspective considerabile și scoate în evidență o mulțime de experiențe referitoare la organizarea luptei împotriva corupției. Aceste perspective și experiențe vor ajuta statele să implementeze reforme de anvergură ale sectorului apărării naționale, ce vor contribui la reducerea riscurilor de corupție din sectoarele de apărare și securitate în mai multe țări ale lumii.

Capitolul 4

Abordările specifice ale statelor în ceea ce privește consolidarea integrității și reducerea corupției în sectorul apărării

Nu numai NATO ca alianță sprijină proiecte de consolidare a integrității, dar și, în mod individual, statele sale membre și parteneri. În acest capitol sînt prezentate cîteva exemple de abordări particulare, la nivel național, ale acestor inițiative și ale recomandărilor care derivă din practicile exemplare.

În Caseta 4.1 sînt prezentate viziunile unor state diferite cu privire la susținerea rolului crescînd al NATO și al Consiliului Parteneriatului Euroatlantic (CPEA) în implementarea proiectelor de consolidare a integrității și reducerii riscurilor corupției în instituțiile apărării naționale.

Caseta 4.1. Combaterea corupției în domeniul apărării: experiența Elveției

Importanța combaterii corupției capătă o dimensiune crescîndă în agenda măsurilor de asigurare a securității internaționale. Acest lucru este recunoscut de membrii Alianței și de partenerii acesteia din societatea civilă. Printre cele mai mari probleme ale securității naționale de astăzi – armele de distrugere în masă, sistemul de apărare antirachetă, războaiele civile, modificarea climei –, cele legate de consolidarea integrității, de creșterea transparenței și de instaurarea unei ordini de drept au un impact nu mai puțin solid, dar și o valoare intrinsecă, de aceea pot influența și asupra securității internaționale în general.

Luînd în considerare toate aceste aspecte, Elveția sprijină Planul de Acțiuni al Parteneriatului CPEA pentru Edificarea Instituției de Apărare și se numără printre statele de frunte ale Fondului de Încredere pentru consolidarea integrității, alături de Polonia și de Regatul Unit.

Sursă: Excelența Sa, Ambasadorul Elveției la NATO, Jean-Jacques de Dardel, „Address to the Building Integrity and Defence Institution building Conference“, Monterey, California, SUA (25-27 februarie 2009).

Poziția SUA privind consolidarea integrității¹

Principiile de bază

Poziția Statelor Unite privind asistența acordată partenerilor pentru reducerea corupției în domeniul apărării se bazează pe dorința de a întări diferite relații de parteneriat, pe o abordare multilaterală a reformei sectorului de securitate și pe focalizarea asupra întăririi instituțiilor de apărare. SUA recunoaște importanța relațiilor de parteneriat în acordarea ajutorului statelor pentru asigurarea securității lor naționale, precum și a securității comune. Secretarul Apărării, Robert Gates, a afirmat, în cadrul vestitei sale conferințe publice ținute la Universitatea Statului Kansas în anul 2007, că „este foarte posibil ca cea mai importantă componentă militară în lupta noastră comună împotriva terorismului să nu fie războaiele pe care le purtăm noi înșine, ci modul în care le permitem și îi împuternicim pe partenerii noștri să se apere și să se guverneze“. În consens cu declarațiile secretarului Gates, Departamentul american al Apărării a mărit în mod substanțial resursele îndreptate pentru dezvoltarea capacităților de guvernare ale statelor partenere.

În al doilea rând, Departamentul Apărării, Departamentul de Stat și Agenția SUA pentru Dezvoltare Internațională (USAID) au acceptat un set comun de principii directorii pentru o abordare mai cuprinzătoare a reformei sectorului de securitate.² Documentul oferă funcționarilor din cele două ministere și USAID-ului prevederi pentru planificarea și implementarea programelor de reformă a sectorului militar împreună cu statele străine partenere și face o trimitere exhaustivă la eforturile de reformare a instituțiilor, proceselor și forțelor care asigură securitatea și promovează ordinea de drept.

Unul dintre aceste principii director se referă la faptul că suportul operațional trebuie să fie echilibrat prin reforma instituțională. De aceea accentul se pune pe modul în care forțele amate create prin asistența SUA sînt administrate, finanțate, monitorizate și ajutate. Este binecunoscut faptul că succesul și durabilitatea forțelor armate depinde în mare măsură de instituțiile și de procesele care le sprijină, la fel ca și acele resurse umane care sînt chemate să le conducă și să le administreze. Principiile directoare se referă în continuare la faptul că bazele buneii guvernări – responsabilitatea, transparența, respectul

¹ Descrierea poziției SUA în această chestiune se inspiră din prezentarea făcută de Onorabilul Joseph Benkert, Asistentul Secretarului Apărării pentru probleme de securitate globală, SUA: *Building Integrity and Defence Institution Building*, Conference Report (Monterey, CA, 25-27 februarie 2009).

² Agenția SUA pentru Dezvoltare Internațională, Departamentul Apărării al SUA și Departamentul de Stat al SUA, *Security Sector Reform* (februarie 2009), www.state.gov/documents/organization/115810.pdf.

pentru drepturile omului și legalitatea – trebuie să fie integrate în procesul de dezvoltare a forțelor și instituțiilor de securitate.

Al treilea pilon pe care se întemeiază poziția Statelor Unite se referă la faptul că edificarea integrității este o parte integrantă și indispensabilă a procesului de edificare a instituțiilor de apărare. În particular, preocuparea SUA pentru integritate provine direct din grija privind corupția și efectele sale corozive. Corupția este o amenințare directă la adresa securității noastre comune. Ea este nu mai puțin periculoasă decât un dușman extern care atentează la capacitatea noastră de apărare. Ea provoacă un sentiment de satisfacție și confort adversarilor noștri comuni.

Consolidarea integrității și reducerea corupției constituie două fețe ale aceleiași monede. Preocuparea pentru problema integrității are totuși la bază o rațiune pozitivă. Modul în care este împărtășită responsabilitatea pentru securitate este același cu modul în care ne asumăm responsabilitatea pentru apărarea acesteia prin intermediul instituțiilor care reflectă însăși esența Alianței Nord-Atlantice, a unei alianțe chemate să protejeze libertatea popoarelor noastre și care se întemeiază pe principiile democrației, libertății individuale și ale statului de drept. Statele Unite ale Americii urmăresc, astfel, scopul de a colabora cu NATO și cu alte organizații internaționale, inclusiv cu cele neguvernamentale, în vederea perfecționării instituțiilor de apărare prin promovarea unei transparențe și responsabilități mai mari.

Componentele principale

Activitatea de consolidare a integrității, de sporire a transparenței și a responsabilității în instituțiile de apărare ale statului se caracterizează atât prin elementele interne ale capacității instituționale, cât și prin cele externe. Capacitatea instituțională înseamnă oamenii, procesele, organizarea și infrastructura necesare pentru dezvoltarea, administrarea, menținerea și folosirea capabilităților disponibile întru atingerea obiectivului securității naționale. De aceea este de o importanță crucială ca toate aceste componente – oameni, procese, organizare și infrastructură – să fie în centrul programelor de consolidare a integrității.

Oamenii

Succesele sînt opera oamenilor. Instituțiile sînt doar carcase cu ajutorul cărora adevărații profesioniști talentați transformă ideile și resursele în instrumente pentru asigurarea securității. Iată de ce educarea și instruirea specialiștilor pentru sectorul de apărare, atât a militarilor, cât și a persoanelor civile, constituie calea principală pentru promovarea culturii integrității în instituțiile de apărare națională. Integritatea trebuie să devină una dintre caracteristicile de bază ale sistemelor de dezvoltare profesională. Sistemul de educație trebuie să-i pregătească pe specialiștii din domeniile cele mai pasibile de corupție, cum

ar fi, de exemplu, domeniul achizițiilor, să-i instruiască pentru a recunoaște clar limitele etice ale acțiunii lor și să le ofere suportul necesar, prin consultanță și consiliere juridică, pentru ca acești specialiști să poată răspunde adecvat provocărilor.

Desigur că o cultură a integrității este un lucru esențial, dar funcționarii și militarii din domeniul apărării mai au nevoie și de instrumente ce le-ar permite să acționeze în baza acestor principii. Procesul de educare a specialiștilor pentru domeniul de apărare presupune necesitatea de a-i înzestra cu capacități de evaluare a gradului de transparentă și de responsabilitate a instituțiilor lor, cu cunoștințe despre practicile exemplare din aceste sfere și cu înțelegerea practică a modului în care aceste practici pot fi implementate. Formele de educație și instruire ce formează competențele de integritate și normele etice, precum și pun la dispoziție instrumentele necesare pentru consolidarea integrității instituționale, nu sînt activități de scurtă durată, ci o exigență permanentă a unei cariere profesionale.

Procese și mecanisme

A doua componentă necesară pentru formarea capacității instituționale este înrădăcinarea principiilor și normelor integrității în procesele și mecanismele în temeiul cărora instituțiile funcționează. Bineînțeles că mecanismele transparenței trebuie să fie o parte integrantă a sistemelor de planificare, de bugetare și de achiziții. Procesele de contractare și de achiziții trebuie să reprezinte sisteme complexe, etapele cărora necesită supraveghere și poziții clar definite pentru aprobare și verificare. În afară de aceasta, în conformitate cu postulatele securității naționale, trebuie să existe sisteme care să asigure un control din exterior al acestor procese și al deciziilor care se iau în urma acestor procese. Aceste mecanisme și procese trebuie să țină cont de istoria, sistemul de drept și cultura țării unde urmează să fie promovate și nu vor funcționa fără consimțămîntul statului ce le va implementa.

Organizația

Al treilea element crucial constă din structuri și organizații interne care promovează și exercită responsabilitatea și controlul. În Statele Unite, de exemplu, aproape toate agențiile guvernamentale dispun de propriii lor controlori independenți – inspectorii generali. Aceștia asigură gradul necesar de responsabilitate și încurajează destăinuirea confidențială a informației de către cei care se tem de persecuții ca răspuns la acțiunile curajoase pe care le întreprind, dezvăluind adevărul.

În afară de controlorii independenți, există și structuri și organizații interne care contribuie la prevenirea unor probleme – de exemplu, consilierii juridici și de etică ce îi pot călăuzi pe legislatori sau persoanele oficiale pentru a ocoli potențiale situații de eșec. Acțiunile preventive, oricît de puține, în forma unor treceri periodice în revistă sau a unor sfaturi de natură juridică oferite vreunui oficial responsabil de achiziții, pot anula necesitatea unor investigații viitoare și a unor urmăriri penale costisitoare.

Infrastructura

În al patrulea rând, există și o infrastructură a integrității, transparenței și responsabilității. Termenul „infrastructură” ne duce deseori cu gândul la clădiri sau sisteme computerizate. Subînțelegem aici, prin acest termen, cadrul juridic și de politici publice care este esențial pentru integritatea în instituțiile de apărare – de exemplu, cerința de a dezvolta și face publice standardele de conduită și procedurile care codifică procesele și mecanismele de transparență și responsabilitate. Pactele de integritate – unele dintre „practicile exemplare” în opera de consolidare a integrității – sînt exemple excelente de depășire a unor modalități tradiționale de edificare a infrastructurii de integritate.³

Componentele externe

Există, de asemenea, elemente ale integrității, transparenței și responsabilității care nu țin de instituțiile apărării, dar care au o importanță crucială pentru succesul acestora din urmă. Campaniile de consolidare a integrității în instituțiile de apărare nu vor avea succesul scontat, dacă nu vor face parte dintr-o sferă mult mai largă de acțiuni de reformare a sectorului de securitate și apărare, întreprinse în afara domeniului apărării.

Liniile directorii pentru acțiunile pe care trebuie să le întreprindă guvernul SUA în vederea reformării sectorului de securitate, elaborate în februarie 2009, au un caracter unic anume prin faptul că au fost schițate și elaborate în comun de către Departamentul Apărării, Departamentul de Stat și Agenția pentru Dezvoltarea Internațională. Ele sînt semnificative și prin faptul că recunosc necesitatea unor abordări mult mai cuprinzătoare, ce ar îmbina instrumentele din domeniile apărării, dezvoltării economice și politicii externe în cadrul unei varietăți de instituții și elemente relevante pentru reforma sectorului de securitate, inclusiv componentele din afara instituțiilor de apărare și securitate națională.

Primele și, probabil, cele mai importante componente externe sînt parlamentele și alte organe legislative, care asigură un fundament solid pentru activitatea legislativă în sectorul apărării. Aceste legi trebuie să fie prescriptive, atunci cînd este vorba de transparență, și prohibitive, atunci cînd definesc acțiunile ilegale și cer responsabilizarea vinovaților. Parlamentele trebuie să asigure controlul asupra instituțiilor de securitate și apărare națională și joacă un rol hotărîtor în asigurarea transparenței și responsabilității în procesul de formare a bugetului și de achiziții. Abordarea noastră a principiului de integritate în apărare trebuie să includă și programe care ar sprijini acest rol jucat de organele legislative eligibile.

³ Capitolele 7, 16 și 17 prezintă liniile directoare și exemple de implementare a pactelor de integritate în sectorul apărării.

În al doilea rând, sistemul de apărare națională necesită un puternic cadru legislativ extern pentru asigurarea eficientă a transparenței și responsabilității. Astfel, se recunoaște, de exemplu, că susținerea capacității de a desfășura investigații criminale a instituției de apărare se poate dovedi zadarnică fără asigurarea unui sistem judiciar eficient în țară. Politicile și practicile de securitate națională ale țării trebuie să se bazeze pe ordinea de drept și să fie strâns legate de sectorul mai larg al justiției. Asistența noastră trebuie să tindă să asigure faptul că instituțiile de apărare se află într-un cadru funcțional al legislației naționale și internaționale și că aceste instituții întreprind toate măsurile necesare pentru promovarea și aplicarea ordinii de drept.

Responsabilitățile care decurg din calitatea de membru al NATO includ atât elemente politice, cât și elemente militare. Conceptul potrivit căruia apărarea este interconectată cu alte domenii ale actului de guvernare s-a înrădăcinat adânc în doctrina Alianței. În acest fel, acțiunile de consolidare a integrității în instituțiile de apărare trebuie să fie sincronizate cu activitățile ce țin de reformarea sectorului de securitate întreprinse de alte ministere.⁴

În al treilea rând, în procesul de asigurare a transparenței și responsabilității în instituțiile de apărare un rol important îl joacă și organizațiile societății civile. Din acestea fac parte actori precum sindicatele, organele civile de control, centrele de cercetare și de opinii, organizațiile avocațești, organizațiile neguvernamentale, mijloacele de informare în masă și altele. Organizațiile societății civile ar trebui să fie privite ca parteneri și ca instituții de promovare, avînd ca finalitate comună integritatea instituțională.

Pe lângă sarcina de monitorizare a performanțelor sectorului de securitate, societatea civilă are de jucat un rol important și în articularea demersului public pentru integritate, transparență și responsabilitate la toate nivelurile guvernării și în toate structurile guvernului. Conducătorii instituțiilor de stat ar trebui să dea curs acestor așteptări privind dezvoltarea unei culturi instituționale a integrității. Această cultură trebuie să fie indispensabilă la orice nivel al guvernării și să fie caracteristică oricărei structuri guvernamentale, fiind promovată și susținută de societatea civilă. Sarcina noastră comună este de a consolida capacitatea fiecărui stat de a-și asigura securitatea și, în calitate de aliați și parteneri, de a contribui împreună la securitatea noastră comună. Această muncă cere nu numai crearea unor forțe armate funcționale, dar și a unor instituții apte să administreze și să mențină aceste forțe. Pentru a fi eficiente și pentru a fi percepute ca legitime, aceste instituții trebuie să demonstreze existența în cadrul lor a unui nivel acceptabil de integritate, să fie transparente și responsabile.

Statele Unite ale Americii pot acorda ajutor în crearea unor astfel de instituții.

⁴ NATO se așteaptă ca această interpretare să fie reflectată în fiecare „Plan de Acțiuni de Aderare” al țărilor parteneri.

Poziția Canadei în privința reformei sectorului de securitate și rolul jucat de statul canadian în Afganistan⁵

Canada este un actor important în acțiunile din Afganistan, reușind performanțe neașteptate, mai ales dacă luăm în considerare resursele alocate pentru programele de dezvoltare ale țării și volumul responsabilităților militare pe care și le-a asumat în soluționarea acestui conflict, pornind de la tradiționala viziune a statului canadian asupra rolului său în operațiile de menținere a păcii. Dar Canada este doar un actor dintr-o coaliție largă a statelor și a forțelor de menținere a păcii ale acestora, alături de organizații neguvernamentale, de companii private și militare de securitate, de mijloace de informare în masă locale și internaționale (fără a menționa aici, desigur, guvernul afganez însuși, rolul căruia este crucial în această privință).

Poziția Canadei referitor la reforma sectorului de securitate (RSS) din Afganistan s-a profilat aproximativ șapte ani în urmă. Canadianii au reușit să promoveze o abordare cuprinzătoare și integrată a acțiunilor lor pentru atingerea scopurilor propuse și au îndemnat și alte guverne, atât guvernele donatoare, cât și guvernul afganez, să procedeze la fel. Astăzi continuă procesul de căutare a echilibrului dintre programele de consolidare a eficienței guvernării și programele de fortificare a abilităților forțelor de securitate și a trupelor de interne afganeze de a-și asuma în întregime responsabilitatea pentru menținerea ordinii în numele populației din Afganistan. Aceste elemente pozitive sînt parte integrantă a noii poziții a guvernului actual al Canadei în privința Afganistanului.

Odată cu sfîrșitul Războiului Rece, Canada a identificat și adoptat patru principii de bază pentru conceptualizarea și orientarea politicilor sale în sfera dezvoltării social-economice a altor state, în mod special a celor care se află în dificultate: securitatea umană, strategia celor Trei D, strategia guvernării integre și reforma sectorului de securitate. Chiar dacă aceste concepte strategice intră, în diferite perioade de timp, în contradicție cu deciziile politice, ele nu se exclud reciproc (Figura 4.1). Mai mult, în ultimul timp se observă tendința de a le aplica concomitent, toate devenind, într-o măsură mai mare sau mai mică, un instrument mobilizator pentru implicarea Canadei în refacerea Afganistanului. Obiectivele Canadei în Afganistan au variat foarte puțin de la angajarea inițială a trupelor canadiene în anii 2001-2002, în pofida celor trei schimbări de guvern care au avut loc în această perioadă în acest stat nord-american. Printre obiectivele principale se numără și cel de a sprijini stabilitatea și dezvoltarea în Afganistan, continuînd astfel angajamentul general al Canadei de a promova securitatea umană în statele fragile.⁶

⁵ Acest subcapitol se inspiră din: David Law, „Canada in Afghanistan: Concepts, Policies, Actors, and Prospects“ în *Connections: The Quarterly Journal* 8:3 (vara 2009), p. 25–51.

⁶ “Independent Panel on Canada’s Future Role in Afghanistan“ (cunoscut și ca *Manley Report*) (2008), http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection_2008/dfait-maeci/FR5-20-1-2008E.pdf.

Misiunea militară a Canadei în Afganistan a constituit un factor determinant ce a făcut posibilă întreprinderea unui șir de măsuri din arsenalul RSS de către contingentul militar canadian. Documentul-cadru pentru aceste activități este așa-numitul *Afghanistan Compact*, iar principiile sînt expuse mai detaliat în Strategia Națională de Dezvoltare a Afganistanului (SNDA), prin care a fost demarat un program de cinci ani de cooperare dintre guvernul Afganistanului și comunitatea internațională în trei domenii: securitatea, buna guvernare, ordinea de drept și drepturile omului, precum și în domeniul dezvoltării social-economice (prin programul de combatere a producerii și traficului de droguri, conceput ca un al patrulea domeniu ce se intersectează cu celelalte). Activitățile celor mai importante departamente ale guvernului canadian au fost ajustate perfect acestor trei domenii de programe.

O importanță vitală pentru RSS în Afganistan o are munca Echipelor Provinciale de Reconstrucție (EPR). EPR funcționează în baza programelor de parteneriat civil-militar, concepute să faciliteze crearea unui mediu securizat pentru reconstrucția regiunilor afganeze. Deși EPR sînt structurate ca parteneriate civil-militare, doar componenta militară este o parte integrantă a structurilor de comandă ale ISAF. Unul dintre scopurile de bază ale EPR este susținerea, atunci cînd este cazul (și în limitele posibilităților și capabilităților), a activităților de reformare a sectorului de securitate pentru a înlesni eforturile de reconstrucție.

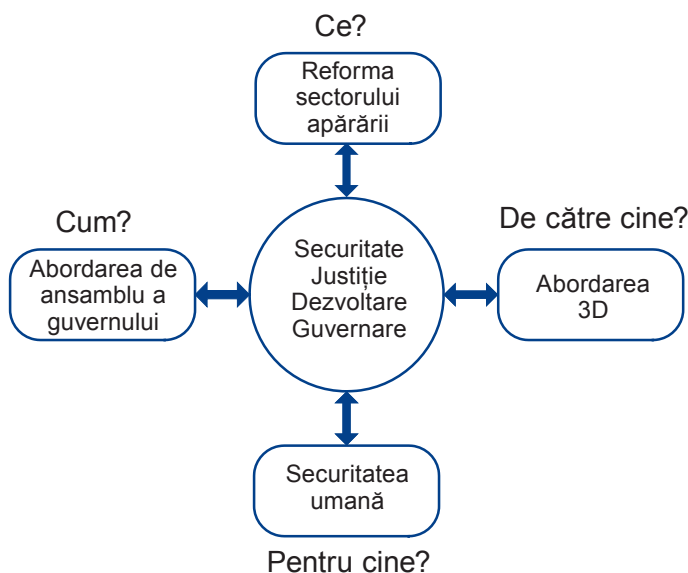


Figura 4.1: Conceptele și conexiunile Programelor de Securitate și Dezvoltare

Ottawa a publicat și raportul intitulat „Participarea Canadei la operația din Afganistan: determinarea direcțiilor de activitate pînă în anul 2011” ca urmare a acestui *Manley Report*.⁷ Acest raport conține o evaluare onestă a situației din Afganistan. Astfel, referindu-se la guvernare, documentul scoate în evidență o mulțime de neajunsuri, cauzate de capacitățile foarte slabe ale instituțiilor guvernamentale afganeze, și pierderea încrederii populației în instituțiile statului în urma extinderii continue a corupției. Raportul sugerează un șir de inițiative care ar trebui să fie întreprinse și care deja se întreprind:

- Canada a creat la ea acasă o Comisie pentru Afganistan pe lângă cabinetul de miniștri și toată activitatea de coordonare interdepartamentală a politicii canadiene în acest domeniu a fost transferată la Consiliul Special de pe lângă prim-ministru, compus din persoane delegate special pentru această activitate și condus de viceministri de la Afaceri Externe, de la Apărare, de la Siguranța Publică, dar și de vicedirectorul Agenției pentru Dezvoltare Internațională a Canadei.
- Guvernul canadian și-a asumat benevol responsabilitatea de a-și face darea de seamă trimestrial în fața Parlamentului și Comisiei Speciale pentru Afganistan, precum și de a asigura o informare mai bună a presei și a publicului canadian privind politicile sale în Afganistan. Ottawa a promis, la fel, să elaboreze un sistem de criterii pentru măsurarea progreselor obținute în crearea unui mediu de securitate, în implementarea principiilor și formelor de bună guvernare și în dezvoltarea economică în Afganistan, precum și în activitatea guvernului canadian în aceste privințe.
- Caracterul acțiunilor Canadei pe teritoriul Afganistanului a fost reconsiderat. Activitatea de asistență în crearea unui mediu de securitate și dezvoltare economică se va desfășura prioritar în provincia Kandahar și tot în provincia Kandahar va fi delegat un funcționar civil de rang înalt responsabil de EPR, iar numărul total al civililor canadieni care muncesc în țară va fi mărit substanțial. Reprezentanților canadieni din această țară li se va oferi mai multă libertate de acțiune, în funcție de condițiile locale. În general, Canada este hotărâtă să nu-și precupețească eforturile depuse în Afganistan în vederea creșterii capacității executivului afganez de a guverna țara într-o manieră democratică și de a pune în funcțiune un proces de luare a deciziilor eficient, precum și de a susține procesul de reconciliere politică națională.

⁷ Guvernul Canadei, *Canada's Engagement in Afghanistan: Setting a Course to 2011* (Ottawa, Guvernul Canadei, iunie 2008).

Caseta 4.2. Principiile unei participări internaționale eficiente în statele instabile

În anul 2007, Comisia de Asistență Economică a OECD, compusă din miniștri de economie și șefii agențiilor de dezvoltare din majoritatea țărilor donatoare, a aprobat un document-cadru și un set de Principii de Participare Internațională Eficientă în state încă nestabilizate din punct de vedere politic, economic și social și trecînd prin situații complicate.

Aceste principii reflectă o înțelegere consensuală crescîndă a faptului că statele instabile economic, instabile, necesită o altă abordare și implicare decît statele de succes, și recunoscîndu-se că:

- Statele instabile se confruntă cu probleme serioase de dezvoltare precum guvernarea slabă, capacitatea administrativă limitată, criza umanitară cronică, permanentele tensiuni sociale, violența sau moștenirea războaielor civile;
- Ieșirea durabilă din sărăcie și insecuritate a celor mai instabile state din lume va trebui realizată doar de conducerea și de poporul acestora;
- Cu toate că participarea internațională nu pune neapărat capăt instabilității statului, aprobarea unor principii comune poate conduce la amplificarea impactului pozitiv al angajării internaționale și poate minimaliza unele daune neintenționate.

O viziune strategică asupra angajării internaționale în statele instabile echivalează cu acordarea de asistență reformatoilor naționali în edificarea unor instituții de stat legitime, eficiente și reziliente. Pentru a obține succese în atingerea acestui scop, este necesară interacțiunea comună și coerentă a organizațiilor internaționale și guvernelor acestor state. Astfel, documentul „Principiile de participare internațională eficientă în state și situații instabile” stipulează, în mod special, necesitatea:

- de a începe orice acțiune prin examinarea situației și a contextului;
- de a asigura certitudinea că orice activitate nu poate aduce nicio daună;
- de a concentra toate eforturile asupra edificării statului ca sarcină principală;
- de a considera drept prioritare acțiunile de prevenire;
- de a recunoaște legătura dintre obiectivele cu caracter politic, de securitate și de dezvoltare;
- de a promova principiul nediscriminării ca fundament al societăților inclusiviste și stabile;
- de a se alinia priorităților locale, pe cele mai diferite căi și în contexte diferite;
- de a conveni asupra mecanismelor de coordonare practică între actorii internaționali;
- de a acționa rapid, dar și de a continua, în același timp, activitatea pînă la obținerea succesului final;
- de a acoperi zonele „orfane”, lipsite de asistență.

Către anul 2007, acest set de principii fusese testat pe teren în nouă țări și începuse deja să producă schimbări în comportamentul donatorilor. Activitatea curentă a Grupului de lucru pentru Statele Instabile ale CAD OECD este orientată spre a oferi mai multe linii directoare operaționale, în deplină concordanță cu aceste principii, ceea ce ar permite optimizarea strategiilor și a programelor donatorilor în statele instabile.

Sursă: 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.

Recomandări

- Programele de consolidare a integrității în instituțiile de apărare trebuie să fie examinate, în primul rând, în contextul consolidării instituțiilor de apărare.
- Edificarea instituțiilor de apărare, îndeosebi în statele instabile, trebuie să se desfășoare în cadrul unui proces mai larg de reformare a sectorului de securitate și apărare și în strânsă coordonare cu programele de asistență economică.
- Coordonarea interdepartamentală, atât acasă, cât și în teatrele de acțiuni, este cheia succesului pentru activitatea de reformare a sectorului de securitate.
- Coordonarea interdepartamentală transparentă și capabilă să ofere mecanisme pentru prezentarea punctuală a dărilor de seamă în fața legislativului și implicarea în acest proces a societății civile legitimează misiunile de menținere a păcii și asistența pentru dezvoltare, asigurând, totodată, sprijinul durabil al publicului.

Partea II

Riscurile corupției și punctele vulnerabile în sectorul apărării

Partea a II-a a Culegerii cuprinde nouă capitole, în care se examinează detaliat sursele și cauzele corupției în sistemul de apărare. În primele șapte capitole se examinează comportamentul corupțional, precum și practicile exemplare de consolidare a integrității și de sporire a transparenței și responsabilității în cele mai importante sfere de administrare a sistemului de apărare: politicile de cadre și managementul resurselor umane, planificarea bugetului de apărare și managementul financiar, achizițiile, aranjamentele și recompensele, externalizarea, privatizarea, parteneriatele public-private în sectorul apărării, utilizarea surplusurilor de echipamente și infrastructură, precum și implicarea personalului și a activelor din sistemul de apărare în activități economice. Capitolul 12 se va focaliza asupra riscurilor de corupție și problemelor legate de integritate în cadrul operațiilor militare contemporane, iar în Capitolul 13 se vor examina cazurile de corupție din domeniul apărării naționale al statelor care au dispute teritoriale nesoluționate sau se află în situații de așa-numite conflicte înghețate.

Capitolul 5

Politica de cadre

Pentru oamenii de rînd, corupția legată de politica de cadre, inclusiv și de managementul sistemului de cadre, nu este considerată drept cea mai vizibilă sau cea mai senzațională formă a corupției. Totuși anume aceste cazuri sînt, deseori, cele mai răs-pîndite și, explicabil, cele mai devastatoare pentru sistemul apărării în general, avînd în vedere faptul că subminează folosirea eficientă a celor mai vitale resurse ale sale – oamenii. În acest capitol vor fi examinate cauzele și impactul practicilor corupte în sfera lucrului cu personalul și vor fi prezentate principiile pe care se bazează măsurile anticorupționale de succes, precum și unele exemple reușite ale modului în care aceste principii au fost aplicate.

Scopul sistemului de management al cadrelor în sectorul apărării este de a asigura ca numărul potrivit de oameni cu experiența și competențele potrivite să se afle pe posturile potrivite pentru a îndeplini sarcinile de apărare: operațiile curente, capacitățile viitoare, procesul de comandă și control etc. Sistemul managementului de resurse umane poate funcționa eficient doar dacă îndeplinește două funcții complementare (vezi Figura 5.1):

1. Determinarea necesităților de resurse umane, în funcție de cererile curente și viitoare ale apărării, dar și de planurile de dezvoltare a forțelor armate. Printre acestea se numără cererile pe termen scurt, care satisfac necesitățile curente ale forțelor armate, pe termen mediu (5-6 ani), care țin de evoluția forțelor armate, și pe termen lung (15+ ani), care corespund scopurilor strategice, de lungă durată.
2. Dirijarea și dezvoltarea potențialului uman, atît sub aspect individual, cît și colectiv, menite să maximalizeze resursele umane disponibile pentru îndeplinirea cerințelor. Această funcție solicită un efort sistematic de atragere, instruire, motivare, desemnare, promovare și menținere a personalului necesar, în măsură să asigure numărul potrivit de angajați cu competențele profesionale necesare (cunoștințe, deprinderi și experiență).

Pentru funcționarii corupți, prezintă un interes deosebit anume cea de-a doua funcție, avînd în vedere faptul că deciziile care se iau în cadrul managementului resurselor umane au impact direct asupra vieții oamenilor și, astfel, pot crea oportunități substanțiale pentru corupție. Prima funcție prezintă un interes mai mic (desigur, ilicit), întrucît deciziile de acest tip nu se traduc ușor în beneficii personale. Și totuși, din perspectiva consolidării integrității, existența unui sistem efectiv de determinare a

necesităților este esențială, deoarece acesta creează un set clar de indicatori standard, legat de politicile și de planurile de apărare, în baza căruia poate fi măsurată eficiența deciziilor cu privire la cadre.

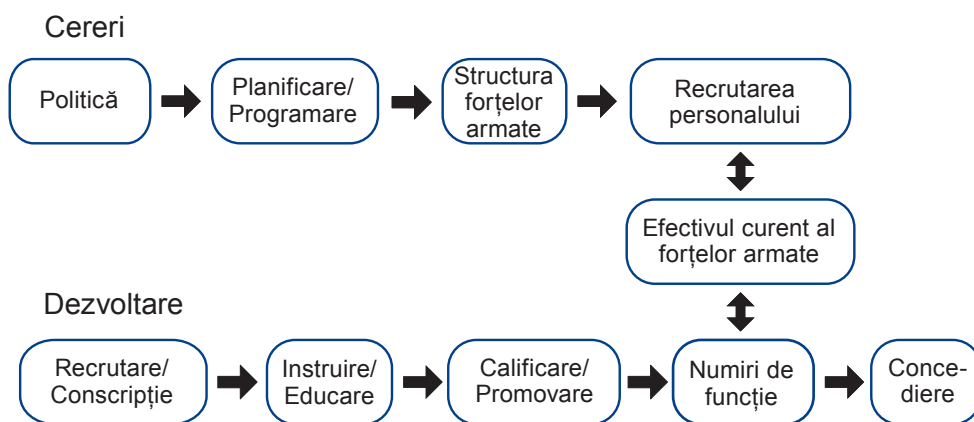


Figura 5.1: Funcțiile managementului de cadre (schema simplificată)¹

Forme ale corupției legate de problemele de cadre

Funcționarii care iau decizii privind cadrele au posibilități enorme de implicare în acte de corupție, fie că fac parte din corpul de comandă, fie că sînt specializați în lucrul cu personalul. Orice decizie cu impact asupra militarului în serviciu poate constitui un prilej: avansarea în post/funcție, stimulentele de ordin financiar ori profesional sau distribuirea de bunuri deficitare (de exemplu, locuințe). Dar și lucruri mult mai obișnuite, precum repartizarea zilnică a ordinelor de serviciu sau acordarea permisilor. Mai mult, autoritatea enormă pe care o au superiorii asupra subalternilor – prin regulamente sau prin tradiție – creează, de asemenea, oportunități pentru corupție, fie prin mitele pe care le oferă subalternii pentru a scăpa de o sarcină grea ori periculoasă, fie prin stoarcerea mitei de către superiori sau soldați mai în vîrstă. În general însă, corupția în sfera lucrului cu personalul comportă trei forme principale: sustragere/extorcare, mituire și rețele de influență.

Sustragere/Extorcare

Funcționarii sau militarii responsabili de distribuirea bunurilor, cum ar fi plata soldelor sau alocațiile materiale – provizii, uniforme sau cazare –, au posibilitatea de a înstrăina o parte din aceste bunuri și de a le trece în propria lor posesie. Uneori, aceste bunuri

¹ Adaptat din Jack Treddenick, „Manpower Management“, în *Defence Management: An Introduction* (Geneva, DCAF, 2009), p. 127.

pur și simplu nu ajung la destinatar, dar, de cele mai multe ori, se recurge la trucuri precum „sufletele moarte“ sau „compensațiile“ bănești. Alt tip de corupție are loc atunci când superiorii, fie ofițeri, fie plutonieri sau ostași de rînd, fac abuz de statutul lor pentru a sustrage proprietatea privată a subalternilor ori a-i extorca de bani contra unor servicii personale, amenințînd cariera sau securitatea individuală a acestora. Sistemele „nomenclaturiste“ de tip sovietic, care ofereau comandanților prerogative practic nelimitate și sisteme de privilegii speciale, creează, la fel, oportunități enorme de abuzuri în serviciu.

Mituirea

Funcționarii împluterniciți să emită decizii pozitive privind cadrele pot să accepte sau să se aștepte la anumite recompense de la persoanele care vor beneficia de pe urma acestor decizii. Recompensele pot varia de la mici cadouri (de exemplu, o sticlă de votcă sau de vin) pînă la sume mari de bani. În sistemele care funcționează în baza altor principii, mituirea unei persoane oficiale se efectuează pentru obținerea – prin încălcarea regulilor sau prin ocolirea lor – a unui beneficiu personal (de exemplu, avansarea în funcție ori în grad, selectarea pentru continuarea studiilor într-o instituție prestigioasă, prelungirea termenului de permisie) care, în mod normal, nu ar putea fi obținut în cazul aplicării regulamentelor sau procedurilor existente. Acolo unde corupția este un fenomen endemic, perspectiva mituirii este sistemică, devine normă; fără mită, sistemul nu va oferi rezultatele rîvnite, atît celui mituit, cît și celui care mituiește, indiferent de împrejurările în care are loc actul de corupție. În cazul în care cîștigurile personale de pe urma unei decizii de promovare a cadrelor sînt de natură bănească (de exemplu, numirea într-o funcție cu un salariu mai mare), mărimea mitei așteptate va fi, deseori, proporțională cîștigului așteptat. Chiar dacă, în aparență, un astfel de caz de corupție sistematică poate părea drept o simplă tranzacție benevolă, cu taxe/prețuri bine cunoscute și prestabilite, în esență, tranzacția este una coercitivă, bazată pe încălcarea de către comandanții aflați în funcțiile respective a drepturilor legitime ale militarilor în serviciu.

Rețelele de influență

Rețelele de influență sînt o varietate a mituirii și, de cele mai multe ori, coexistă cu aceasta. În afară de bani, o valută a corupției sînt informația, favorurile și influența. În sistemele birocratice autoritare, inflexibile și opace, informația este un bun foarte prețios, iar un schimb informal de informații, ocolind canalele oficiale, poate oferi beneficii substanțiale în termeni de influență (sau de oportunități corupționale). În afară de aceasta, acolo unde sistemele oficiale de comunicare și coordonare sînt greoaie și încurcate, schimbul reci-

proc de favoruri poate deveni o normă în obținerea rezultatelor scontate. Aceasta poate conduce la crearea unor rețele complexe de schimburi reciproce de influențe și favoruri, cum ar fi sistemul de „blaturi” de pe timpurile sovietice, care a determinat constituirea unor „clanuri” informale și a unor relații de tip patron-client. Favorurile acordate în cadrul sistemului apărării pot fi conectate, prin intermediul clanurilor sau nepotismului, la relațiile de tipul „eu – ție, tu – mie” sau „patron-client” din întreaga societate.

Riscuri și remedii în domeniul specific ale managementului de cadre

Fiecare fază a ciclului managerial în politica de cadre (vezi Figura 5.1) comportă riscuri specifice de corupție, scheme înrădăcinate și remedii posibile. În această secțiune vor fi identificate unele dintre aceste riscuri și scheme și vor fi prezentate câteva exemple de practici exemplare de limitare a riscurilor de corupție. În același timp, acestea nu pot fi tratate ca fiind exhaustive; schemele corupționale sînt limitate doar de oportunități și de imaginație.

Recrutarea/Conscripția

Conscripția. Evitarea conscripției a devenit o sursă importantă de corupție încă de pe timpurile cînd Napoleon a introdus pentru prima dată sistemul modern de recrutare în Franța. Astăzi aceasta a devenit o adevărată industrie în unele țări. Astfel, în Rusia, unde conscripția este asociată unui serviciu militar desfășurat în condiții dure, scutirea de serviciu costă aproximativ 7 000 de dolari SUA, iar suma totală pe țară a mitelor oferite anual pentru scutirea de conscripție este estimată la 350 milioane de dolari SUA.² Metoda obișnuită de evitare a conscripției constă în procurarea unui document fals care îl declară pe recrut inapt pe motive medicale sau îi oferă o amîinare a serviciului pe motiv de continuare a studiilor. Este posibilă și obținerea unui certificat contrafăcut, conform căruia potențialul recrut și-ar fi satisfăcut deja serviciul militar. În producerea acestor documente se poate implica o întreagă rețea de oameni, compusă din oficiali angajați ai centrelor de conscripție, împreună cu medici sau reprezentanți ai instituțiilor de învățămînt. În afară de aceste certificate false, ce permit evitarea sau amînarea serviciului militar, funcționarii centrelor de conscripție îi pot repartiza pe recruți, contra mită, în unități militare auxiliare ori mai puțin solicitante. Totodată, funcționarii respectivi pot recurge și la amenințări cu repartizarea în unități militare în care serviciul comportă anumite riscuri tocmai pentru

² Estimare făcută de Organizația Neguvernamentală „Indem” de la Moscova, citată de Alastair Gee, „In Russia, the Favorite Pastime of Draft Dodging”, în *US News & World Report* (29 decembrie 2008).

a extorca mită. De obicei, schemele de evitare a conșcripției sînt sistemice și piramidale, o parte din mijloacele acumulate la nivelul de jos fiind plătite în calitate de „tribut, dijmă” șefilor de la ministerele de apărare ori din statele-majore ale forțelor armate, sub patronajul sau protecția cărora aceste scheme funcționează. Încercarea de a controla aceste operații lucrative poate constitui o problemă-cheie în eforturile de restructurare a instituțiilor apărării și poate genera un lobby secret care se va opune trecerii la o armată pe contract.

Instruirea/Educația

Instruirea viitorilor ofițeri

În țările unde prestigiul serviciului militar este foarte înalt, procesul de selectare a candidaților pentru programe de instruire primară a ofițerilor poate fi foarte competitiv, pentru un loc putînd concura, de regulă, pînă la zece și mai multe persoane.³ În aceste condiții, presiunea exercitată asupra comisiilor de admitere pentru ca acestea să accepte candidați din familii de vază ale societății poate fi considerabilă, nemaivordind de stimulentele bănești ilegale din partea celor care percep cariera militară ca pe un bilet de intrare în grupurile sociale elitare. Metodele obișnuite de influență corupțională includ mărirea nejustificată a notelor în timpul interviurilor individuale (adesea, acestea constituie partea principală a procesului de admitere), precum și aprovizionarea concurenților favorizați cu întrebările de la probele scrise și orale înaintea examenelor. Sînt rare ocaziile cînd candidați excepționali, fără relațiile și cunoștințele de rigoare, pot reuși fără sprijinul vreunui patron cu „conexiuni”.

Învățămîntul militar superior (colegiile și academiile militare)

Un potențial semnificativ de corupție îl are și procesul de admitere în instituțiile de învățămînt militar superior. În unele țări, candidații sînt nevoiți să viziteze în mod privat membrii comisiei de admitere și să le ofere diverse daruri pentru a-și asigura participarea la aceste relații „patron-client”.

În timpul studiilor, profesorii, de asemenea, pot interveni în procesul de evaluare, prin mituire sau influență, prejudiciind, astfel, repartizarea absolvenților și evoluția ulterioară a carierei acestora după încheierea studiilor.

³ Astfel, după înscrierea la cursurile Class 2013 ale Academiei Navale a SUA (Annapolis), doar 8,1% din candidați au fost admiși la studii, www.usna.edu/Admissions/documents/Class%20Portrait%202013.pdf.

Caseta 5.1. Consolidarea integrității în cadrul procesului de admitere la cursurile de formare inițială a ofițerilor

În Statele Unite ale Americii, încălcările de la admiterea în academiile militare cu durata studiilor de patru ani constituie, de mai mult timp, un subiect al dezbaterilor politice. Admiterea a fost reglementată prin crearea unui proces de „numiri” politice, separat de procesul de „admitere”. Fiecare membru al Congresului și Senatului Statelor Unite are dreptul să promoveze pînă la cinci elevi care pot să-și facă studiile la orice academie militară într-o perioadă dată de timp. Pentru orice loc vacant, ei sînt autorizați să înainteze pînă la zece candidați. Mulți congresmeni și senatori organizează concursuri locale pentru selectarea candidaților lor, deși nominalizările se fac, uneori, și pe criterii politice, sub formă de favoruri. În afară de aceasta, și președintele SUA poate numi pînă la o sută de candidați pe an din cei cu cel puțin un părinte angajat, la moment, în serviciul militar activ, iar vicepreședintele poate propune cinci candidați pentru concursul general. Candidații pot fi înaintați și de persoanele care se află în serviciu activ în forțele armate și de copiii persoanelor decorate cu ordine de onoare.

Acest proces creează o modalitate legitimă de extindere a influenței politice, dar, în același timp, o canalizează și o limitează. Politicienii au cerințe deosebite față de candidații pe care îi promovează. Impactul acestei influențe politice este limitat de prima triere a candidaților, care le reduce numărul de la 15 000 (ca să dăm exemplul Academiei Navale) pînă la aproximativ 4 500. După aceasta, Academia aplică un proces riguros de admitere, care este completamente separat de procesul de nominalizare a candidaților și implică activitatea unor comisii externe de admitere pentru identificarea celor 1 250 de candidați ce vor fi selectați pentru studiile de mai departe. Deoarece candidații aplică, în paralel, și pentru nominalizare (către oamenii politici) și pentru admitere (către Academia Navală), Academia poate colabora, informal, cu toate autoritățile implicate în procesul de nominalizare pentru a se asigura că vor fi nominalizați cei mai buni candidați selectați pentru admitere. Un alt punct forte al procesului dat constă în faptul că garantează diversitatea geografică a studenților academiei (implicit, a corpului de ofițeri) care provin din cele mai diferite state și districte, reprezentate de congresmenii și senatorii care îi propun pentru admitere.

Într-o democrație mai tânără, cum este Ucraina, prestigiul și tradițiile istorice ale serviciului militar transformă concursurile de admitere în instituțiile de învățămînt mediu militar destinate pregătirii viitorilor ofițeri în adevărate competiții. Pînă nu demult, procesul de admitere era, în mare măsură, organizat de comisiile locale de admitere. Acest fapt a fost considerat de noua conducere a Ministerului Apărării ucrainean, instalată la începutul anului 2005, drept un risc de corupție. A fost luată, prin urmare, decizia de a „dezumfla” acest sistem de învățămînt, reducînd în jumătate înscrierea la studii și aprobînd un program de reducere a numărului de instituții medii militare de pregătire a viitorilor ofițeri de la nouă la cinci (în cadrul unei reduceri generale a instituțiilor de învățămînt de la 60 la 12 unități) către anul 2011. A fost introdus și un sistem strict de supraveghere centralizată a procesului de examinare și admitere sub controlul direct al unui viceministru al apărării. Toate acestea au redus, în mod substanțial, oportunitățile de corupție.

Sursă: Cartea Albă „White Book, Defence Policy of Ukraine 2005”, www.mil.gov.ua; US Naval Academy Admissions: www.usna.edu/Admissions/.

Studiile peste hotarele țării

Luînd în considerare îmbinarea oportunităților de ordin educațional, financiar și de carieră, pe care le oferă studiile peste hotare, procesul de numire a persoanelor care le vor urma devine unul dintre cele mai riscante sub aspectul coruptibilității. Aceste oportunități se oferă, de obicei, prin programe de cooperare internațională, deseori generos finanțate din exterior. Prin urmare, de foarte multe ori, nu sînt aplicate nici procedurile obișnuite de selectare a candidaților (folosite în instituțiile naționale), nici procedurile uzuale interne de control financiar, lăsînd pe funcționarii responsabili pentru cooperare internațională, educație și managementul de cadre să ia decizii privind selectarea candidaților într-un mod foarte discret, aproape independent și aproape fără să-și prezinte sistematic darea de seamă. Pe lîngă practica de promovare a candidaturilor unor persoane inadecvate în baza unor relații sau a mitei, frecvent se întîmplă ca departamentele responsabile să încerce și chiar să rezerveze un număr anumit de locuri pentru a le distribui între candidații din interior. Examinarea rezultatelor acestui proces la cel mai înalt nivel, deseori prezentată drept control anticorupțional, poate conduce, de asemenea, la mituire, dacă șefii superiori nu dau dovadă de spirit de integritate. Partenerii străini cunosc, de regulă, această problemă, dar se află într-o dilemă: fie de a accepta candidații propuși, fie de a insista pe anularea, jenantă politic și profesional, a cursurilor.

Numirea în funcții pentru serviciul militar peste hotare

Locurile multrîvnite de muncă în străinătate sînt: posturile de atașat diplomatic, de ofițer în cadrul misiunilor organizațiilor internaționale (cum ar fi: ONU, UE, OSCE sau NATO), funcțiile de legătură în comandamentele și cartierele generale internaționale, precum și participarea directă în operații internaționale de menținere a păcii. Ca și studiile în străinătate, astfel de numiri deseori oferă o creștere considerabilă a salariului și oportunități substanțiale pentru promovare în carieră. Numirile în structurile internaționale oferă, totodată, o calitate mai înaltă de viață atît pentru individ, cît și pentru membrii familiei sale. Chiar dacă, în aceste cazuri, există și riscuri mari de corupție, sînt și doi factori care le limitează. În primul rînd, multe dintre aceste posturi sînt finanțate din bugetul statului, de aceea selectarea candidaților care le vor ocupa se va afla sub un control mult mai riguros. În al doilea rînd, multe locuri de muncă de peste hotare se află într-o zonă de vizibilitate politică sporită. În aceste cazuri, darea directă de mită pentru ocuparea unui post este riscantă și atunci principala modalitate de a obține funcția dorită este influența. Pe de altă parte însă, cei care vor să ocupe niște poziții mai ordinare sînt ceva mai dispuși să plătească bani gheață pentru obținerea lor. În pofida vizibilității politice, aproape toate persoanele cu funcții de răspundere ar putea fi forțate să „motiveze” un număr suficient de mare de funcționari de nivel mediu sau mic să facă pașii administrațivi și financiari necesari.

Riscurile de corupție sînt cu mult mai mari în situațiile de participare la operațiile de menținere a păcii. Cîștigurile bănești pentru participarea la operațiile de menținere a păcii în străinătate pot fi foarte mari, deoarece mai multe state au adoptat legi care prevăd salarizarea pacificatorilor la standardele Organizației Națiunilor Unite (de exemplu, 50% din rambursările ONU constituie pînă la 700 de dolari SUA pe lună). Spre deosebire de sumele acordate angajaților misiunilor diplomatice de peste hotare, unde oamenii se confruntă cu un alt nivel de cheltuieli cotidiene, această sumă rămîne aproape integral la pacificatori, asigurați de autorități în cadrul misiunii cu toate cele necesare pentru activitățile curente și trai. Astfel, miza poate ajunge la 15-20% din chilipirul bănesc așteptat (de exemplu, pînă la 1 000 de dolari SUA pentru o perioadă de șase luni), dar media poate fi chiar și mai mare. Avînd în vedere faptul că pentru o singură operație este nevoie de zeci sau chiar de sute de militari, iar doritori sînt de cîteva ori mai mulți, este evident că riscurile de corupție și cîștigul așteptat pot fi foarte înalte, mai ales în țările unde contingentele de pacificatori sînt „cîrpite“ din grupuri dispartate de soldați.

Salariul, solda și indemnizațiile

„Sufletele moarte“

Comandanții, deseori cu consimțămîntul funcționarilor administrativi, mențin în registrele lor un număr de soldați fictivi, care primesc soldă, hrană și echipament, ce poate fi sustras sau vîndut. Uneori, numărul acestor „suflete moarte“ poate ajunge pînă la 20-30% din efectivul de bază. Mai sînt și cazuri de fraude electorale, cînd aceste „suflete moarte“ de soldați mai și votează – deloc surprinzător – în unanimitate pentru candidatul puterii.

Premiile/indemnizațiile

Sistemul complex de prime și indemnizații poate fi folosit de persoanele care sînt împuternicite nemijlocit cu distribuirea acestora ca instrument de corupție și menținere a relațiilor clientelare.

Repartizarea spațiului locativ

În țările din spațiul postcomunist necesitățile de spațiu locativ pentru militarii activi sau în retragere depășește, de regulă, cu mult posibilitățile existente. De aceea repartizarea spațiului locativ este însoțită, deseori, de mită sau de trafic de influență. O modalitate este distribuirea inegală a fondurilor pentru construirea de apartamente foarte diferite ca spațiu locativ, militarii tineri fiind constrînși să accepte locuințe substandard, pe cînd ofițerii superiori primesc apartamente luxoase.

Serviciile medicale

Militarii aflați în serviciu activ sau în retragere, precum și membrii familiilor lor, au dreptul la servicii medicale gratuite. Totodată, o îngrijire medicală calitativă este posibilă, uneori, doar dacă medicii sau administratorii medicali sînt mituiți.

Managementul de cadre

În sistemele în care promovarea este condiționată de ocuparea unui post corespunzător rangului militar, procesul de numire în funcție este problema de bază a managementului de personal. Responsabilii de managementul cadrelor pot oferi, pentru bani sau favoriți, informații prealabile despre locurile vacante ce urmează să apară în curînd, preferințele față de candidați și încearcă să influențeze comandantii ca aceștia să-i accepte. Solicitanții pot fi rugați să se prezinte la interviuri private cu comandantii, în timpul cărora aceștia din urmă ar putea aștepta vreun cadou sau chiar mită. Aceeași schemă se aplică și pentru cei care doresc o poziție mai liniștită, mai sigură sau posturi ce le-ar îngădui să participe, de asemenea, la acte de corupție. În acest din urmă caz, s-ar putea dovedi necesară o „mită în avans“, care să fie plătită ofițerilor superiori în contul viitoarelor cîștiguri ilicite.

Caseta 5.2: Consolidarea integrității în cadrul procesului de selectare a cadrelor pentru studii și serviciu în străinătate

La sfîrșitul anilor 1990, sistemul ucrainean al apărării întîmpina dificultăți în folosirea eficientă a numeroaselor oportunități pentru instruire și studii în cadrul Programului Parteneriat pentru Pace (PpP) și al programelor de cooperare bilaterală. Deciziile se luau în baza ofertelor, adică în funcție de numărul de burse propuse, și nu în temeiul unor necesități clar definite. Selectarea candidaților se efectua doar în urma unor înțelegeri private între Direcția de Cadre și Direcția Cooperare Internațională a Ministerului Apărării, fără niciun control extern. Corupția și traficul de influență au pus în întregime stăpînire asupra procesului de selectare.

În următorii cîțiva ani, o serie întregă de factori au contribuit la ameliorarea situației. Crearea, în anul 1999, a Departamentului Parteneriat pentru Pace și Operații de Menținere a Păcii pe lîngă Statul-Major (DPPOMP) a condus la stabilirea unui nou mod de organizare și efectuare a cooperării internaționale, bazat pe cerințe și reguli noi, focalizat pe dezvoltarea interoperabilității și pregătirii pentru operații. În același an, NATO a lansat un oficiu de legătură, plasat în același loc cu DPPOMP, ceea ce a adus un surplus de vitalitate în activitatea departamentului, precum informarea în timp real, resurse și suport politic. Un pas important în cadrul acestui efort l-a constituit decizia Statului-Major de a conecta activități specifice la scopuri specifice de parteneriat (obiectivele de reformare sau de intensificare a interoperabilității).

Către anul 2002, aceste eforturi au dat unele roade: participările la mai multe activități de instruire și operații în cadrul PpP au devenit mult mai consistente, iar calitatea cadrelor instruite a

sporit în mod evident. Mai rămîneau însă alte două probleme. În primul rînd, prea puține lucruri s-au schimbat în modul de selectare a candidaților pentru studii în străinătate de lungă durată, deoarece aceste oportunități erau oferite, în mare parte, în cadrul cooperării bilaterale și de aceea se aflau în afara sferei NATO și a DPPOMP. În al doilea rînd, folosirea „comisariatelor militare“ locale pentru formarea de unități *ad hoc* destinate operațiilor internaționale de menținere a păcii a generat în continuare condiții prielnice pentru multiple acte de corupție.

Noua conducere a Ministerului Apărării, care a venit la putere în februarie 2005, după Revoluția Oranj, a întreprins pași importanți în vederea soluționării acestor probleme de corupție. Ministrul a emis un ordin de aprobare a unui plan anual pentru toate activitățile din străinătate, care trebuia să conțină toate numele și funcțiile efectivului desemnat pentru participare și a insistat să semneze personal toate ordinele de deplasare peste hotare. Chiar dacă acest sistem nou a îngreuiat întru cîțva procesul de luare a deciziilor, vizibilitatea sa la cel mai înalt nivel a contribuit la disciplinarea oamenilor și, în mod evident, a racordat participarea la aceste activități specifice la necesitățile reale ale armatei. Pentru o mai bună evaluare a candidaturilor pentru deplasări, ministerului îi vine în ajutor și Comisia Superioară de Atestare a Ministerului Apărării, în frunte cu prim-vice ministrul Apărării, care examinează dosarele candidaților pentru misiuni de durată, cum ar fi studiile pe termen lung în instituțiile de învățămînt din străinătate, misiunile de observare ale ONU și ocuparea unor poziții în cadrul parteneriatului cu NATO, toate desfășurate în bază de concurs. Ministrul a mai emis un ordin, potrivit căruia toți cei care au studiat anterior peste hotare, au servit în cartierele internaționale sau au participat la misiunile ONU, trebuie să aștepte, de regulă, cinci ani înainte de a redeveni eligibili pentru oportunități similare.

Pentru operațiile de menținere a păcii, Ministerul Apărării a modificat, consiliat de NATO, metoda de organizare a forțelor armate pentru misiuni în străinătate, renunțînd la unități *ad hoc* în favoarea unităților permanente, care pot fi desfășurate rapid și oriunde. Aceasta a eliminat necesitatea de a mobiliza, prin intermediul „comisariatelor“, al rezerviștilor, reducînd considerabil riscurile de corupție.

În sfîrșit, Ministerul Apărării al Ucrainei a cooperat strîns cu Programul de Dezvoltare Profesională a NATO (PDP) destinat angajaților civili, în scopul stabilirii unui sistem competitiv, bazat pe cerințe clare, de numiri în funcții (vezi Capitolul 22 pentru mai multe detalii în legătură cu PDP).

În unele sisteme de apărare, candidații pentru promovare în funcții, în grad sau la studii în străinătate trebuie să se înfățișeze personal la ședințele comisiilor de atestare pentru a răspunde la întrebările membrilor comisiei, fapt ce sporește considerabil subiectivitatea deciziilor luate de aceste comisii. Acolo unde componența comisiilor de atestare este una constantă, este foarte posibil ca, de la bun început, candidații să treacă pe la membrii importanți ai comisiilor pentru a le obține sprijinul la atestare, ceea ce creează oportunități pentru comportamente corupte. Un alt efect al practicilor date este că toți acești candidați devin captivii acestor relații clientelare.

Caseta 5.3. Consolidarea integrității în cadrul comisiilor de selectare a cadrelor pentru promovare

Pentru a se asigura că selectarea ofițerilor pentru promovarea în funcții este pe cât se poate de obiectivă, Statele Unite ale Americii au instituit un sistem de comisii foarte bine reglementat. Un proces similar se desfășoară și pentru evaluarea activității mai multor ofițeri cu funcții de răspundere în sectorul apărării.

Convocarea și conducerea activității comisiilor. Comisiile sînt convocate după necesitate (de obicei, o dată pe an), de către un secretar de stat (un reprezentant politic superior al guvernului), responsabil pentru serviciul militar respectiv. Pentru fiecare grad militar și gen de arme (de exemplu, ofițerii din unitățile de luptă, ofițerii ingineri, ofițerii medici etc.) se convoacă o comisie separată, dar deseori acestea se întrunesc în același loc și timp. Secretarul de stat informează membrii comisiei despre prevederile Memorandumului de Instrucțiuni privind metodele de selectare, factorii ce trebuie luați în considerare, numărul maximal de ofițeri ce trebuie selectați și numărul de rapoarte ce trebuie prezentate.

Calitatea de membru al comisiei. Comisiile se formează din cel puțin cinci ofițeri aflați în serviciu militar activ, selectați aleator dintr-o listă alcătuită de către comandanții marilor unități și care corespund celor mai înalte standarde de profesionalism și integritate. Ei trebuie să dețină un grad militar superior față de cei care vor fi promovați. De multe ori, membrii comisiilor nu cunosc din ce comisie vor face parte înainte de a sosi la ședință. Niciun ofițer nu va participa consecutiv la două ședințe ale comisiilor de selectare pentru același grad sau pentru același gen de arme. În cadrul ședinței este numit un membru al comisiei responsabil pentru elaborarea procesului-verbal și pentru lucrările de secretariat. De obicei, aceste persoane sînt selectate din rîndul managerilor de personal, dar nu pot fi conducătorii nemijlociți ai candidaților.

Membrii comisiilor nu au dreptul să divulge faptul că sînt implicați în activitatea comisiilor curente niciunei persoane în afară de comandanții lor nemijlociți. Orice convorbire telefonică sau întîlnire privată în zona în care se desfășoară ședințele comisiei este strict interzisă. Membrii comisiei nu au dreptul să divulge detaliile procesului de deliberări în cadrul ședințelor unor terțe persoane, inclusiv comandanților sau subordonaților lor, și nici să divulge rezultatele ședințelor înainte de difuzării oficiale a listei celor promovați în grad ori în funcție. Membrii comisiilor își asumă obligația de a nu acorda preferință niciunui candidat sau grup de ofițeri și de a raporta despre orice încălcare a acestor reguli.

Integritatea procesului. Informația care se prezintă la comisie este strict reglementată și provine din dosarul personal al ofițerului și din corespondența oficială a acestuia. Convocarea comisiilor este anunțată cu cel puțin treizeci de zile înainte de ședință, odată cu numele tuturor ofițerilor care vor fi examinați, în scopul revizuirii, corectării sau actualizării dosarelor lor personale. Ofițerii candidați pot să se adreseze comisiei prin intermediul scrisorilor, oferind informații sau clarificări suplimentare. Niciun fel de alte documente prezentate de terțe persoane, fie cu conținut pozitiv sau negativ, nu se acceptă, cu excepția celor care sînt anexate la dosar de însuși ofițerul candidat. Este interzisă prezentarea de informații de genul locului de muncă al soției.

Membrii comisiei nu pot folosi, în timpul deliberărilor, niciun fel de informații, fie cu caracter pozitiv, fie negativ, care nu sînt prevăzute de regulament. Cunoștințele personale și evaluarea calităților profesionale ale candidatului de către un membru al comisiei pot fi luate în considerare doar în cadrul comisiei pentru promovare în gradul militar de general. Nimeni nu are dreptul să se prezinte personal sau să împuternicească pe cineva în fața comisiei ori a secretarului de stat; încercarea de a comunica cu cineva din membrii comisiei pentru a influența deciziile acesteia este considerată infracțiune în regulamentele militare. Secretarul de stat are dreptul să vorbească în fața comisiei, dar toate comentariile sale vor fi înregistrate, transcrise și distribuite membrilor comisiei.

Secretarul de stat sau persoana împuternicită de acesta desfășoară interviuri aleatorii cu președinții, membrii și secretarii comisiilor, cu personalul administrativ, pentru a fi sigur că activitatea comisiilor este în consens cu legile, regulamentele și instrucțiunile respective.

Integritatea deciziilor. Recomandările se fac în baza votului majorității membrilor comisiei; președintelui comisiei nu-i este permis să-și folosească autoritatea pentru a dicta în privința modului de votare pentru un candidat sau altul. Nicio persoană oficială, fie de rang militar sau civilă, nu poate interveni pe lângă comisie pentru a recomanda ori nu o persoană. Raportul comisiei este prezentat secretarului de stat, care poate să-l prezinte și Președintelui Statelor Unite pentru aprobare sau să îl întoarcă aceleiași comisii cu solicitarea de a revedea anumite aspecte. Dacă secretarul de stat cere retragerea din raport a vreunui nume și prezintă comisiei, în acest sens, unele informații suplimentare, aceste informații trebuie să fie prezentate și persoanei în cauză, oferindu-i-se șansa de a răspunde. Cu toate acestea, secretarul de stat nu are dreptul să modifice raportul comisiei; acest drept îi aparține doar Președintelui Statelor Unite, care poate să retragă orice nume înainte ca raportul comisiei să fie aprobat. După aprobare, raportul se prezintă în Senatul SUA, care confirmă ulterior toate avansările în gradele de maior și mai sus.

Sursă: Department of the Army, *Officer Promotions*, Army Regulation 600-8-29 (25 februarie 2005), www.army.mil/usapa/epubs/pdf/r600_8_29.pdf.

Aplicarea abordării strategice: integritate, transparență, responsabilitate

Oamenii sînt ființe complexe. Este greu să evaluezi această complexitate doar prin puterea logicii, iar judecățile noastre despre alții sînt, deseori, foarte intuitive. E un lucru necesar și bun: evaluările noastre intuitive ale altor persoane iau în considerare un volum enorm de informații și sînt uimitor de precise. Intuiția, totodată, este și ea, la rîndul său, foarte subiectivă, diferă de la om la om și tinde să fie influențată de alți factori psihologici. În lucrul cu personalul, ca și în procesul de conducere, principala problemă este nu atît eliminarea evaluării și judecăților intuitive, cît echilibrarea acestora cu unele standarde și judecăți obiective. Orice activitate anticorupțională, dacă se dorește reușita acesteia, trebuie să țină cont de anumite limite ale obiectivității.

Integritatea

În esență, integritatea se referă la procesul de luare a deciziilor. De la ce fel de informații s-a plecat? Care a fost decizia? Cine a luat-o? De ce? Integritatea procesului de luare a deciziilor va fi amplificată, iar standardizarea și obiectivitatea vor fi dezvoltate, dacă funcțiile în cadrul administrării personalului vor fi bine delimitate. Funcțiile-cheie ar trebui să includă:

- *Determinarea unor nevoi curente/viitoare de personal:* aceasta creează un etalon, cu ajutorul căruia se pot măsura și alte acțiuni. Este logic ca această funcție să fie apanajul Ministerului Apărării/Statului-Major.
- *Planificarea strategică a utilizării și dezvoltării forței de muncă:* aceasta definește politicile și abordările dezvoltării resurselor umane necesare pentru atingerea unor scopuri de scurtă, medie și lungă durată. Planificarea strategică presupune elaborarea unor regulamente (care urmează să fie aprobate de autoritățile politice) pentru activitățile de bază, cum ar fi comisiile de selectare sau de atestare, precum și întocmirea unui set de prevederi pentru deciziile zilnice în privința cadrelor, pe care le iau administratorii de personal și comandanții. În mod logic, aceasta este funcția Ministerului Apărării/Statului-Major, distinctă de funcția de *determinare a nevoilor de personal*.
- *Administrarea personalului:* această funcție vine în sprijinul acțiunilor cotidiene referitoare la recrutare, instruire, educare, promovare, calificare, numire în și eliberare din funcție a militarilor. În mai multe țări, există administrații de personal autonome, dar care se află în subordinea nemijlocită a conducerii de vîrf a Ministerului Apărării sau a Statului-Major al Forțelor Armate (în limitele directivelor determinate de planificarea strategică). În alte țări, aceste funcții sînt delegate mai multor subdiviziuni specializate. În cadrul direcțiilor de cadre putem întîlni și o împărțire sănătoasă a funcțiilor între subdiviziunile responsabile pentru managementul de carieră (reprezentînd militarii de rînd) și cele responsabile de determinarea nevoilor de personal (reprezentînd comandanții).
- *Comisiile de atestare:* aceste comisii sînt create pentru examinarea, cu maximum de obiectivitate și în temeiul unor criterii clare, a unor grupuri consolidate de candidați pentru promovare într-un grad sau într-o funcție. Activitatea acestor comisii temporare, care se întrunesc o singură dată și funcționează ca un juriu imparțial, bazat pe reguli și directive stricte, poate fi de un real folos atît la asigurarea imparțialității, cît și la reducerea riscurilor de corupție. Vezi Caseta 5.3, pentru mai multe detalii.

- *Statistica/evaluarea*: această funcție asigură colectarea, analiza și distribuirea către toate instituțiile relevante a informației privind activitățile legate de personal, dar și impactul cumulat al acestora. În mod ideal, statistica și evaluarea trebuie să se realizeze într-o manieră foarte autonomă, pentru a asigura prezentarea către conducerea de vîrf a unor informații corecte privind eficacitatea managementului de cadre.
- *Comandanții*: Comandantul este principalul utilizator zilnic al sistemului de personal, care trebuie să dea dovadă de oarece flexibilitate, în limitele atribuțiilor sale, în ceea ce privește utilizarea liberă a resurselor umane și de reale calități și intuiție de lider necesare atingerii obiectivelor trasate. Comandanții, dar și alți superiori, sînt, în același timp, și sursele principale de informație referitoare la performanțele cadrelor și, deseori, joacă rolul de lobbisti în carierele subordonaților lor și de decidenți în privința noilor numiri în funcții. Cu toate acestea, autoritatea lor nu trebuie să fie una arbitrară sau absolută, pentru a nu viola cumva, din interese de scurtă durată, drepturile subordonaților și de a nu submina interesele de lungă durată ale forțelor armate, legate de dezvoltarea resurselor umane de care acestea dispun.

Fiecare dintre elementele descrise mai sus este funcțional pentru un anumit segment al procesului de management al personalului. Interacțiunea lor amplifică însă la maximum integritatea sistemului în general și sporește gradul de standardizare și obiectivitate al acestuia. Ca toate aceste elemente să funcționeze, este, totodată, important să avem o transparență internă, informația corectă fiind distribuită eficient tuturor elementelor sistemului. O interacțiune fluentă între diferite elemente este, desigur, la fel de importantă pentru asigurarea funcționării eficiente a sistemului.

Transparența

Asigurarea transparenței în domeniul problematic al cadrelor este, din mai multe considerente, un lucru complicat. Mai multe acțiuni importante privind cadrele au un caracter rutinar și se îndeplinesc aproape zilnic, iar aplicarea lor se extinde asupra întregului sistem. Acumularea de informații corecte privind aceste acțiuni este deja o mare realizare, odată ce darea de seamă administrativă se efectuează, de obicei, prin veriga de comandă, astfel încît este foarte puțin probabil ca informația negativă să fie transmisă mai departe și să ajungă la nivelurile superioare ale conducerii. Sistemele automatizate de raportare, care funcționează în timp real, și care sînt delegate persoanelor cu funcții administrative din interiorul verticalei de comandă, pot asigura faptul că structurile centrale ale managementului de cadre vor dispune de un set complet și actualizat de informații despre activitățile întreprinse de comandanți cu privire la personal.

O altă provocare majoră este deosebirea socială și culturală dintre unitățile teritoriale și comandamentele centrale. Abaterile locale de la legile și regulamentele scrise sînt, deseori, sancționate (iar infractorii – protejați), pe plan social, de tradițiile și normele nescrise. Aceste norme nescrise sînt frecvent susținute de convingerea că reprezintă o parte importantă a culturii militare și că sînt vitale pentru obținerea succesului în operațiile de luptă – stimulent puternic pentru cei care se pregătesc să plece la acțiuni adevărate de război. Rădăcinile adînci ale acestor norme creează impedimente serioase pentru avocații integrității. Aceste probleme pot fi rezolvate doar prin consolidarea încrederii între structurile centrale responsabile de cadre și comandanții de unități mici și mari; cu alte cuvinte, partea „operațională” a forțelor armate trebuie să fie sincer convinsă că structurile responsabile de personal împărtășesc același scop – victoria pe cîmpul de luptă – și că nu se preocupă exclusiv de perfecțiunea administrativă. Distribuirea cu regularitate a informației relevante, prin mesaje, conferințe și ședințe cu comandanții, dar și rotația personalului operațional în structurile de management al personalului, pot fi cîteva dintre măsurile capabile să-i convingă pe comandanți mai curînd să se implice în sistemul de administrare a cadrelor, decît să se focalizeze doar pe protejarea propriilor prerogative.

Merită menționate încă două aspecte ale transparenței. Primul se referă la necesitatea de a asigura o claritate și o largă înțelegere a cerințelor față de cadre pentru a garanta, pe viitor, că toate elementele sistemului de cadre vor împărtăși o viziune comună. Al doilea se referă la necesitatea asigurării transparenței în cazul fiecărui militar în parte. Militarii trebuie să aibă acces complet la dosarele lor și să fie în drept să le discute și să modifice compartimentele care conțin erori sau dacă acestea nu le prezintă cum se cuvine succesele. De asemenea, evaluările făcute de comandanți subalternilor trebuie să fie aduse neîntîrziat la cunoștința acestora din urmă, subalternii avînd dreptul să depună o contestație scrisă sau verbală privind evaluarea lor. În sfîrșit, rezultatele deciziilor administrative care afectează grupuri mari de militari trebuie să fie publicate; de exemplu, rezultatele comisiilor de atestare sau lista ofițerilor care urmează să primească locuințe (și succesiunea lor exactă la apartamente). Procesul de implementare a acestor decizii trebuie să fie, de asemenea, accesibil publicului larg.

Responsabilitatea

Trei tipuri de responsabilitate prezintă un interes deosebit în legătură cu problemele de personal. Primul este responsabilitatea comandanților de unități pentru acțiunile lor în cadrul managementului de personal față de structurile centrale responsabile de cadre. Cel de-al doilea este responsabilitatea structurilor centrale față de persoana civilă care se află în fruntea ministerului apărării, numită în această funcție pe criterii

politice. Al treilea este responsabilitatea conducătorilor militari față de parlament și societate.

Caracterul individual al problemelor de personal presupune multă înțelegere pentru nuanțe și soluționarea judicioasă a situațiilor specifice. Practicile exemplare indică asupra faptului că șefii care se află într-un contact permanent cu oamenii sînt cele mai potrivite persoane pentru a soluționa aceste probleme individuale. De aceea, dacă există posibilitatea ca astfel de decizii să fie reexamineate de o autoritate superioară, aceasta nu înseamnă neapărat că va crește și obiectivitatea deciziilor finale. În cazul în care nu există mecanismele necesare pentru accesarea de informații noi în acest proces al reexaminării, exercițiul dat se va transforma, mai degrabă, într-o nouă oportunitate de emitere a unor decizii subiective, în condițiile în care persoana care reexaminează cazul nu suportă nicio consecință pentru efectele practice ale acestor decizii. Este foarte important, pînă la urmă, ca structurile centrale responsabile de personal să micșoreze la maximum numărul deciziilor luate de comandanți care sînt supuse controlului automat. În același timp, aceste structuri ar trebui să ceară raportarea neîntîrziată cu privire la toate deciziile și să monitorizeze tendințele generale, pentru a se asigura că regulamentele și dispozițiile se îndeplinesc întocmai. Comandanții, de exemplu, au tot dreptul să fie acea autoritate care eliberează permisiile. Aprobarea acestor decizii la un nivel mai înalt poate fi efectuată în mod obligatoriu doar în cazurile în care refuzul de a elibera o permisie poate cauza efecte negative (de exemplu, militarul nu a plecat în permisie timp de șase luni sau a pierdut dreptul la indemnizația anuală etc.). În același timp, doar examinînd cu atenție fluxul datelor statistice, ofițerii structurilor centrale responsabile de personal pot constata cînd este depășită limita de concedii, inclusiv pentru comandanți, și cînd nu se achită indemnizațiile.

Totodată, șefilor de rang superior din domeniul apărării li se recomandă să aplice mai curînd controlul general asupra procesului de luare a deciziilor, decît să se ocupe de soluționarea unor cazuri personale aparte. Scopul principal, în acest caz, este dirijarea și asigurarea integrității sistemelor de planificare și de lucru cu cadrele. Din măsurile importante fac parte aprobarea setului de cerințe, elaborarea graficelor de planificare și a instrucțiunilor pentru comisiile de atestare. Este la fel de important să fie examinate cu multă atenție rezultatele unor programe specifice de perfecționare a cadrelor pentru a vedea dacă acestea au atins rezultatele scontate. Șefii superiori ar trebui, desigur, să examineze deciziile specifice și vizibile privind cadrele (avînd în vedere riscurile înalte de corupție), precum și să organizeze teste pentru verificarea integrității întregului sistem.

Un moment important pentru influențarea deciziilor privind persoane concrete este selectarea cadrelor civile și militare de rang superior. Cele mai bune practici sugerează aplicarea unor criterii politice discrete în efectuarea (sau validarea) unei selecții specifice

dintr-o echipă de candidați care au fost deja identificați de comisiile profesionale de atestare civile și militare drept calificați pentru cutare sau cutare post.

Persoanele numite în funcții politice trebuie, la fel, să-și facă darea de seamă față de guvern și forul legislativ. Competențele deputaților din parlament ar trebui să includă aprobarea rapoartelor comisiilor de atestare sau ale comisiilor de numiri, precum și dreptul de a aproba cadrele superioare. Legislativul trebuie, de asemenea, să asigure un cadru legal clar privind drepturile omului și condițiile serviciului în forțele armate. Un avocat al poporului (așa-numitul *ombudsman*) ar putea fi însărcinat cu supravegherea modului de respectare a acestor prevederi legale în unitățile militare.

Concluzii

Corupția în domeniul cadrelor poate submina substanțial capacitatea de apărare a statului, implicit securitatea sa națională, în favoarea câștigului personal. Date fiind resursele enorme și timpul investite în formarea unor cadre calificate – timp ce se măsoară în decenii în cazul conducătorilor de rang înalt și al experților –, aceste pierderi pot fi serioase și de lungă durată. O corupție de acest gen poate deveni stabilă, sistemică și autoregenerabilă, iar cei care s-au obișnuit să dea și să ia mită sau își folosesc relațiile pentru a avansa vor face tot posibilul pentru a păstra această stare de lucruri pe viitor. Prin urmare, se creează un „sistem din umbră”, bazat pe contacte personale, loialitate și corupție care, deseori, se conectează, prin intermediul ofițerilor în retragere și al membrilor familiilor lor, la o rețea mai vastă de clanuri din interiorul societății. Acest fenomen slăbește veriga obișnuită de comandă și subminează etica și morala militară, dar și înțelegerea riscurilor comune, principiul meritocrației și voința de a-și sacrifica interesele proprii unor scopuri comune.

Pentru a combate corupția în structurile de personal și pentru a preveni – sau a repara – daunele cauzate capabilităților de apărare ori eticii militare, sînt necesare eforturi și acțiuni susținute. Eforturile susținute presupun și o atenție susținută a conducătorilor de rang înalt, precum și o echipă dedicată de profesioniști. Această echipă poate fi puțin numeroasă, dacă este una profesionistă, dar înzestrată cu împuterniciri și avînd acces direct la un șef superior responsabil de domeniu.

Sarcina principală a unei atare echipe ar fi, desigur, identificarea și combaterea unor tipuri și scheme specifice de corupție în cadrul structurilor de personal. Dar această sarcină nu ar trebui să sustragă atenția de la scopul principal: cel de consolidare a integrității, a transparenței și a responsabilității în procesele-cheie de luare a deciziilor. Acest lucru se realizează cel mai bine prin implementarea unui sistem ce ar echilibra politicile de vîrf, procesul de luare a deciziilor și controlul asupra puterii discreționare și inițiativei comandanților. Trebuie stabilite, totodată, criterii clare pentru informațiile care se pun la dispoziție și deciziile care se iau mai apoi în baza acestora. Informațiile trebuie să

fie disponibile pentru toate părțile implicate (în limitele prevederilor de confidențialitate) și să fie aplicate măsurile de asigurare a exactității acestora. Trebuie să existe claritate privind persoanele responsabile pentru fiecare decizie și persoanele față de care acestea poartă răspundere. Cel mai important lucru, probabil, este însă focalizarea atenției tuturor asupra unui set comun de cerințe ce ar reflecta o viziune și o etică militară comună, prin care corupția ar fi anatemitată și expusă în toată goliciunea ei, ca principala componentă a unei posibile înfrîngerii militare.

Capitolul 6

Bugetarea și managementul financiar al sectorului apărării

Elaborarea bugetului apărării naționale este un proces de alocare a mijloacelor financiare pentru activități de apărare. Este un proces amplu care cuprinde planificarea, executarea, raportarea și auditul bugetului. Un proces transparent de elaborare a bugetului militar și un management financiar responsabil sînt cheia asigurării integrității tuturor activităților de apărare și reducerii potențialului de corupție în sectorul apărării. Managementul financiar netransparent în domeniul apărării, laolaltă cu o responsabilitate insuficientă, creează circumstanțe propice apariției unor practici corupte. Chiar dacă nu există cazuri evidente de corupție, planificarea defectuoasă, disparitățile dintre procesul de elaborare a politicilor, de planificare și de elaborare a bugetului, precum și controlul slab asupra cheltuielilor subminează serios atingerea performanțelor în sectorul apărării și contribuie la demotivarea atît a militarilor, cît și a personalului civil.

În acest capitol ne vom focaliza atenția asupra principiilor de elaborare a bugetului și problemelor care însoțesc acest proces. Un interes deosebit prezintă modul de promovare a principiului integrității în procesele bugetare. În compartimentele respective din Partea a III-a a acestei *Culegeri* este examinat, de asemenea, rolul Parlamentului, al Curții de Conturi, al societății și a altor actori în procesul dat.

Principii și cerințe

Procesul bugetar și managementul financiar în domeniul apărării reflectă procedurile și practicile bugetare aplicate în sectorul public. Prin urmare, analiza formelor corupției în apărare, referitor la managementul financiar, ar trebui să înceapă cu analiza implementării principiilor de bază ale unui proces de bugetare veritabil în sectorul public, prezentat în Caseta 6.1. Chiar dacă cerințele Băncii Mondiale nu se referă nemijlocit la domeniul securității și apărării naționale, aceste principii se aplică, în egală măsură, procesului bugetar și managementului financiar din sectorul defensiv.

În concepția modernă a procesului de bugetare a apărării, alocarea de bani și, respectiv, de oameni, echipamente și infrastructură pentru activitatea de apărare contribuie, în mod clar, la realizarea obiectivelor de securitate și apărare națională și la implementarea strategiei militare. După cum s-a exprimat fostul Președinte al SUA, Harry S. Truman, „strategia, programele și bugetul – toate împreună sînt aspecte ale aceluiași decizii de bază”¹.

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

Caseta 6.1. Principiile de bază ale unui proces bugetar eficient în sectorul public

Banca Mondială definește următoarele principii de bază ale unui proces bugetar și ale unui management financiar eficient care sînt în întregime aplicabile și la bugetarea sectorului apărării:

- *Comprehensivitate*: Bugetul trebuie să cuprindă toate operațiunile fiscale;
- *Disciplină*: Deciziile trebuie luate doar decurgînd din posibilitățile financiare reale pe termen mediu; bugetul trebuie să absoarbă doar resursele necesare pentru implementarea politicilor guvernamentale, iar alocările bugetare trebuie ajustate la aceasta;
- *Legitimitate*: Politicile pot fi modificate în procesul de implementare doar de acei politicieni care au participat la elaborarea lor și au aprobat varianta inițială;
- *Flexibilitate*: Deciziile trebuie luate ținîndu-se cont de toate informațiile relevante disponibile;
- *Predictibilitate*: Trebuie să existe stabilitate în politicile strategice și macroeconomice, dar și în finanțarea politicilor curente;
- *Contestabilitate*: Toate sectoarele trebuie să concureze în mod egal pentru finanțare în timpul planificării bugetare;
- *Obiectivitate*: Bugetul trebuie să derive dintr-o proiectare nepărtinitoare a veniturilor și cheltuielilor;
- *Informare*: Determinarea unui quantum al cheltuielilor generale pe termen mediu, pe fundalul căruia poate fi efectuată evaluarea modificărilor bugetare în urma schimbării de politici strategice, și prezentarea unor informații corecte privind cheltuielile, eficiența și eficacitatea acestora;
- *Transparență*: Politicienii trebuie să țină cont, în deciziile pe care le iau, de toate informațiile și problemele relevante și apoi să le comunice și să le explice opiniei publice;
- *Responsabilitatea*: Politicienii trebuie să poarte responsabilitate pentru exercițiul autorității cu care au fost împuterniciți.

Sursă: World Bank, *Public Expenditure Management Handbook* (Washington, DC: The World Bank, 1998), p. 1-2.

Lucrurile nu au stat însă întotdeauna așa. În sistemele *cameralistice* de bugetare și contabilitate, introduse în Europa în Evul Mediu, un suzeran cheltuie o sumă oarecare de bani pe parcursul unui an fiscal, dar chiar și în cazul în care procesul se află sub control, nu există o estimare riguroasă a rezultatelor. Astfel de sisteme mai sînt cunoscute și ca sisteme bugetare și de management financiar „orientate spre cheltuieli”. Acestea continuă să funcționeze în mai multe țări, deservind sectorului apărării. În

aceste țări, parlamentul votează pur și simplu propunerea bugetară a guvernului de a cheltui o anumită sumă pentru, de exemplu, salariile personalului civil și militar, pentru operații și mentenanță, pentru investiții capitale, cercetări științifice și dezvoltare. În realitate însă, chiar și la un grad mult mai mare de detalieri, o asemenea prezentare a bugetului militar propus nu permite înțelegerea legăturii dintre obiectivele politice strategice și cerințele bugetare.

În schimb, prezentarea unei conexiuni clare și verificabile dintre obiective, strategie și implementare este indispensabilă atât pentru evaluarea rezultatelor, cât și a performanțelor. În Caseta 6.2 sînt prezentate dimensiunile critice ale performanței în evaluarea sistemelor și practicilor de management financiar public.

Integritatea proceselor

Spre deosebire de sistemele bugetare „orientate spre cheltuieli”, sistemele „orientate spre eficiență și rezultate” sînt menite să traducă obiectivele de securitate și apărare în cerere de capabilități și în programele respective, iar mai apoi, în cereri de buget. Cel mai bun sistem cunoscut de acest fel este Sistemul de Planificare, Programare și Bugetare al Ministerului Apărării al Statelor Unite ale Americii (SPPB), instituit la începutul anilor 1960 de către inspectorul financiar superior al ministerului de resort, Charles J. Hitch, sub patronajul nemijlocit al ministrului Apărării de atunci Robert S. McNamara. Mai multe state, în particular țările din Europa Centrală și de Est și fostele republici sovietice, aflate în perioada de tranziție postcomunistă, încearcă să reproducă sau să adapteze SPPB-ul american ca instrument principal în cadrul unui management eficient și rezultativ al instituțiilor de apărare și ca bază pentru un control democratic al domeniului apărării naționale.

Caseta 6.2. Parametrii principali în măsurarea performanțelor managementului financiar public

Programul Cheltuieli Publice și Responsabilitate Financiară (Public Expenditure and Financial Accountability–PEFA) al Băncii Mondiale a identificat șase parametri de performanță fundamentali pentru un Sistem de Măsurare a Performanței echilibrat și deschis:

1. *Credibilitatea bugetului*: bugetul trebuie să fie unul realist și implementat potrivit destinației;
2. *Comprehensivitate și transparență*: bugetul și controlul asupra riscului fiscal sînt comprehensive, iar informația bugetară și fiscală – accesibilă publicului;
3. *Elaborarea bugetului în baza politicilor guvernamentale*: bugetul este elaborat în strictă conformitate cu politicile guvernului;

4. *Previzibilitate și control asupra executării bugetului:* bugetul este implementat într-o manieră ordonată și previzibilă, cu mecanisme și posibilități de control și de gestionare a fondurilor publice;
5. *Calcul, evidență și înregistrare contabilă:* se produc, se mențin și se diseminează registre și informații contabile adecvate, satisfăcând exigențele de control, management și dare de seamă;
6. *Control extern și audit:* sînt create toate condițiile necesare pentru controlul asupra finanțelor publice și mecanismele de intervenții guvernamentale.

Sursă: World Bank, *Public Financial Management: Performance Measurement Framework* (Washington, DC: PEFA Secretariat, iunie 2005), p. 2.

Astfel de sisteme precum SPPB stipulează o legătură transparentă dintre obiectivele apărării și bugete, precum și dintre planurile și programele de lungă și medie durată și activitățile curente. În astfel de condiții, atît politicienii din guvern, cît și deputații din parlament vor fi capabili să înțeleagă care va fi impactul unor decizii concrete asupra alocărilor pentru apărare și distribuirii acestora pentru programe și activități militare, asupra posibilității de atingere a obiectivelor apărării naționale și, respectiv, asupra riscurilor pentru securitatea statului. Asemenea sisteme servesc și la asigurarea unei flexibilități bugetare în condiții schimbătoare, păstrîndu-se, totodată, nivelul necesar de transparență și de responsabilitate.

Trebuie, în același timp, să se țină cont că SPPB în sine, deși reprezintă un mecanism puternic de asistență, nu poate garanta integritatea întregului ciclu de management al domeniului apărării. Această sarcină poate fi atinsă prin complementarea SPPB cu modalități eficiente de supraveghere a executării bugetului, de sporire a responsabilității, de funcționare a mecanismelor de evaluare și audit. Tocmai de aceea, recent, Ministerul Apărării al SUA a adăugat, în mod explicit, fazele de Executare și Evaluare la „PPB“, iar acum folosește termenul de *sistem PPBEE*. Sistemul PPBEE asigură, astfel, un control atotcuprinzător asupra cadrului de cheltuieli și a legalității acestuia, a eficienței și efectivității managementului.²

Pornind de la necesitatea de a corobora obiectivele de apărare, strategia, planurile și rezultatele implementării lor, unele state le integrează în *managementul strategic al apărării*. În Caseta 6.3 este prezentat un exemplu de stat, al cărui buget și management financiar al apărării sînt expuse într-un document-cadru de management strategic, care

² François Melese, „Instruments for Measuring Accountability, Transparency and Control of Expenditures in the Security and Defence Sector“, prezentare făcută la Conferința organizată de NATO și RACVIAC „Pentru un management mai bun al resurselor apărării, inclusiv consolidarea integrității în forțele armate“, Zagreb, Croația (14-16 septembrie 2009).

garantează constanța orientării politice, transparența, credibilitatea, controlul intern și extern într-un mediu dinamic de planificare și executare.³

Nu mai puțin importantă este și păstrarea integrității procesului bugetar în circumstanțe schimbătoare, în special în acele țări unde bugetul are o perspectivă mai îndelungată, ca în cazul Regatului Unit, care elaborează bugetul pentru o perioadă de patru ani, exemplu prezentat în Caseta 6.4, laolaltă cu delegarea de autoritate pentru executarea bugetului.

Ministerul Apărării al Olandei, de exemplu, aplică un mecanism de ajustare a unor capacități urgente la procesul operațional curent, drept exemplu, în acest sens, putînd servi așa-numitele achiziții „din mers”. De obicei, e vorba de programe relativ mici care intră sub incidența autorității deținătorului de buget. Acest lucru se întîmplă în sistemele de planificare suficient de robuste pentru a produce planuri realiste și suficient de flexibile, deci apte să se acomodeze unor circumstanțe neașteptate. În orice caz, astfel de cheltuieli bugetare trebuie să rămîna obiectul unui control permanent extern și intern și al auditului, indiferent de gradul de urgență și/sau de confidențialitate a cererii.

Caseta 6.3. Managementul financiar în cadrul managementului strategic al apărării

Pentru a imprima planurilor, bugetelor și activităților de audit credibilitate, transparență și orientare politică, Ministerul Apărării al Bulgariei este pe cale să implementeze o nouă și cuprinzătoare schemă a managementului strategic de apărare. Aceasta se focalizează pe cinci procese de bază:

1. Analiză și reevaluare a politicii de apărare;
2. Orientare politică;
3. Trecere în revistă a necesităților sectorului apărării;
4. Asigurare a capacităților de apărare;
5. Evaluare a performanței și a rezultatelor.

O analiză și evaluare a politicii de apărare se desfășoară la începutul activității fiecărui cabinet de miniștri nou și se încheie prin publicarea Cărții Albe a Apărării, toate fiind prezentate apoi pentru aprobare Parlamentului Bulgariei. O nouă reevaluare poate fi desfășurată în timpul acestui ciclu politic regulat în urma unor schimbări esențiale în mediul de securitate, de exemplu, odată cu declanșarea unei crize economice ori financiare (sau, în cazul unei țări partenere care dorește să adere la NATO, după primirea invitației de aderare la alianță).

Ministerul Apărării elaborează, la rîndul său, linii politice directe și de planificare la începutul fiecărui ciclu anual de planificare, dar și atunci cînd estimările în cadrul unui an fiscal indică asupra necesității ajustării obiectivelor și planurilor de activitate la constrîngerile financiare.

³ Acesta este un model de abordare procesuală a consolidării managementului bugetar și financiar al apărării. Pentru a vedea un exemplu de schimbări organizaționale, vezi Caseta 17.1.

Analiza și evaluarea cererilor de capabilități defensive se efectuează bianual, ambele fiind coordonate cu procesele de planificare din NATO și UE. Acest exercițiu se încheie prin luarea unei decizii privind portofoliul viitoarelor capabilități de apărare, unul cuprinzător și realist. O parte din subcomponente reprezintă capabilități-țintă pentru managerii de programe și urmează să fie atinse prin câteva procese de bază, descrise mai jos.

Procesul de constituire a capabilităților de apărare constă din programare, planificare pe termen scurt și implementare. Programele de apărare specifică modul în care vor fi atinse în anii următori scopurile de creare a capabilităților de apărare. Odată ce sînt luate deciziile privind programele, în primul sau în al doilea an managerii programelor apărării detaliază în continuare componentele capabilităților (sau tipurile de resurse) din, de exemplu, bugetul de apărare, planul de achiziții, planurile de recrutare și de instruire, planurile de dezvoltare a infrastructurii etc. Toate aceste planuri sînt implementate apoi pe parcursul anului fiscal.

Procesul de evaluare servește la verificarea legalității cheltuielilor efectuate, la măsurarea performanței și a rezultatelor obținute, precum și a eficienței tuturor activităților de apărare. Procesul dat se desfășoară o dată la fiecare patru luni și cuprinde o reevaluare a prognozelor emise la etapa de planificare. Acest exercițiu oferă liderilor politici un feedback și poate conduce, de asemenea, la recomandarea de a redefini obiectivele, strategiile și constrîngerile printr-o trecere în revistă și reevaluare a planurilor sau a programelor, ori, dacă pronosticurile făcute la etapa de planificare s-au schimbat simțitor, la reevaluarea cererilor de capabilități sau chiar a politicii de apărare în sine a țării.

Această abordare s-a dezvoltat în baza experienței acumulate timp de mai mulți ani de Ministerul Apărării și a lecțiilor însușite în urma folosirii sistemului de planificare, programare și bugetare. Abordarea dată continuă să susțină bugete bazate pe politici, dar adaugă câteva elemente esențiale: (1) instituie o nouă înțelegere a noțiunii de capabilitate de apărare, concepută ca debit al tuturor activităților managementului de apărare, inclusiv al managementului financiar, și ca principal indicator al performanței și rezultatelor; (2) adaugă, la controlul financiar, evaluarea regulată a eficienței și eficacității și (3) oferă politicienilor posibilitatea de a echilibra balanța între obiectivele apărării, planuri și resurse financiare și, mult mai important, de a le ajusta la împrejurările în permanentă schimbare.

Introducerea unei astfel de abordări a managementului strategic contribuie la îmbunătățirea calitativă a credibilității bugetului de apărare, consolidează capacitatea de predictibilitate și controlul asupra executării bugetului, adaugă mecanisme de supraveghere externă și audit, precum și facilitează ameliorarea continuă a întregului proces de activitate și metodele de planificare.

Sursă: Pentru detalii asupra procesului nr. 4, vezi Todor Tagarev, „Introduction to Program-based Force Development“ în *Defence Management: An Introduction* (Geneva: DCAF, 2009), p. 75–92; pentru politici și practici ale altor țări în managementul strategic de apărare, vezi și Stephan De Spiegeleire et al., *Closing the Loop: Towards Strategic Defence Management* (The Hague: The Hague Centre for Strategic Studies, aprilie 2009).

Delegarea împuternicirilor și responsabilitatea

Una dintre cauzele ineficienței mai multor sisteme bugetare este centralizarea nu doar a procesului de planificare a bugetului, dar și a fazei de executare. Centralizarea excesivă a procedurilor de luare a deciziilor, atât de caracteristice sistemului sovietic de comandă, continuă și azi să aibă un impact asupra stilurilor de management în spațiul postsovietic. În multe cazuri, anume ministrul Apărării este persoana care trebuie să autorizeze chiar și cele mai mici cheltuieli.

O astfel de centralizare încetinește procesul de luare a deciziilor și lasă foarte puțin timp pentru luarea în considerare a unor soluții alternative. Dar mult mai gravă este pierderea transparenței: atunci când propunerile pentru cheltuieli sînt propulsate pe verticala ierarhică a guvernării, întotdeauna prin semnături ale persoanelor responsabile la fiecare nivel al instituției militare a statului, îți scapă foarte ușor atât persoana care a generat în realitate cererea de resurse, cât și impactul pe care îl va avea această cerere asupra altor activități militare.

Organizațiile care dispun de un management eficient se descurcă în această privință prin delegarea împuternicirilor și a responsabilităților. În Caseta 6.4 se aduc exemple de delegare a împuternicirilor care merg mîna în mîna cu implementarea unor proceduri riguroase de dare de seamă și audit.

Credibilitate și comprehensivitate

Pentru a fi credibil, bugetul apărării trebuie să fie realist și implementat potrivit destinației sale. Pentru a asigura credibilitatea, atât procesul bugetar, cât și bugetul apărării trebuie să fie cuprinzător și să se întemeieze pe date și informații vrednice de încredere.

Credibilitatea este examinată aici din trei puncte principale de vedere:

1. Costurile preliminare ale programelor și proiectelor apărării se bazează pe informație statistică autentică sau, cînd astfel de date statistice sînt indisponibile, se întemeiază pe studii serioase ale parametrilor de control. Folosirea regulată a evaluărilor independente înainte de luarea de decizii privind alocarea unor resurse semnificative pentru un program anumit poate contribui la sporirea credibilității propunerilor bugetare.

Caseta 6.4. Delegarea împuternicirilor și responsabilitatea beneficiarilor de bugete în Ministerul Apărării al Marii Britanii

Marea majoritate a activităților în instituția de apărare a Marii Britanii sînt efectuate de către opt beneficiari principali ai bugetului (Top Level Budget–TLB holders). Rezultatele scontate ale activității structurilor TLB, precum și volumul resurselor pe care acestea urmează să le primească pentru activitatea respectivă sînt prevăzute în Planul de Apărare.

Un viceministru permanent al apărării oferă fiecărei structuri TLB puteri delegate extensive asupra cadrelor, infrastructurii, bugetului. Fiecare beneficiar TLB semnează, împreună cu viceministrul permanent al Apărării și cu șeful Marelui Stat-Major, un acord de livrare a serviciilor, în care se specifică:

- rezultatele scontate ale activității beneficiarului TLB;
- resursele alocate pentru obținerea acestor rezultate și
- autoritatea financiară, de personal, comercială și de altă natură, delegată de beneficiarul TLB.

Acordul mai include indicatorii-țintă de performanță ai beneficiarului TLB, care derivă din obiectivele și indicatorii-țintă ai Planului de Apărare.

Beneficiarii TLB sînt responsabili de performanțele organizațiilor lor, inclusiv de performanțele unităților și agențiilor subordonate ierarhic. Conducătorii executivi ai acestor unități și agenții primesc, la rîndul lor, respectivele puteri delegate și își fac darea de seamă beneficiarului TLB pentru modul în care și-au utilizat resursele.

Beneficiarii TLB își fac, la rîndul lor, raportul în cadrul Comisiei de Apărare, în prezența viceministrului permanent al Apărării și a șefului Marelui Stat-Major, pentru rezultatele obținute și modul de folosire a resurselor lor, pe cînd viceministrul permanent al Apărării, în calitate sa de șef al departamentului financiar-economic, își face darea de seamă în fața parlamentului pentru folosirea economă, eficientă și efectivă a resurselor de apărare, pentru administrarea prudentă, regularitatea și corectitudinea achizițiilor de apărare.

Pentru a îmbina delegarea autorității și dările de seamă, Ministerul Apărării al Marii Britanii aplică un mecanism cunoscut drept *Balanced Scorecard*. Acesta este un sistem strategic de planificare și management folosit pentru a racorda activitățile de la toate nivelurile la viziunea și strategia organizației, de a ierarhiza obiectivele și indicatorii, de a îmbunătăți comunicarea internă și externă și de a monitoriza gradul de performanță organizațională în temeiul scopurilor strategice.

Surse: Ministerul Apărării al Regatului Unit, *How Defence Works. Defence Framework* (London: Ministry of Defence, 2009); Ministerul Apărării al Regatului Unit, *Defence Plan 2007* (London: Ministry of Defence, 2007).

2. Funcționarea adecvată a sistemului contabil. Sistemul contabil trebuie să fie, de asemenea, unul comprehensiv, oportun și supus unor audite regulate.
3. Înțelegerea riscurilor asociate implementării tuturor programelor sau proiectelor de bază, cu punerea la punct a procedurilor și instrumentelor adecvate ale managementului de riscuri.

Următoarele trei aspecte ale unei bugetări ample a sectorului militar sînt esențiale pentru asigurarea credibilității:

1. *Procesul de planificare a bugetului trebuie să includă toate operațiunile fiscale și toate activitățile instituției de apărare națională.* Nimic nu se face și nici nu se plătește în afara bugetului apărării. În cazul în care structurile militare sînt implicate în activități economice sau li se permite să perceapă de la clienți plăți pentru anumite servicii, tranzacțiile respective sînt efectuate în cadrul procedurilor bugetare. Acest lucru se referă și la tranzacțiile internaționale și la transferarea unor sume de la un an bugetar la altul, precum și la eventualele rambursări pentru achizițiile de apărare.
2. *Procesul bugetar este examinat într-un mod amplu, ca un proces continuu, începînd de la formularea obiectivelor politicii militare, de la cererile și programele apărării și pînă la executarea bugetului, elaborarea rapoartelor și auditul acestor rapoarte.* Procesul dat se caracterizează mereu prin integritate.
3. *Procesele de planificare, în cele mai diferite faze ale acestora, includ și examinarea alternativelor.* Participanții la procesul de planificare caută tot felul de soluții posibile, dar și în cazul în care nu este posibilă nicio soluție, din cauza capacității analitice limitate, aceștia examinează oricum cel puțin două soluții alternative și diferite din punct de vedere calitativ pentru cererile bugetare studiate.

Verificarea minuțioasă a implementării și a rezultatelor obținute reprezintă o experiență instructivă, contribuind, de asemenea, la consolidarea managementului financiar și bugetar al apărării. Verificările preliminare ale unor aspecte selectate aleatoriu, efectuate de persoane ce nu au fost implicate direct în procesul de planificare înainte de alocarea unor resurse considerabile, sînt primate, la fel, ca un instrument important pentru consolidarea integrității și reducerea potențialului de corupție în sectorul apărării naționale.⁴

⁴ Valeri Ratchev, „Effective Defence Police through Integrated Management, Transparency and Accountability”, în *Integrity in Defence: Effective, Transparent and Accountable Management* (Sofia: Euro-Atlantic Education Initiative, 2009), p. 1-94.

Transparența în cadru multinațional

În ultimele cîteva decenii, transparența procesului bugetar și a bugetelor apărării este considerată drept o măsură importantă de securitate și de consolidare a încrederii. Astfel, nu este deloc surprinzător faptul că una dintre primele inițiative în cadrul Pactului de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est, lansată la sfîrșitul anilor 1990 în fosta Iugoslavie după încheierea războaielor civile de pe teritoriul acesteia, a fost Inițiativa Transparenței Bugetare ITB (Budget Transparency Initiative–BTI). Proiectul este prezentat pe scurt în Caseta 6.5.

Unul dintre scopurile acestei Inițiative a fost schimbul de informații privind procesele de elaborare și de argumentare a bugetelor, precum și bugetele militare ca atare. Pentru mai mulți ani înainte, cele două anuare publicate de secretariatul Inițiativei au servit drept cea mai cuprinzătoare și autoritară sursă de informații disponibilă publicului larg privind bugetele militare ale statelor din Europa de Sud-Est.⁵

Caseta 6.5. Exemplu de abordare regională pentru încurajarea transparenței în cadrul procesului bugetar în sectorul apărării

Pe parcursul anilor 1990, întreaga regiune sud-est europeană (ESE) s-a aflat într-o adevărată stare de turbulență. Țările ESE sufereau din cauza războaielor și a conflictelor, îndurînd, în același timp, toate greutățile perioadei de tranziție spre economia de piață. Odată ce conflictele armate s-au încheiat, transformările democratice au condus spre o restructurare fundamentală a forțelor armate, spre schimbarea rolului militarilor în sistemele politice naționale. Toate țările ESE s-au angajat într-un proces de constituire a unui control democratic eficient al forțelor armate și au fost motivate în dorința de a introduce practici transparente și responsabile în activitățile guvernului, inclusiv în domeniul apărării.

Iată de ce una dintre primele inițiative în cadrul Pactului de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est a avut ca scop promovarea transparenței procesului bugetar, transparența fiind concepută atît în termeni de accesibilitate a informației despre bugete și executarea acestora, cît și în termenii unui proces deschis de luare a deciziilor, orientat pe politici și accesibil societății civile. Avînd în vedere faptul că procesul bugetar militar reprezintă nucleul controlului democratic asupra forțelor armate și al stabilității regionale, Inițiativa Transparenței Bugetare (ITB) a Pactului de Stabilitate urmărește promovarea transparenței locale și internaționale a bugetelor militare și a proceselor bugetare din domeniul apărării din toate țările Europei de Sud-Est și, totodată, încurajează practicile exemplare în procesul de luare a deciziilor în sectorul apărării (elaborarea politicilor, a planificării, a programelor și a bugetului), cu un accent deosebit asupra responsabilității.

⁵ Secretariatul Inițiativei Transparenței Bugetare, *Yearbook on Defence Spending in South-Eastern Europe – 2001* (Sofia: Budget Transparency Initiative Secretariat, 2002).

Un al scop a fost acela de a identifica practicile exemplare în interiorul țărilor care se confruntau cu provocări similare și de a promova principiile bunei guvernări în sectorul apărării naționale. Unul dintre instrumentele de identificare și diseminare a practicilor exemplare în procesul bugetar al apărării a fost adoptarea unei metodologii comune. Această metodologie, intrată în mod oficial în vigoare în anul 2003, constă din obiective de referință, dintr-un chestionar și un proces de identificare a domeniilor unde se atestă cea mai mare nevoie de ameliorare a situației și unde asistența este stringentă. Obiectivul de referință este prezentat în următoarea secțiune.

Implementarea acestui mod de abordare a problemei în cadrul unei structuri regionale sau multinaționale presupune efectuarea unor evaluări și verificări reciproce, precum și exercitarea de presiuni pentru diseminarea informației despre buget, pentru schimbul de experiență bugetară și pentru îmbunătățirea acestei experiențe. S-a dovedit că o astfel de abordare multinațională a problemelor facilitează, în mod eficient, introducerea de practici exemplare în procesul bugetar și în managementul financiar al apărării. Ea poate fi privită, totodată, și ca o finalitate a procesului de consolidare a integrității și de reducere a potențialului de corupție în sectorul apărării.

Obiectivul de referință al procesului de bugetare în Sud-Estul european

Metodologia de evaluare a transparenței procesului bugetar în statele din Europa de Sud-Est recurge, deseori, la compararea unor prevederi și practici specifice cu un sistem ideal care servește drept reper.⁶ Nu este însă absolut necesar ca un astfel de sistem să existe. Sistemul bugetar descris în continuare poate fi considerat drept „exemplar” în termeni de eficacitate, transparență și responsabilitate, caracteristice „bunei guvernări”, și nu ia în calcul preocupările, uneori îndreptățite, privind sensibilitatea informației și prevederile legale privind secretul de stat și limitările accesului la informație.

Obiectivul de referință este descris prin intermediul a cinci criterii categoriale majore de evaluare: (1) finalitatea procesului bugetar; (2) scopul și eficacitatea procesului de planificare bugetară; (3) executarea bugetului și controlul efectiv; (4) transparența procesului bugetar și a bugetelor și (5) asigurarea integrității procesului bugetar de apărare.

⁶ Metodologia, inclusiv obiectivul de referință și chestionarul sînt prezentate în detalii de Todor Tagarev în „A Means of Comparing Military Budgeting Processes in South east Europe”, în *Information & Security: An International Journal* 11 (2003), p. 95-135.

1. Procesul bugetar militar ca o componentă integrală a politicii de securitate și apărare națională

a. Obiective, viziuni, strategii

Procesul bugetar militar este un proces perfect încorporat în procesul de planificare a apărării, care garantează implementarea unei politici militare bine definite pe termen mediu și lung. Statul își definește cu claritate obiectivele politicii de securitate și apărare națională într-un număr mic de acte legislative, strâns legate între ele. Există și o strategie cuprinzătoare de atingere a obiectivelor politicii de securitate și apărare națională, de exemplu, aderarea la o alianță militară. Această strategie, formulată într-un act legislativ, este pe larg evaluată ca fiind una realistă. Statul are o viziune asupra structurii forțelor sale armate pentru zece sau mai mulți ani înainte. Această viziune este fezabilă și suficient de elaborată pentru a înfăptui politicile de cercetare și de producere a tehnicii militare și a armamentelor noi, de dezvoltare a tehnologiilor și de achiziții. Implementarea este asigurată de un plan de lungă durată de evoluție a forțelor armate, care nu este extrem de costisitor. Viziunea și planul de lungă durată sînt aprobate de guvern sau de parlament.

b. Abordarea bazată pe programe

Statul dispune de un proces bine stabilit de elaborare a unui plan pe termen mediu sau a unui program al apărării,⁷ concepute întru realizarea cu succes a obiectivelor declarate ale politicii militare. Programul de apărare și componentele sale sînt suficient de clar elaborate pentru a atinge obiectivele politicii de apărare. Acesta conține diferite cerințe, de exemplu, referitoare la apărarea națională sau la procesul de planificare la nivelul alianței. Programul de apărare conține, de asemenea, programe și proiecte considerate drept priorități majore în termeni de obiective militare. Acesta cuprinde, într-o manieră exhaustivă, toate activitățile și costurile de apărare, inclusiv cadrele, operațiile și mentenanța, achiziția și utilizarea echipamentelor, educarea și instruirea personalului, cercetarea științifică și dezvoltarea tehnologică ș.a.m.d. Programul apărării este constrîns de resursele anticipate. În viitor, acesta va restrînge, la fel, orice cerere nouă de resurse ce poate apărea, de exemplu, pe parcursul executării programelor de achiziții sau a planurilor operaționale. Programul conține opțiuni alternative pentru a face față unor situații excepționale, pe care le prevede din timp și le descrie amănunțit. Programul de

⁷ De exemplu, SUA folosește termenul de *Program militar pentru anii viitori (Future Years Defense Program (FYDP))*. Mai multe state din Europa de Sud-Est, la fel, au ales termenul de *program* pentru a exprima noțiunea de *plan pe termen mediu de dezvoltare a domeniului apărării și a forțelor armate cu resurse limitate*.

apărare încorporează eficient și indicatorii de performanță. Gradul de detaliere pentru primul an de planificare⁸ al programului de apărare este suficient pentru a permite transformarea sa într-un plan bugetar.

c. Riscurile procesului de planificare a apărării și a dezvoltării forțelor armate

Există o înțelegere clară a nivelului de riscuri asociate finanțării bugetare a structurii forțelor armate și necesităților de apărare națională pe termen scurt și mediu.⁹ Țara dispune de metodologia de evaluare a riscurilor în cazul elaborării unor planuri de utilizare a forței și a mijloacelor materiale în anumite împrejurări. Statul pune în funcțiune procedurile de elaborare a scenariilor de utilizare a forțelor armate, pentru evaluarea posibilităților de realizare a fiecărui scenariu probabil în baza unor criterii bine stabilite, pentru simularea modurilor de acțiune a forțelor armate, pentru analiza rezultatelor simulării și deducerea riscurilor. Mai mult, evaluarea riscului se efectuează în temeiul unor instrumente relevante, iar experții implicați în această activitate au pregătirea și experiența necesare. În sfârșit, procesul de evaluare a riscurilor este complet și efectiv încorporat în ciclul de procese de planificare a apărării și a dezvoltării forțelor armate.

d. Orientarea bugetării militare spre atingerea obiectivelor

Procedurile bugetare sînt clar orientate spre reflectarea exactă a obiectivelor politicii militare și a deciziilor luate în cadrul implementării programelor de apărare. Ele permit o traducere eficientă și efectivă a deciziilor politice și a programelor în bugete concrete.

2. Planificarea bugetului

a. Planificarea bugetului militar

Rolurile și responsabilitățile din interiorul ramurii executive a puterii și între diferite ramuri ale puterii în privința procesului bugetar militar sînt foarte clare. Este vorba despre distribuirea rolurilor și a responsabilităților între executiv, legislativ și șeful Statului (comandantul suprem), între conducerea militară supremă, conducerea civilă a Ministerului Apărării și Ministerului de Finanțe, precum și a rolurilor și responsabilităților care revin sectorului public, mediului de afaceri și grupurilor lobbistice. În mod particular, plani-

⁸ Sau în primii doi ani de planificare, în cazul în care respectiva țară are un buget bienal.

⁹ Pentru mai multe detalii privind riscurile procesului de planificare vezi Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, Todor Tagarev, eds., *Defence Management: An Introduction* (Geneva: DCAF, 2009), p. 67-71, www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?ord279=title&q279=management&lng=en&id=105077&nav1=5.

ficarea se referă și la relațiile dintre executiv și organizațiile comerciale care aparțin Ministerului Apărării sau altor agenții guvernamentale.

b. Flexibilitatea

Rolurile și responsabilitățile pentru aspectele-cheie ale procesului bugetar militar sînt stabilite prin adoptarea unor acte legislative, acte normative și instrucțiuni cuprinzătoare, acoperite de o lege bugetară sistemică. Executivul își poate permite o oarecare flexibilitate în cheltuirea banilor publici. Programele și bugetul ca atare pot fi modificate și în afara ciclului regulat de planificare. Cu toate acestea, împuternicirile exclusive ale executivului sînt descrise clar în actele legislative. Condițiile pentru utilizarea fondurilor prevăzute de legea bugetului pentru situații stringente sînt specificate foarte exact. Rapoartele guvernamentale privind utilizarea fondurilor în situații excepționale sînt supuse auditului în mod separat.

c. Bugetele militare

Bugetul militar cuprinde toate finanțările (subsidiile și „cîștigurile”/„beneficiile”) și toate cheltuielile sectorului apărării. Este evident faptul că bugetul militar dispune de surse clar definite și scopuri bine determinate, încasînd, pe conturile Ministerului Apărării, subsidii de la bugetul de stat, subsidii orientate spre alte organizații ce practică activități militare sau activități legate de sectorul apărării, de exemplu, stocarea și întreținerea rezervelor de război; finanțări din alte programe naționale, cum ar fi, de exemplu, pregătirea pentru aderarea la NATO; finanțări prin intermediul unor programe internaționale sau bilaterale (dispunînd de reglementări stricte privind folosirea fondurilor rambursabile); venituri provenind din vînzarea surplusului de echipamente și tehnică militară, a obiectelor de infrastructură etc., precum și venituri provenite din profitul organizațiilor comerciale și al organizațiilor ce oferă servicii și bunuri unor organizații din afara sistemului, atunci cînd Ministerul Apărării este proprietarul acestor organizații sau deține pachete de acțiuni ale acestora.

Statul are capacitatea – metodologie, competențe adecvate și oameni instruiți – de a estima cu acuratețe toate cheltuielile viitoare ale apărării, inclusiv cheltuielile care se fac în conformitate cu *Instrumentul ONU de Raportare Standardizată a Cheltuielilor Militare*, dar și taxele, costurile asigurărilor sociale și medicale, indemnizațiile de retragere și de pensionare și indemnizațiile pentru adaptarea socială a personalului militar disponibilizat înainte de termen, cheltuielile pentru utilizarea munițiilor, folosirea echipamentelor și a infrastructurii, alocațiile pentru acoperirea costurilor unor contracte anterioare și plata dobînzilor din credite și împrumuturi, precum și cheltuielile neprevăzute în caz de situații excepționale.

Toate veniturile și cheltuielile sînt clasificate într-un mod compatibil cu standardele internaționale, de exemplu, GFS și Instrumentul ONU. Informația bugetară este prezentată în așa mod, încît să faciliteze analiza politicilor și să promoveze responsabilitatea. Bugetul militar este reprezentat în forma foarte detaliată a alocațiilor pentru fiecare articol. Bugetul conține informații amănunțite despre distribuirea alocațiilor respective între structurile de apărare, precum și între diferite programe de apărare. În cazul acestora din urmă, bugetul prezintă clar resursele alocate pentru instruire, întreținere, achiziții, cercetare și dezvoltare etc., pentru fiecare program în parte și pentru părțile lor componente.

3. Executarea bugetului și controlul asupra procesului bugetar

a. Executarea bugetului

În fiecare țară există un sistem contabil comprehensiv care constituie o bază serioasă pentru evaluarea volumului de plăți restante. Sistemul contabil este capabil să genereze, pentru fiecare etapă, date și informații privind toate „cîștigurile” și plățile efectuate cu bani de la buget, precum și de la alte organizații și programe.

Prevederile regulamentare privind cadrele, operațiile militare și întreținerea tehnicii și a echipamentelor, achizițiile, cercetarea și dezvoltarea sînt standardizate și accesibile tuturor părților interesate. Există criterii clare pentru recrutare și angajare în serviciu, pentru salarizare, ceea ce creează condiții pentru angajare în serviciu în baza principiului de competitivitate. Reglementările pentru organizarea licitațiilor publice de achiziții, pentru cercetare și dezvoltare și pentru alte servicii contractuale sînt clare și cuprinzătoare, iar personalul implicat în implementarea lor este calificat și instruit în mod adecvat. Toate aceste reglementări trebuie aplicate necondiționat în practică.

b. Auditul

În cadrul instituției de apărare naționale și/sau în cadrul ramurii executive a puterii există capacități serioase pentru efectuarea auditului intern. Procedurile auditului intern sînt bine cunoscute și respectarea lor se află sub supravegherea efectivă a auditorilor externi. Există capacități serioase atît în termenii verificării eficienței financiare, cît și a eficacității performanțelor (studii de audit de tipul „value-for-money”/„valoare-contra-bani”). Pe lîngă toate acestea, există și o capacitate serioasă pentru auditul independent, de exemplu, prin intermediul unui oficiu național de audit din subordinea ramurii legislative a puterii (în Republica Moldova această instituție se numește Curtea de Conturi – *nota trad.*, V.C.). Procedurile și exigențele față de un studiu independent de audit sînt clar stabilite prin lege. Există capacități independente serioase pentru efectuarea auditului în ceea ce privește respectarea legislației referitoare la

operațiile financiare și la identificarea cazurilor de fraudare sau de management defectuos, precum și a auditului de tip „valoare-contra-bani“. Instituțiile independente de cercetare (universitățile, institutele academice și organizații neguvernamentale) complinesc auditele „valoare-contra-bani“ în domenii de interes special, de exemplu, în implementarea programelor de modernizare a forțelor armate. Organizațiile neguvernamentale au capacități notabile, înregistrând o serie de rapoarte performante de-a lungul istoriei lor. Aceste rapoarte au avut un impact serios și vădit asupra politicienilor și a opiniei publice.

c. Dărilor de seamă

Guvernul prezintă în mod regulat parlamentului și publicului larg rapoarte fiscale. Un raport pentru o jumătate de an privind activitatea bugetară se prezintă în parlament. Se publică, la fel, și rapoarte mult mai frecvente, lunare și trimestriale. Calculele finale sînt prezentate parlamentului timp de șase luni după expirarea anului fiscal. Acestea sînt însoțite de o analiză cuprinzătoare și în profunzime a performanței programelor principale din sectorul apărării.¹⁰

4. Transparența procesului bugetar militar

a. Transparența procesului de luare a deciziilor

Toate etapele procesului bugetar militar (planificarea, executarea și evaluarea implementării) sînt transparente pentru politicieni și pentru opinia publică. Toți participanții la procesul bugetar – persoane responsabile de planificarea civilă și militară, miniștrii apărării și ai finanțelor, consiliile guvernamentale, parlamentul și comisiile sale permanente, șeful statului, oficiul de audit, grupurile lobbistice, organizațiile neguvernamentale profit și nonprofit, mass-media și întreaga societate – își exercită influența în corespundere cu niște reguli clare și în baza unei înțelegeri depline a tuturor aspectelor procesului bugetar militar, dar și în concordanță cu principiile unei guvernări democratice.

b. Valabilitatea informației

Publicul are acces liber la bugetele militare publicate și la informațiile suplimentare, cum ar fi principalele documente de politică de securitate și apărare națională, programele de apărare, rapoartele privind implementarea bugetelor și verificările acestora prin audit. La fel sînt publice și regulile de desecretizare a bugetelor militare

¹⁰ GFS (Government Finance Statistics) se traduce ca Statisticile Financiare ale Guvernului. Pentru alte detalii despre clasificarea ONU vezi: <http://unstats.un.org/unsd/class/family/family2.asp?CI=218>.

și a informațiilor suplimentare. Acestea sînt clar definite în legislație și lasă puțin loc pentru interpretări arbitrare din partea agențiilor guvernamentale. Guvernul și agențiile sale sînt obligate prin lege să publice informații amănunțite privind bugetele militare, ceea ce permite, mai apoi, analiza lor riguroasă de către observatori avizați. Informațiile se fac disponibile în versiune tipărită și online, ambele variante fiind prezentate atît în limba de stat, cît și într-o limbă de circulație internațională, de exemplu, în limba engleză. Mai mult, membrii guvernului, de exemplu, ministrul apărării, sînt obligați prin lege să răspundă în scris la orice solicitare de informație. Dacă un fragment oarecare a documentului constituie un secret de stat¹¹, atunci această porțiune este extrasă din text, iar restul documentului este prezentat organizației sau persoanei solicitante.

Devine publică și accesibilă inclusiv informația generalizată asupra bugetului și starea actuală sau așteptările privind rezultatele celor doi ani fiscali precedenți. La fel, este valabilă și informația generalizată privind pronosticul asupra dezvoltării bugetului pentru cinci sau mai mulți ani înainte.

Țara acționează în acord deplin cu tratatele și înțelegerile internaționale privind desecretizarea informației legate de procesul bugetar militar – de exemplu, cu convențiile ONU și OSCE, cu proiectele Pactului de Stabilitate – și prezintă în mod regulat și la timp informații corecte.

5. Asigurarea integrității

Bugetarea militară se bazează pe pronosticuri riguroase și credibile cu privire la parametrii bugetari/fiscali într-un cadru macroeconomic cantitativ comprehensiv și consistent. Toate supozițiile esențiale în cadrul procesului de planificare bugetară, cum ar fi, de exemplu, riscurile financiare majore, costurile incerte, angajamentele specifice la achiziții etc. sînt clar documentate și se iau în considerare într-un mod adecvat. Mai mult, parametrii principali de referință, cum ar fi pronosticurile macroeconomice sau prognozele fiscale sînt realizate de experți independenți.

Costurile tuturor programelor militare sînt calculate în temeiul unui set cuprinzător și consistent de factori de cost care este elaborat și aplicat de către o agenție națională independentă de statistică. Verificarea gradului de integritate a procesului se efectuează în baza unui sistem informațional. Procesele de elaborare a programelor și de întocmire a bugetelor sînt realizate sistematic cu ajutorul unui sistem informațional înzestrat cu

¹¹ În Bulgaria, de exemplu, prim-ministrul este obligat de lege să prezinte parlamentului „Raportul Anual privind Apărarea și Forțele Armate”. De obicei, se așteaptă ca în acest raport să fie analizate performanțele din domeniu și să fie explicate cheltuielile reale ale apărării, chiar dacă acest lucru nu este menționat direct în legea respectivă.

instrumentar analitic automatizat și cu suportul necesar în procesul de luare a deciziilor, înlesnind colaborarea. Sistemul de contabilitate se bazează pe metodologii clare, ce permit informarea imediată a tuturor participanților la proces în legătură cu orice schimbare dictată de experiența practică sau cu modificarea politicilor de contabilitate.

Programele și bugetele alternative, elaborate în temeiul unor ipoteze și prognoze diferite, sînt formulate cu limpezime și bine documentate. Există o procedură scrisă clară de trecere de la o variantă alternativă la alta, momentele acestei tranziții fiind la fel de bine documentate. Istoricul planurilor, dar și al rezultatelor implementării lor și al evaluării devin îndată disponibile publicului larg.

Conținutul rapoartelor fiscale este consistent și corespunde datelor relevante din alte surse. Rapoartele contabile sînt eficiente și elaborate la timp, corespunzînd alocărilor bugetare preliminare și conturilor bancare. Auditul rapoartelor contabile este, de asemenea, eficient și se face la timp. Datele fiscale sînt coroborate în mod riguros cu datele financiare. O agenție națională de statistică, avînd statutul unei instituții independente, este împuternicită să verifice calitatea datelor bugetare. Statul respectă în întregime toate standardele internaționale privind integritatea și calitatea datelor bugetare.

Capitolul 7

Achiziții publice în sectorul apărării

Achizițiile publice în domeniul apărării fac parte din două procese distincte:

1. Procesul de achiziție a unor capacități noi de apărare, de exemplu, prin introducerea unor sisteme de armamente mult mai avansate sau
2. Procesul de întreținere și îngrijire a capacităților existente, prin furnizarea pieselor de schimb, a combustibilului, a serviciilor logistice etc.

În cazul unui grad insuficient de integritate a organizațiilor, a procedurilor sau a persoanelor implicate, ambele procese sînt capabile să genereze corupție. În acest capitol, atenția va fi focalizată în mod special asupra primului proces, și aceasta din mai multe motive:

- Achiziția noilor capacități necesită, de obicei, sume mult mai mari de bani;
- Ajustarea necesităților de apărare la posibilitățile reale ale procesului de achiziții este foarte complicată și confuză;
- Este vorba, deseori, de tehnologii avansate și deci există, respectiv, o mulțime de furnizori potențiali ai acestora;
- Opțiunile procesului de achiziții pot fi cu mult mai limitate atunci cînd se invocă necesitatea unor condiții speciale de securitate pentru operația de furnizare sau intră în calcul și alte considerente de securitate națională;
- Datele statistice despre costuri sînt limitate, greu de obținut sau chiar nu există în realitate.

Luînd în considerare toate aceste aspecte, se poate afirma că achizițiile publice în domeniul apărării creează riscuri înalte de corupție. Așa, de exemplu, mai mult de jumătate dintre cazurile de corupție elucidate în publicația *Defence Anti-Corruption Digest*¹ se referă, în bună parte, la achizițiile internaționale ale noilor sisteme de armament și tehnică militară. Dincolo însă de această focalizare asupra achizițiilor de sisteme noi, concluziile și recomandările din acest capitol sînt valabile și pentru procesul de achiziții destinat mentenanței și reparării capacităților existente.

¹ Acest digest este o publicație periodică a organizației Transparency International: www.defenceagainstcorruption.org/news/digest-navigationmenu-111.

Studiile dedicate cazurilor de corupție în cadrul achizițiilor publice se concentrează, deseori, asupra problemelor de ordin contractual, de exemplu, asupra unei faze a procesului de achiziții în care persoanele cu funcții de răspundere pregătesc, semnează și traduc în viață contractele încheiate cu furnizorii de echipamente și servicii de apărare. Pentru a descoperi însă mecanismul corupției, este necesar ca procesul de achiziții publice din domeniul apărării naționale să fie examinat într-un mod comprehensiv și să fie descrise, totodată, măsurile corespunzătoare de reducere a corupției.

Integritatea procesului de achiziții

Achizițiile publice în domeniul apărării reprezintă un proces de amplificare a capabilităților de apărare sau de consolidare a celor existente, mai ales atunci când aceasta presupune asimilarea unor tehnologii noi. În Caseta 7.1 se definește finalitatea acestui proces și se evidențiază trei domenii principale de desfășurare a achizițiilor publice.

Cheia reducerii potențialului de corupție în achizițiile publice este integritatea procesului de luare a deciziilor. Luarea deciziilor trebuie reglementată prin lege, astfel încât hotărârile cu privire la achiziții și achizițiile ca atare să corespundă clar obiectivelor politicii militare și posibilităților financiare reale. Reglementările trebuie să asigure o legătură clară dintre obiectivele apărării și procesul real de achiziții.

Caseta 7.1. Finalitatea achizițiilor publice

Noțiunea „achiziții publice în sectorul apărării“ acoperă o varietate largă de discipline și de sarcini care pot fi reduse la trei arii largi de activitate:

- Decizia privind ce trebuie achiziționat;
- Decizia privind cum trebuie achiziționat;
- Achiziția propriu-zisă.

Decizia privind *ce trebuie achiziționat* pare, la prima vedere, o sarcină ușoară, în realitate, este un lucru complicat și, în același timp, cheia succesului pentru întregul proces de achiziții. Chiar dacă bugetele militare fac parte, de obicei, din cadrul mai larg al cheltuielilor publice, acestea rareori sînt suficiente pentru a acoperi toate necesitățile apărării. Proiectele de achiziții trebuie, astfel, să fie prezentate cu multă grijă drept priorități pentru a îndeplini, în mare, programele de apărare care, la rîndul lor, trebuie să fie pe cît se poate de cuprinzătoare și echilibrate (desigur, proiectele autonome trebuie administrate în mod adecvat, pentru a le asigura eficiența financiară și utilitatea în calitate de resurse militare). Examinarea minuțioasă a cererilor de achiziții, aflate în competiție, și abordarea creativă a mijloacelor pentru satisfacerea acestora sînt esențiale pentru succesul achizițiilor; investițiile în aceste activități vor contribui la reducerea riscurilor pe care le implică proiectele și vor spori, în general, șansele lor de succes.

Decizia privind *cum trebuie achiziționată* tehnica militară și/sau serviciile înseamnă, de regulă, elaborarea unei strategii de achiziții, a unui document oficial în care sînt înregistrate și justificate diferite decizii adoptate. Investițiile vor contribui din nou la reducerea riscurilor și la creșterea șanselor de succes ale proiectului. Practica propriu-zisă de *achiziționare* a tehnicii militare și/sau a serviciilor, de întreținere, reparație și, eventual lichidare a echipamentelor după utilizarea lor are loc în cîteva etape, menite să facă întreaga sarcină mult mai administrabilă și să creeze oportunități pentru reevaluarea proiectului și luarea de decizii privind viitorul acestuia. Acest proces este cunoscut și sub denumirea de *ciclu de achiziții*.

Toate cele trei domenii de activitate sînt interdependente și nu au loc neapărat în ordinea în care sînt prezentate aici. Și mai utilă ar fi planificarea unor acțiuni îndreptate spre identificarea și clarificarea a ceea ce trebuie achiziționat în cadrul întregului ciclu de achiziții.

Sursă: Anthony Lawrence, „Acquisition Management” în *Defence Management: An Introduction* (Geneva: DCAF, 2009), p. 156-157.

În primul rînd, responsabilii de politici și strategii trebuie să formuleze clar necesitățile misiunilor urmărite. Documentul dat² trebuie să justifice, în termeni analitici riguroși, necesitatea lichidării deficitului de capabilități militare sau să examineze oportunitatea tehnologică a îndeplinirii misiunilor militare într-un mod mai eficient și efectiv. Acest lucru ar trebui să derive dintr-o analiză scrupuloasă a sarcinilor care urmează să fie realizate, adică dintr-o analiză a capabilităților curente și a celor prevăzute pentru misiunile viitoare în raport cu cererea proiectată pentru servicii³, care trebuie să conțină suficientă informație cantitativă pentru determinarea și justificarea necesităților. Se cere efectuarea unei analize extensive a performanțelor înainte de definitivarea documentului, precum și identificarea tuturor deficitelor de capabilități. Documentul trebuie să includă, de asemenea, o evaluare a impactului, în cazul în care nu este posibilă satisfacerea cererilor pe care le implică o misiune sau alta, precum și o abordare critică și de lungă durată a estimărilor din planul de utilizare a resurselor.

În al doilea rînd, trebuie aplicată definiția necesităților operaționale. Aceasta stabilește parametrii calitativi și cantitativi cu ajutorul cărora sînt specificate capabilitățile dorite ale sistemului și care servesc drept bază pentru a determina eficiența operațională și gradul de corespundere a sistemului respectiv unor norme prestabilite înainte de punerea în funcțiune a acestuia.

² Ministerul Apărării al SUA și alte agenții federale americane sînt obligate să emită un document oficial intitulat „Raport privind necesitățile pentru îndeplinirea misiunilor”. De exemplu: Federal Aviation Administration, „Mission Analysis. Appendix B: Mission Need Statement Template”, <http://fast.faa.gov>.

³ În sectorul apărării aceasta face parte, de obicei, din procesul de examinare comprehensivă a politicii de apărare, de exemplu, „Strategic Defence Review” sau „Quadrennial Defence Review”.

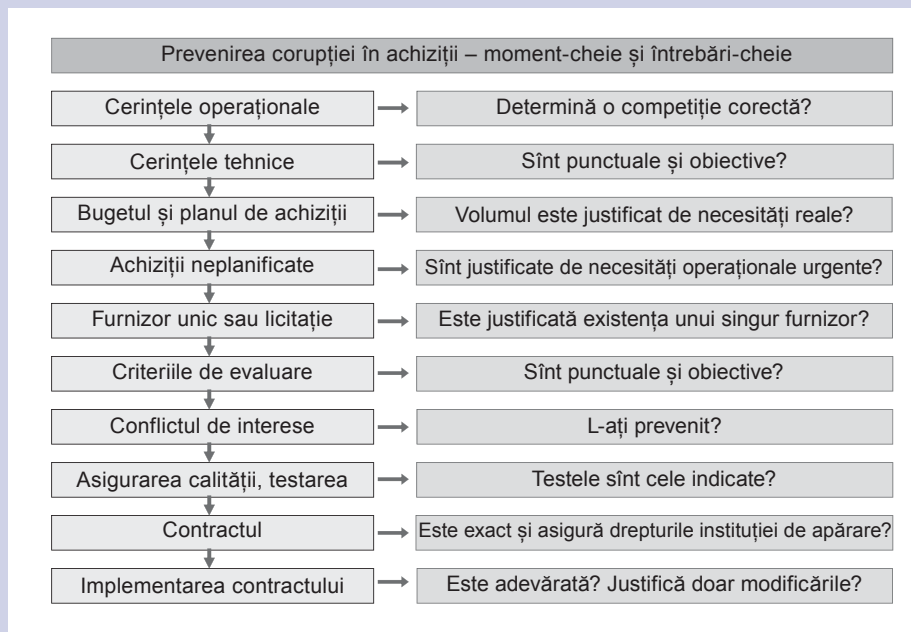
În al treilea rând, și mai ales după ce primii doi pași sînt bine concepuți și documentați, se poate trece la definirea cerințelor și standardelor tehnice și purcede la procesul de achiziții și la procesul de planificare bugetară corespunzător. Definițiile privind necesitățile misiunilor și cerințele operaționale contribuie, totodată, la identificarea criteriilor principale pentru evaluarea de mai departe a ofertelor înaintate în cadrul licitațiilor publice și, respectiv, la selectarea finală a furnizorilor, precum și la evaluarea livrărilor *de facto* ale echipamentelor, sistemelor de arme și muniții. În Caseta 7.2 este prezentată experiența Ministerului Apărării Naționale al Poloniei în prevenirea cazurilor de corupție legate de procesul de achiziții.

Păstrarea relației de cauzalitate dintre diferite etape ale procesului de achiziții este vitală pentru integritatea procesului de luare a deciziilor din sfera respectivă de activitate. Aceasta contribuie și la posibilitatea efectuării unei evaluări independente⁴, de exemplu, cu mult înainte de luarea unei decizii privind alocarea de fonduri publice considerabile, precum și la efectuarea auditului rezultatelor și al implementării deciziilor legate de achiziții, realizat atît de organizații de stat abilitate, cît și de companii independente de monitorizare.

Caseta 7.2. Ocrotirea integrității procesului de achiziții și prevenirea corupției în domeniul apărării în Polonia

Achizițiile publice din domeniul apărării reprezintă o zonă cu risc înalt de corupție. Există cîteva momente-cheie în acest proces care trebuie tratate cu o atenție deosebită în vederea reducerii maxime a riscurilor de corupție. Acestea devin vizibile în perioada de pregătire, în timpul desfășurării licitațiilor sau a negocierilor, precum și pe durata implementării contractelor. Este necesară abordarea acestor probleme specifice, de exemplu, prin formularea unor întrebări relevante. Cele mai importante sînt enumerate mai jos. În activitatea Ministerului Apărării Naționale polonez responsabilitatea pentru formularea întrebărilor, pentru examinarea opiniilor și sugerarea soluțiilor îi revine Biroului Procedurilor Anticorupție.

⁴ Evaluare efectuată separat de cele realizate de responsabilii care propun luarea anumitor decizii cu privire la achiziții. Auditul independent poate fi făcut de o echipă specială de experți din cadrul instituției de apărare națională, dintr-o altă organizație de stat sau dintr-o instituție independentă. Pentru mai multe detalii cu privire la auditul independent, vezi mai jos Caseta 7.8 „Pactele de Integritate din Apărare“.



Etapa pregătitoare

Cerințe operaționale față de armamentul de tip nou: Asigură oare acestea o competiție cinstită în viitor? Sînt ele bazate pe necesități operaționale reale sau sînt extrase pur și simplu dintr-o broșură publicitară?

Cerințe tehnice față de armamentul de tip nou: Sînt ele bazate pe cerințe operaționale sau pur și simplu preluate din specificările tehnice ale unui produs particular? Sînt ele corecte și obiective? Permit oare o competiție cinstită? Dacă nu, acest lucru este demonstrat clar și argumentat?

Procesul de planificare și bugetare: Este oare planul de achiziții gata pentru procurarea unor capacități sau sisteme întregi ori numai a unor articole izolate? Este oare volumul procurărilor justificat prin necesități reale? Fondurile sînt asigurate pentru întregul proiect, inclusiv pentru anii următori? Sînt oare procurările neplanificate justificate într-un mod rezonabil prin necesități operaționale urgente?

Proceduri de achiziții

Competitivitatea: Procedurile sînt competitive, în mod special procesul de licitație? Dacă nu, poate fi justificată apelarea la o singură sursă sau la licitații limitate? Sînt oare procedurile suficiente de competitive?

Criteriile de evaluare, documentația: Sînt acestea clare și corecte? Sînt ele echitabile pentru toți competitorii? Este oare greutatea criteriilor obiective (cum ar fi prețul sau costul ciclului de

viață) mai mare decât a celor subiective (cum ar fi capacitățile suplimentare)? Este întreaga documentație de licitație clară și obiectivă?

Conflictul de interese: S-au stabilit oarece legături dintre membrii comisiilor de licitație și alți oficiali care participă la etapa de pregătire sau implementare cu potențialii licitanți, fapt ce poate fi calificat drept conflict de interese? Au semnat aceștia vre declaratie privind lipsa conflictului de interese? Dacă da, cum a fost verificat acest lucru?

Activitatea comisiei de licitație: A activat oare comisia de licitație așa cum s-a stabilit din timp și s-a ajuns la o înțelegere privind documentația de licitație?

Contractul și implementarea acestuia

Garanțiile de securitate, testarea: Se așteaptă oare ca testele de calitate să fie adecvate (obiective și bazate pe o metodologie potrivită)? Este oare procesul de garantare a calității asigurat pentru perioada de implementare a contractului?

Proiectul de contract și varianta finală a contractului: Este contractul unul corect și în ce măsură asigură drepturile Ministerului Apărării?

Implementarea contractului: Este oare contractul implementat așa cum a fost semnat? Sînt oare justificate modificările și amendamentele?

Integritatea procesului de luare a deciziilor este cheia asigurării transparenței sale. Nu au fost puține cazurile cînd licitațiile s-au desfășurat în fața camerelor de luat vederi ale posturilor de televiziune, ca „semn al transparenței“, deși condițiile pentru licitație au fost concepute într-o manieră ce a favorizat considerabil un furnizor concret sau chiar i-a eliminat pe toți concurenții acestuia.

Măsurile suplimentare de garantare a transparenței procesului de achiziții publice în domeniul apărării presupun:

- Documente referitoare la politicile militare, accesibile publicului, care oferă linii directoare clare, consistente și credibile în legătură cu modernizarea sistemului apărării naționale;
- Notificarea din timp a potențialilor furnizori, inclusiv a companiilor din complexul militar-industrial național, cu privire la viitoarele achiziții și cererile anticipate;
- Proces deschis și competitiv de licitare, de exemplu, prin intermediul Buletinului Comisiei Europene (BCE), cu privire la oportunitățile contractelor militare⁵, editat de către Agenția Europeană de Apărare;

⁵ Vezi: www.eda.europa.eu/ebbweb.

- Utilizarea costurilor pentru ciclul întreg de viață al echipamentelor în locul costurilor de procurare în cadrul planificării de achiziții și al comparării ofertelor prezentate de furnizorii concurenți⁶ și
- Evaluarea riguroasă a riscurilor și managementul transparent al acestora.

În Casetă 7.3 este prezentată o listă a consecințelor negative, inclusiv riscurile înalte de corupție ca urmare a lipsei de transparență în procesul de achiziții publice în sectorul apărării naționale.

Structurile sistemului de apărare și comisiile parlamentare care observă neajunsurile date în procesul de achiziții militare și doresc să consolideze integritatea acestuia, trebuie să examineze posibilitatea implementării standardului internațional ISO 15288 ⁷ și a condițiilor indicate în documentul NATO AAP-48. NATO urmează întocmai standardul ISO/IEC 15288 în ceea ce privește divizarea întregului ciclu de utilizare a echipamentului militar în șase etape:

1. Concepere;
2. Dezvoltare;
3. Producere;
4. Utilizare;
5. Întreținere;
6. Retragere.

Casetă 7.3. Consecințele lipsei de transparență în procesul de achiziții în domeniul apărării

Politicile de achiziționare a armamentului, care sînt definite foarte vag sau chiar ambiguu, precum și procesul extrem de confidențial de procurare a echipamentului militar conduc, de regulă, la:

- Examinarea insuficientă a rațiunilor pentru procurarea unor sisteme de armament;
- Ineficiența deciziilor guvernamentale și consecințe dăunătoare pentru securitatea națională și regională;

⁶ Pentru a garanta comparabilitatea estimărilor de costuri ale întregului ciclu de viață al echipamentelor și formularea eficientă a obiectivelor de referință, se recomandă trecerea la modele de costuri comune. Vezi: *Code of Practice for Life Cycle Costing*, RTO-TR-SAS-069 (Paris: NATO Research and Technology Agency, septembrie 2009); *Methods and Models for Life Cycle Costing*, RTO-TR-SAS-054 (Paris: NATO Research and Technology Agency, iunie 2007) și *Cost Structure and Life Cycle Costs for Military Systems*, RTO-TR-058 (Paris: NATO Research and Technology Agency, septembrie 2003).

⁷ Vezi: ISO/IEC 12207:2008, „Systems and Software Engineering – System Life Cycle Processes“, ediția a 2-a (International Organization for Standardization, 2008).

- Temeri și îngrijorare în statele vecine;
- Corupție în achizițiile de armament și în toate tipurile de decizii privind achizițiile militare și
- Subminarea încrederii publice în forțele armate, care se pot discredita și deveni subiect al unor discuții controversate în societate.

Sursă: Hans Born et al., *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*, ediția a 6-a (Lausanne: Inter-Parliamentary Union and the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2007), p. 173.

Fiecare etapă reprezintă o perioadă importantă a ciclului de viață al sistemului de apărare. Compartimentarea ciclului de utilizare a armamentului se bazează pe natura practică a strategiei „pașilor mici“, dar inteligibili și făcuți la timpul convenit. Pe lângă aceasta, etapizarea contribuie la abordarea mai exactă a incertitudinilor și riscurilor asociate costurilor, agendei de lucru, obiectivelor generale și procesului de luare a deciziilor. Fiecare etapă are o menire și o contribuție distinctă la ciclul integral de utilizare. Pentru trecerea de la o etapă la alta se folosesc decizii intermediare și criterii de tranziție.

Astfel, aplicarea practică a standardului ISO 15288 și a AAP-48 creează un cadru comun integrat pentru ingineria și managementul de proiect, permițând, totodată, integrarea compartimentelor managementului de proiect și ale procesului tehnic pe întreaga durată a ciclului integral de utilizare a echipamentelor, precum și interacțiunea transparentă între organizațiile participante.

Structurarea în asemenea manieră a ciclului integral de utilizare a unui sistem specific de apărare oferă, totodată, condiții prielnice pentru un control parlamentar riguros al procesului de achiziții publice în sectorul apărării naționale. În Caseta 7.4 se prezintă, în calitate de exemplu, modul în care se efectuează controlul parlamentar asupra procesului de achiziții de către parlamentul olandez.⁸

Se poate admite, desigur, faptul că implicarea parlamentarilor încetinește procesul de achiziții, dar, în același timp, aceasta contribuie la consolidarea integrității și sporește foarte mult transparența procesului de luare a deciziilor, reducând, astfel, într-un mod foarte serios, potențialul de corupție în procesul de achiziții în domeniul apărării naționale.

O îngrijorare aparte trezește potențialul de corupție în cazul aranjamentelor compensatorii legate de procesul de achiziții în domeniul apărării, examinate în capitolul următor al *Culegerii* de față.

⁸ Pentru detalii ce ilustrează, în context comparativ, situația pe plan internațional vezi: Willem F. van Eekelen, *The Parliamentary Dimension of Defence Procurement: Requirements, Production, Cooperation and Acquisition*, Occasional Paper, nr. 5 (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2005).

Integritatea organizațiilor participante la procesul de achiziții

În afară de procesul ca atare, trebuie să dea dovadă de integritate și organizațiile comanditare și ofertante participante la achizițiile publice în domeniul apărării, pentru a reduce riscurile de corupție.

În acest capitol sînt examinați comanditarii, adică structurile Ministerului Apărării și ale agențiilor guvernamentale responsabile de achiziții militare, precum și cerințele guvernamentale față de contractanții din domeniul apărării. Capitolul 20 este dedicat furnizorilor, adică eforturilor depuse de industria militară și de companiile asociate întru edificarea și consolidarea standardelor de integritate la scară internațională.

În general, nu există modele valide pentru organizarea procesului de achiziții în sectorul militar. Dar o regulă generală spune că procesul de achiziții trebuie să fie coordonat perfect cu alte procese fundamentale de planificare și management al apărării. O altă trăsătură a unui proiect organizațional bun este delimitarea clară a competențelor solicitate, a autorității răspunzătoare de luarea deciziilor și a responsabilităților în general.

Caseta 7.4. Controlul parlamentar al procesului de achiziții în apărare: Olanda

Olanda cunoaște de mult timp tradiția și practica unui control parlamentar strict asupra procesului de achiziții în apărare. În principiu, toate deciziile de achiziții ce depășesc suma de 25 milioane de euro trebuie să treacă prin parlament. Pentru aceasta, există un mecanism care se numește *procedura de achiziție*. Guvernul (în realitate, Secretarul de Stat pentru Apărare, în competențele căruia se află problemele patrimoniului militar) expediază o scrisoare de tipul A, B, C sau D, în funcție de faza în care se află achizițiile. Fără a intra în prea multe detalii, se poate spune că, în esență, fazele diferă prin natura solicitărilor: de la cererile de noi sisteme de armament (sau succesoare ale sistemelor curente) pînă la propunerea concretă de a procura sistemul X de la producătorul Y. Parlamentul este în drept să influențeze deciziile în orice fază a procesului de achiziții. Prin urmare, atunci cînd guvernul declară necesitatea de înlocuire a vreunui sistem sau de procurare a altuia (ori sugerează un număr anumit de sisteme ce ar trebui procurate), parlamentul poate să nu fie de acord cu aceasta sau să intervină cu amendamente. Decizia finală de procurare („dă-i drumul!”, în slangul militarilor), la fel, poate fi respinsă sau amendată, chiar dacă, în realitate, lucrul acesta nu se întîmplă atît de des. De cele mai multe ori, intențiile guvernului pe toată perioada procesului de achiziție sînt influențate de cele patru tipuri de scrisori – A, B, C și D – care se și discută în parlament.

Pentru programe mari, care depășesc suma de 100 milioane de euro, a fost stabilită o procedură specială („Proiectele Mari”), care implică o modalitate mult mai frecventă și detaliată de raportare în parlament. Un exemplu tipic, în acest sens, este implicarea guvernului olandez în faza de dezvoltare a avionului modern de vînătoare Joint Strike Fighter, succesorul avionului de luptă american F-16. În afară de acest proiect, mai există și alte proiecte majore, cum ar fi, de exemplu, cel al Brigăzii Aeriene Mobile (Air Mobile Brigade). Așadar, se poate afirma

că, în prezent, situația din Olanda este considerată drept satisfăcătoare în această privință. În Olanda, se poartă discuții privind pragul financiar și bunul-simț de care trebuie să dea dovadă controlul parlamentar asupra unui proces atât de tehnic. În acest cadru de dezbateri, se iscă mai multe întrebări în privința calității și imparțialității informației prezentate de guvern, dar și asupra disponibilității de a efectua evaluări alternative, de exemplu, de către un institut independent al apărării. În sfârșit, se discută, deseori, și despre rolul complexului militar-industrial și al lobiștilor săi, despre accesul acestora din urmă la membrii comisiilor de apărare. Totuși incidente majore în această privință nu au fost deocamdată atestate.

Sursă: Jan Hoekema, fost Membru al Parlamentului Olandei, 2002, citat de Hans Born et al., *Parliamentary Oversight of the Security Sector* (2007), p. 174.

În Caseta 7.5 se explică modul de concepere a competențelor de achiziție ale tuturor participanților la proces, care este unul comun pentru țările cu o bună guvernare a sectorului apărării, și, totodată, controlul democratic asupra domeniului apărării. În cazul instituțiilor militare din statele posttotalitare, din păcate, delimitarea competențelor respective este, uneori, foarte problematică, după cum este și crearea condițiilor sau coordonarea expertizei necesare pentru a face cunoscute numele celor care iau hotărârile importante, dar și pentru a spori transparența procesului de luare a deciziilor.

Este interesantă, în această privință, experiența Bulgariei. În toamna anului 2009, ministrul Apărării al Bulgariei, domnul Nickolay Mladenov, a propus modificări pentru Legea cu privire la Apărare și Forțele Armate, care limita autoritatea lui personală în procesul de achiziții militare. În conformitate cu aceste amendamente, ministrul putea decide asupra achizițiilor în valoare de pînă la 25 milioane de euro. Pentru procurări în valoare de la 25 pînă la 50 milioane de euro, Ministerul Apărării avea nevoie de o autorizare prealabilă din partea Consiliului de Miniștri (a Cabinetului de Miniștri), iar pentru achiziții de peste 50 milioane de euro, Consiliul de Miniștri trebuia să obțină o aprobare preventivă din partea Parlamentului.

Caseta 7.5. Delimitarea competențelor în procesul de achiziții și între participanți

În general, există patru categorii de persoane – sau părți interesate/participanți – implicate în procesul de achiziții militare. În primul rînd, cei care *iau decizii privind cererile* de echipament sau tehnică militară sau/și servicii ce trebuie achiziționate. Acest proces nu se desfășoară timp de o zi, ci pe parcursul unei perioade ceva mai îndelungate de timp și în baza unor studii eficiente, în cadrul cărora cererile se determină în mod gradual și se elaborează în cele mai mici detalii. De exemplu, o cerere generală inițială pentru o capabilitate aptă să distrugă cele mai performante tancuri ale unui inamic potențial poate, la un moment dat, după examinarea altor opțiuni disponibile, să se mărginească la o cerere de sistem portabil de rachete antitanc și să fie transpusă, eventual, într-o specificare tehnică detaliată ce ar descrie exact performanțele solicitate. Sarcina

de a implementa și administra proiectul în această perioadă de timp și de a studia chestiunea referitoare la cererea dată nu ține numai de o singură agenție, putând fi transferată de la un grup de lucru la altul pe măsură ce se aprofundează studiul problemei. Oricum ar fi repartizată sarcina între mai mulți executori, există totuși o parte interesată de o importanță deosebită, și acesta este utilizatorul, adică reprezentantul forțelor armate responsabil de elaborarea finală a cererii și viitorul utilizator efectiv al sistemului sau beneficiarul serviciilor achiziționate. Este clar că utilizatorul are cunoștințe de expert despre modul cum funcționează în realitate sistemele militare de armament și, prin urmare, despre tipul de capacitate de care este nevoie pentru a îndeplini cu exactitate o sarcină dată. După cum se va vedea însă, toate acestea nu îl fac pe utilizator cea mai indicată persoană pentru a decide în privința echipamentului potrivit pentru satisfacerea cererii de capacitate sau pentru a administra cu succes întregul proces de achiziții. Comunitatea de utilizatori – forțele armate – va dirija, în general, activitatea de formulare a cererilor în primele stadii ale procesului, pe când celelalte stadii vor fi mai bine administrate de specialiști în problemele de achiziții. Aceștia constituie a doua categorie de participanți/părți interesate.

Specialiștii în achiziție sînt responsabili, de obicei, pentru administrarea celei mai importante faze a procesului de achiziții: ei descriu detaliat cererile, contractează furnizorii, asigură livrarea echipamentului și/sau a serviciilor, organizează întreținerea pe toată perioada de utilizare și reciclarea finală.

Odată ce procesul de achiziții poate fi unul foarte complex, mai multe state au găsit de cuviință să constituie departamente și agenții speciale pentru administrarea acestuia, cultivînd managementul de achiziții ca pe o specialitate de carieră. Această abordare prezintă mai multe avantaje, contribuind la dezvoltare și la schimbul benefic de expertiză și de cunoștințe în domeniul achizițiilor publice, atît pe plan individual, cît și pe plan corporativ și reorientînd astfel atenția utilizatorului în exclusivitate spre probleme cu caracter pur militar. Mai mult, administrarea unui proiect de achiziții cere însă ca responsabilitatea financiară, adică obligația de a cheltui chibzuit fondurile publice, să fie delegată unui *manager de achiziții* și să fie efectuată prin resursele bugetare alocate pentru proiect. Acest lucru ridică o importantă chestiune de principiu: funcțiile utilizatorului trebuie separate, în mod ideal, de funcțiile finanțatorului. Aceasta deoarece utilizatorul, pornind de la motive ușor de înțeles și perfect justificabile, tinde să găsească cea mai bună soluție pentru fiecare cerere în parte, pe cînd în cazul instituției militare, nemaivorbind de guverne, parlamente și contribuabili, balanța oscilează între dorința de a înzestra cît mai bine forțele armate și dezideratul de cheltuire corectă a fondurilor publice. Acest fapt impune, la rîndul său, necesitatea ca un actor mult mai neutru, cum este considerat, în general, managerul de achiziții, să aibă misiunea de a selecta cea mai bună soluție de rezolvare a tensiunilor care apar, uneori, între aceste două tendințe contradictorii.

A treia categorie de participanți/părți interesate este constituită din *cei care vor supraveghea și verifica* proiectele de achiziții, de obicei, persoane cu funcții de răspundere din conducerea instituției de apărare națională. Ultima categorie este constituită din *agențiile externe* care se ocupă de furnizarea echipamentelor și/sau a serviciilor care urmează să fie achiziționate. Acestea reprezintă, de obicei, companii private, dar din această categorie mai pot face parte și agenții guvernamentale sau guverne ale unor state.

Sursă: Lawrence, „Acquisition Management“ (2009), p. 157-159.

Chiar dacă nu toate dintre aceste competențe sînt disponibile, guvernele au la dispoziția lor suficiente instrumente pentru sporirea integrității organizaționale și reducerea riscurilor de corupție legate de procesul de achiziții. În Caseta 7.6 este prezentat un exemplu din experiența statului Sierra Leone, considerat, de asemenea, o practică exemplară.

Caseta 7.6. Combaterea corupției în domeniul achizițiilor publice

Abdul Tejan Cole, comisar al Comisiei Anticorupție (CAC) din Sierra Leone, a lansat un program agresiv de consolidare a transparenței și responsabilității în toate ministerele, departamentele și agențiile din această țară africană. CAC a fost creată pentru a conduce lupta împotriva corupției, astfel recunoscîndu-se faptul că instituțiile publice ale statului și ministerele trebuie să fie o primă linie de apărare în fața acestui flagel. De la început, au fost pornite nouă dosare cu acuzații de corupție, dar în septembrie 2008, odată cu adoptarea noii legi anticorupție, numărul acestora a crescut pînă la douăzeci și două. Astfel, infracțiunile comise în procesul de achiziții, inclusiv acțiunile în cadrul procesului de licitație, sînt acum descrise în legea anticorupție. Înainte, deciziile de acordare a primelor pentru efectuarea de achiziții generau, deseori, achiziții vicioase, iar viceministrul responsabil pentru achiziții nu puteau fi urmăriți penal. Corupția în domeniul achizițiilor publice este recunoscută în toată lumea ca fiind o problemă serioasă. Conflictul de interese este de acum considerat un delict. Și orice încălcare a codului de conduită profesională este pedepsită în mod disciplinar. Persoanele oficiale trebuie să-și declare în scris toate proprietățile.

Astăzi, în Sierra Leone se acordă preferință unor complete formate dintr-un singur judecător, care substituie curțile de jurați, iar Comisarul CAC declară că este mult mai ușor să mituiești cu succes pe cineva dintr-un grup de doisprezece jurați decît un singur judecător. Sierra Leone are acum doi judecători care se specializează în cazurile de corupție. Au fost introduse, la fel, praguri minimale pentru sentințele de corupție. Astfel, în prezent se evită problemele de altădată, provocate de înlocuirea sentințelor cu simple avertizări.

Prevederile Convenției ONU privind combaterea corupției au fost adaptate la legislația națională. Acest lucru a consolidat măsurile de combatere a corupției. Grație noii legi, a sporit considerabil gradul de protecție al informatorilor. Informatorii sînt acum protejați de lege, oferindu-li-se 10% recompensă din sumele recuperate în cazul încheierii reușite a procesului de urmărire penală și de pedepsire a infractorilor. A fost creată o linie fierbinte telefonică pentru comunicarea faptelor și suspiciunilor de corupție. Pe de altă parte, informatorii sînt preveniți referitor la consecințele penale ale prezentării unor informații false.

Pentru mai multe informații despre activitatea CAC, vizitați pagina web a instituției respective: www.anticorruption.sl.

Un alt instrument folosit de guverne pentru a spori integritatea procesului de achiziții publice este crearea condițiilor pentru aplicarea standardelor etice în cazul furnizorilor din domeniul apărării naționale. În Casetă 7.7 sînt prezentate prevederile regulamentelor din domeniul apărării în SUA, care au fost revăzute considerabil în anul 2009.

Integritatea comportamentului individual

Nicio măsură de combatere a corupției din domeniul achizițiilor publice nu va fi pe deplin eficientă dacă persoanele implicate în această luptă nu vor da dovadă de un înalt nivel de integritate. De aceea statele încearcă, deseori, să recurgă atît la măsuri „drastice” („hard”) de reducere a riscurilor de corupție în domeniul achizițiilor publice în sectorul apărării, cît și la măsuri „inteligente” („soft”).

Măsurile drastice se aplică pentru a califica drept criminale conflictele de interese și acțiunile nemijlocite de mituire, efectuate în mod direct sau prin intermediari. Legislația cu privire la conflictul de interese în cazul persoanelor cu funcții de răspundere din sistemul apărării acoperă perioada în care se desfășoară procesul de achiziții, relațiile din trecut ale acestora cu furnizorii și relațiile cu potențialii contractori în perioada de după retragerea persoanelor respective din Ministerul de Apărare sau din vreo agenție de achiziții. Multe țări, de exemplu, califică drept conflicte de interese cazurile cînd o persoană oficială din sectorul apărării, fie militar, fie civil, începe să lucreze pentru furnizorul sistemului militar sau obține pe alte căi beneficii de la acesta la un an, doi sau mai mulți după ce își încheie activitatea pentru guvern.⁹ Această regulă se aplică, de obicei, nu numai în raport cu oficialii care au fost implicați în procesul de încheiere a contractelor, dar și cu alți funcționari publici sau ofițeri militari care au avut de jucat vreun rol în întreaga perioadă a procesului de achiziție – de la definirea cererilor pînă la evaluarea calității produsului ori a serviciului livrat.

Reglementările inteligente privind integritatea individuală contribuie, de asemenea, la reducerea riscurilor de corupție. Codurile etice, care fac parte din acest set de măsuri, sînt aplicate atît de structurile guvernamentale, cît și de furnizorii domeniului apărării.

O altă măsură, situată între mijloacele „hard” și „soft”, este încurajarea sau chiar obligarea persoanelor, ce dețin informații despre comportamentul corupt al celor implicați în luarea deciziilor și în implementarea contractelor guvernamentale, să le raporteze

⁹ Pentru mai multe detalii referitoare la unul dintre cele mai mediatizate cazuri, precum și la reacțiile respective ale contractantului și guvernului, vezi: www.iasa.com.au/folders/Publications/Legal_Issues/unethicalboeing.html sau www.huizenga.nova.edu/6240/cases/Boeing_AirForceEthicsScandal.htm. Pentru mai multe detalii referitoare la reacțiile din Congresul american, vezi: www.defense-aerospace.com/article-view/verbatim/49262/mccain-exposes-usaf-role-in-tanker-lease.html.

autorităților abilitate. Aceste încurajări sînt însoțite de reglementarea formelor de protecție pentru astfel de „informatori“.

În Caseta 7.7. sînt prezentate informații despre reglementările din SUA care transformă în prevederi obligatorii programe de etică, de instruire, de responsabilizare și de informare pentru toate părțile contractante din domeniul apărării. Aceleași cerințe privind modul de raportare și informare se aplică și în cazul angajaților de stat, cu mențiunea că orice modalitate de informare – prin poștă, prin mesaje electronice sau telefonic – își păstrează caracterul anonim și rămîne intrasabilă.

Caseta 7.7. Regulamentele federale din SUA cu privire la programele de etică pentru contractori

Încă înainte de anul 2007, cadrul legislativ american din domeniul apărării cerea de la părțile contractante să dea dovadă de cel mai înalt grad de integritate și onestitate. Acest cadru regulamentar din domeniul apărării stipula, într-un mod specific, că părțile contractante trebuie să dispună de: (1) cod scris al comportamentului etic; (2) instruire etică pentru toți angajații; (3) verificări periodice ale compatibilității oamenilor cu codurile de conduită etică; (4) audite interne, audite externe sau ambele forme de audit; (5) sancțiuni disciplinare pentru comportament nepotrivit; (6) raportarea la timp, către autoritățile corespunzătoare ale statului, a oricărei suspiciuni de încălcare a legii cu privire la contractele guvernamentale și (7) cooperare deplină cu orice agenție guvernamentală responsabilă pentru investigarea cazurilor de corupție și lichidarea consecințelor acestora. Chiar dacă regulamentele din domeniul apărării stipulau că părțile contractante trebuie să dispună de toate aceste elemente, ele nu erau totuși obligatorii.

După adoptarea, în anii 2007 și 2008, a două amendamente la Legea Federală cu privire la Achiziții (Federal Acquisition Regulation – FAR), aceasta a mandatat și amplificat programele de etică pentru contractori. Prevederile legislative cer acum ca toți contractorii guvernului să dispună de coduri scrise de etică a afacerilor, de programe de instruire etică a angajaților și să plaseze pe site-ul contractorilor o „linie fierbinte“ pentru sesizarea fraudelor, care i-ar încuraja pe angajații contractantului să raporteze activitățile frauduloase legate de îndeplinirea contractelor guvernamentale.

În afară de aceasta, regulile etice amendate acoperă acum și procesul de contractare pe timp de război, de exemplu, în Irak și Afganistan, și cer contractorilor să dezvăluie violări ale legii prin fraude, conflicte de interese, mituire, oferire ilicită de prime, precum și violări ale Actului Civil cu privire la falsificarea actelor (False Claims Act), constînd în oferirea și executarea contractelor și a subcontractelor. De menționat faptul că aceste cerințe figurează în calitate de clauze în contracte și sînt un element obligatoriu al acestora. Modificările legislative prevăd că toți contractanții pot fi suspendați din procesul de executare a contractului sau chiar radiați din listele unor parteneri guvernamentali potențiali, dacă nu reușesc la timpul potrivit să dezvăluie astfel de violări ale legii ori nu declară extraplățile efectuate pentru executarea contractelor guvernamentale.

FAR cere ca fiecare contractor să creeze un sistem de control intern pentru:

- Facilitarea procesului de dezvăluire a unui comportament ilicit;
- Asigurarea luării imediate de măsuri adecvate pentru redresarea situației;
- Promovarea, în orice situație, a culturii organizaționale care încurajează o conduită etică impecabilă și respectarea legislației în vigoare.

Din ianuarie 2009, regulamentele interne ale Ministerului Apărării se completează cu prevederi referitoare la protejarea angajaților companiilor contractante care dezvăluie oficialităților guvernamentale cazuri de irosire a fondurilor sau de administrare proastă a afacerilor, pericole la adresa siguranței ori sănătății publice, cazuri de violare a legislației ce reglementează executarea contractelor sau modul de utilizare a granturilor. Astfel, un angajat nu poate fi revocat, retrogradat sau discriminat în alt mod pentru destăinuirea către oficialii guvernamentali a informației despre violarea legislației cu privire la modul de executare a contractelor. Companiile contractante sînt obligate, de asemenea, să-și informeze angajații în scris despre aceste drepturi și despre măsurile de protecție a informatorilor.

Sursă: United States Government Accountability Office, 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), p. 6-7, 16.

Posterele Ministerului Apărării al SUA prin care se face publicitate unor linii telefonice „fierbinți” de sesizare a fraudelor sînt prezentate mai jos, în Figura 7.1.¹⁰

În Polonia, țară care a aderat relativ recent la NATO, fiecare ofițer superior, cu excepția judecătorilor și procurorilor militari, în cazul cărora sînt valabile regulamentele pentru judecători și procurori publici, precum și ofițerii inferiori, care își fac serviciul în unități financiare sau logistice, sînt obligați să completeze o declarație privind veniturile și proprietățile. Aceste declarații nu sînt publice și sînt verificate de Poliția Militară. Cei care, în ultimii trei ani de serviciu militar, au participat la procesul de achiziții, înțeles, în sens larg, ca planificare, pregătire și implementare a procedurilor de licitare sau de implementare a contractului, nu pot accepta un serviciu într-o companie care deservește comenzile militare. Companii de acest gen sînt considerate întreprinderile care produc sau oferă bunuri materiale, servicii ori lucrări de construcție în sectorul apărării dincolo de faptul dacă au participat sau nu la licitațiile organizate de Ministerul Apărării.¹¹

¹⁰ Vezi: www.dodig.mil.

¹¹ Comunicare personală cu Maciej Wnuk, 2 decembrie 2008.

Pactele de integritate

Ultimul aspect al problemei legate de riscurile procesului de achiziții se referă la schemele de cooperare multinațională și dintre mai multe agenții, precum și la implicarea unor observatori externi în procesele de achiziții.

Relațiile dintre guvern și complexul militar-industrial, precum și cooperarea internațională dintre complexe militare-industriale din diferite țări conduc, în mod direct, la crearea unor alianțe internaționale anticorupție și la elaborarea unor coduri de conduită respective. Astfel de alianțe exercită o presiune mai mare, ținând introducerea de exigențe anticorupționale în cadrul dreptului internațional global și având ca finalitate crearea unor „zone libere de mită” în domeniul comerțului internațional de arme.



Figura 7.1: Postere pentru informatorii anonimi

Dar cum și cea mai lungă călătorie începe cu primul pas, tot așa țările, care doresc să meargă pe calea consolidării integrității, pot începe cu activități simple, cum ar fi deschiderea pentru controlul extern al unui caz concret de achiziții publice în domeniul apărării. În Caseta 7.8 este descrisă experiența legată de „Pactele de Integritate în Apărare”, instrument elaborat de Transparency International special pentru combaterea riscurilor de corupție legate de procesul de achiziții și folosit cu tot mai mult succes în întreaga lume.

Caseta 7.8. Consolidarea programelor principale de achiziții prin adoptarea „Pactelor de Integritate în Apărare“

În anii 1990, Transparency International a elaborat pactul de integritate ca pe un instrument ce poate fi folosit de guverne pentru combaterea corupției în cadrul procesului de licitare și la toate etapele de executare a contractului. Experții din domeniul apărării ai Transparency International au dezvoltat acest document pentru a-l utiliza în cadrul procesului de achiziții militare. Pactul de Integritate în Apărare este un contract care obligă licitanții și cumpărătorii să garanteze faptul că nu vor comite tentative de mituire în cazuri concrete de achiziții. Transparency International a început să promoveze acest tip de angajamente cam vreo cincisprezece ani în urmă în sectorul civil al economiei, acestea devenind deja elemente indispensabile în procesul de achiziții în țări precum Mexic.

Pactele de Integritate în Apărare îi leagă pe toți licitanții și guvernul printr-un contract, exprimând voința comună de a reduce posibilitatea cazurilor de corupție înaintea, în timpul și după licitație. De obicei, pactele cuprind garanții și angajamente din partea licitanților de a nu oferi și de a nu accepta mita, precum și garanții și angajamente similare din partea guvernului, inclusiv din partea tuturor consultanților și consilierilor săi. Licitanții cad de acord să se retragă din licitație dacă există vreo dovadă de încălcare a garanției, ceea ce poate conduce și la aplicarea altor sancțiuni, cum ar fi, de exemplu, excluderea din procesul de licitare pentru următoarele contracte. Mai mult, Pactele de Integritate în Apărare interzic funcționarilor din guvern și soțiilor (soților) acestora să fie angajați ai companiilor licitante pentru o perioadă prestabilită de timp după expirarea licitației și cer informații detaliate despre agenți sau intermediari. Numirea unui controlor independent sau a unei echipe de monitorizare face procesul de licitare și de executare a contractului deosebit de transparent. Controlorul independent are acces liber la toate întrunirile și acces nelimitat la toate documentele. Doar o persoană cu calități remarcabile, având experiență de lucru în țară și în străinătate poate fi selectat în postura de controlor independent, rezultatele activității sale fiind suficient de bine securizate prin angajamente de durată.

Departamentul de Apărare al Transparency International a colaborat cu guvernele Columbiei și Poloniei pentru traducerea în viață a acestor pacte în principalele programe de achiziții militare ale acestor țări. Pactele de Integritate în Apărare trebuie încheiate chiar în primele etape ale procesului de achiziții, cu cât mai devreme, cu atât mai bine. Ele oferă un grad mult mai mare de transparență, contribuie la îmbunătățirea documentației de contract și a controlului, dar și a evaluării în ansamblu, și de aceea conduc la o specificare mult mai bună a echipamentului și la o economisire considerabilă a finanțelor. Folosirea unor instrumente legale ca Pactele de Integritate în Apărare poate servi, de asemenea, și drept catalizator al schimbărilor și al reformei în alte organizații și ministere.

Pentru mai multe detalii despre Pactele de Integritate în Apărare în Columbia, vezi: M. Pyman, A. Waldron și L. Avelia, „Practical Implication of Defence Integrity Pacts. Experience in Columbia“ (2006); Transparencia por Colombia and Transparency International UK, „An independent review of the procurement of military items“ (2006). Ambele publicații pot fi descărcate de pe site-ul: www.defenceagainstcorruption.org.

Capitolul 8

Aranjamentele compensatorii

Consolidarea integrității și reducerea riscurilor corupției în domeniul achizițiilor militare se referă la mai multe aspecte specifice: de la modul în care sînt elaborate specificările tehnice pînă la procesul de evaluare, inclusiv maniera în care sînt organizate achizițiile în Ministerul Apărării. În multe dintre aceste domenii de referință s-a acumulat deja un volum considerabil de cunoștințe și experiență practică privind normele exemplare ale integrității. Unul dintre aspecte însă, și anume aranjamentele compensatorii, nu este supus aproape deloc dezbaterilor, în privința sa nu se poartă discuții și nu se implementează bunele practici, în pofida creșterii masive și rapide a ponderii pe care înțelegerile de tip „offset“ îl joacă în achizițiile pentru apărare din epoca modernă.

Evaluările realizate de Transparency International (TI) indică faptul că aranjamentele compensatorii constituie un risc de corupție major, chiar și în cele mai dezvoltate state. Pornind de la experiența TI, mai multe persoane cu funcții de răspundere din sectorul apărării împărtășesc această opinie, pe cînd guvernele încă nu au întreprins, la ora actuală, toate măsurile necesare de contracarare a acestui risc. Cînd e vorba de aranjamente „offset“, se resimte urgența unor acțiuni concertate la nivel internațional ale guvernelor și branșelor industriei militare întru regîndirea și aplicarea unui regim mult mai sever de transparență, dar și a unor standarde de integritate.

Acest capitol va începe cu o scurtă descriere a folosirii curente a aranjamentelor compensatorii. Mai apoi, vor fi subliniate riscurile specifice de corupție și experiența de ultima oră în examinarea contractelor de tip „offset“. În secțiunea finală sînt examinate cîteva standarde minimale de bune practici.

Folosirea curentă a aranjamentelor compensatorii

„Offseturile“ sînt definite, de regulă, drept practici de oferire a unor compensații prin care se condiționează cumpărarea echipamentului sau a serviciilor de la o companie străină. Aceste aranjamente se împart în „offseturi directe“, reprezentînd înțelegeri contractuale care implică sectorul apărării, și se referă la articolele și la serviciile indicate în acordurile de livrare semnate în cadrul exporturilor militare, și așa-numitele „offseturi indirecte“, reprezentînd articolele și serviciile care nu țin de domeniul apărării și nu sînt parte a acordurilor de livrare.

Aranjamentele compensatorii au apărut în Europa după 1945 ca o modalitate de susținere a economiilor țărilor europene în efortul lor de a se restabili după cel de-al Doilea Război Mondial. „Offseturile“ sînt folosite aproape exclusiv în domeniul afacerilor militare. Astăzi, în majoritatea țărilor, valoarea „offseturilor“ o depășește pe cea a con-

tractelor principale, pe care aranjamentele compensatorii le însoțesc. Cel mai mare decalaj se înregistrează, de exemplu, în Austria, de 174%, și în Olanda, de 118%. Cel mai mic decalaj se atestă în țările care vor să descurajeze „offseturile”, precum în Taiwan – 20%, sau în Tailanda – 27%. În domeniul industriei aerospațiale, statele solicită, de obicei, ca doar 20% din aranjamente să fie „offseturi directe”. Majoritatea „offseturilor” sînt indirecte, raportul mediu dintre aranjamentele indirecte și cele directe fiind de 60% la 40%, în perioada 1995-2005.

În ultimii zece ani, recursul la „offseturi” a sporit în mod constant și substanțial. Valoarea aranjamentelor compensatorii a crescut în medie de la 49% din valoarea contractului în anul 1995 pînă la 103% în anul 2005. Marile companii de apărare dispun de departamente numeroase care se ocupă de afacerile „offset” cu angajamente extensive. Lockheed Martin, de exemplu, una dintre cele mai mari companii din complexul militar-industrial, cu un volum enorm de contracte în apărare, are angajamente „offset” de aproximativ 19 miliarde de dolari SUA în douăsprezece țări ale lumii.¹

Mai mult, în unele țări precum India, Brazilia, s-au întreprins măsuri pentru a extinde folosirea „offseturilor” dincolo de domeniul achizițiilor militare, cuprinzînd și alte sectoare ce implică cheltuieli guvernamentale.

Ponderea pachetelor „offset” în evaluările din cadrul licitațiilor

Ponderea aranjamentelor compensatorii variază de la 60% într-o țară ca Turcia sau de la 40% într-o țară precum Canada, pînă la 10-15% în țările unde ministerele apărării caută să diminueze influența pachetelor „offset” în procesul de selectare a echipamentului militar.²

Costurile totale ale „offseturilor”

Se atestă o penurie de informații în ceea ce privește costurile adevărate ale aranjamentelor compensatorii. Licitările „offse” nu implică detalierea sau identificarea costurilor. TI observă o oscilație de la 5-8% peste costurile contractului de bază în cazul unui minister al apărării pînă la 15-30% în cazul unor contracte mari, specifice, în alte țări.

În afară de aceasta, mai există și costuri pentru administrarea aranjamentelor compensatorii în țările importatoare, de exemplu, cheltuieli pentru întreținerea unor oficii pentru înțelegeri–offset și a personalului acestora.

¹ *Building Integrity and Defence Institution Building*, Conference Report (Monterey, CA, 25-27 February 2009), p. 91.

² *Ibidem*, p. 91–92.

Beneficiile „offseturilor“

Există opinii diferite între economiștii din domeniul de apărare privind beneficiile reale ale aranjamentelor compensatorii. Discuțiile în jurul acestei probleme rămân, deseori, fără răspunsuri, deoarece se atestă o lipsă totală de analize economice privind impactul pachetelor „offset“, agravată de lipsa unor date accesibile publicului despre performanțele reale ale contractelor „compensatorii“. Iată ce declara recent Steve Schooner, decanul Facultății Legislația de Achiziții a Universității „George Washington“:

Astăzi există un consens larg în privința unor chestiuni precum necesitatea transparenței, integrității și responsabilității în domeniul achizițiilor publice ale apărării, cu toate că nu există niciun consens referitor la problema „offseturilor“. Nu există o convenție internațională în această privință, iar țările sînt departe de a o încheia în timpul cel mai apropiat. Pentru a arăta cît de departe ne aflăm de la o asemenea convenție, e destul să urmărim încercările comice de creștere sau diminuare a numărului „offseturilor“ prin Codul de Conduită al Agenției Europene de Apărare. În mod similar, Organizația Mondială a Comerțului declară că aranjamentele compensatorii sînt un lucru rău și le interzice în toate sectoarele, cu excepția domeniului apărării. Nu există înțelegere comună nici la nivel național. Pe de o parte, Statele Unite ale Americii iau „offseturile“ în derîdere, iar pe de altă parte, promovează politica de „cumpără doar ce-i american“ în achizițiile militare... De aceea tot ce se poate face realmente este pur și simplu încercarea de ameliorare a procesului de management al offseturilor, mișcîndu-ne, în același timp, încet-încet, spre atingerea unui consens în ceea ce privește oportunitatea existenței „offseturilor“ în general.³

Există astăzi o înțelegere tot mai mare a faptului că, dincolo de meritele presupuse ale „offseturilor“, acestea ar trebui să corespundă unui minimum de transparență, iar contractele „offset“ trebuie să fie încheiate astfel încît să satisfacă toate standardele rezonabile de integritate.

Dimensiunea politică a „offseturilor“

„Offseturile“ pot ajuta guvernele să reducă volumele de cheltuieli pentru apărare. Aranjamentele compensatorii sînt promițătoare din punctul de vedere al transferurilor de tehnologii, al cercetării și dezvoltării economice, precum și al extinderii capacităților industriale de producere, odată cu creșterea investițiilor și numărului de cadre înalt calificate. Pe de altă parte însă, lupta politică în jurul unei achiziții „offset“ concrete poate umbri completamente necesitatea sau oportunitatea acestei achiziții militare. Aceasta mai poate crea și o tensiune semnificativă între două ramuri ale puterii executive implicate în proces – de obicei, este vorba despre Ministerul Finanțelor sau de cel al Economiei, care supraveghează procesul de achiziții „offset“, și despre Ministerul Apărării, care procură bunurile militare.

³ *Ibidem*, p.97.

Riscurile legate de corupție în aranjamentele compensatorii

Riscurile de corupție în achizițiile „offset” sînt descrise detaliat în comentariile și în articolele incluse în rapoartele oficiale, în cercetările academice și în interviurile oferite de Transparency International, și care sînt accesibile publicului larg prin programe de televiziune sau prin articole din presa scrisă.

Raportul AEA cu privire la „offseturi”

Agencia Europeană de Apărare (AEA) a constituit o comisie pentru cercetarea fenomenului „offseturilor” în domeniul apărării, acordînd atenție specială efectelor pe care le au acestea asupra complexului militar-industrial european. Raportul de bază privind rezultatele acestor cercetări a fost dat publicității în iulie 2007. Chiar dacă riscurile de corupție nu au fost subiectul principal al studiului, autorii au descoperit mai multe posibilități pentru corupție din cauza caracterului opac al executării contractelor „offset”. În raport se afirmă, printre altele:

În sfîrșit, există un aspect care transpare în mai multe interviuri. Aceasta este problema corupției, legată de contractele din domeniul apărării și de presupusele sau realele legături pe care le-ar avea cu aranjamentele compensatorii. Nu este vorba despre o proprietate *per se* a „offseturilor”, ci despre caracterul indiscutabil al afirmației că implementarea opacă și neprofesionistă a acestor aranjamente este un prilej de corupție, care poate determina opțiunea pentru un alt sistem de achiziții decît acela care ar fi putut apărea pe o piață transparentă și deschisă. Povestea despre ineficiența vechilor practici „offset” și despre substituirea lor ulterioară este recurentă în toate interviurile. Chiar dacă reprezentanții vreunui stat membru al UE declarau, pe un ton firesc, că practicile curente de „offset” funcționează impecabil în țările lor, impresia noastră a fost că nivelul de transparență și gradul de profesionalism variază foarte mult de la un stat-membru la altul și că există mult loc de mai bine.⁴

Cercetările academice

Centrul de Securitate și Cooperare Internațională notează, în raportul intitulat „Impactul transferului de arme asupra sărăciei și dezvoltării economice”:

O altă cale posibilă de perpetuare a unor practici corupționale este executarea „offseturilor”. Înainte, rolul aranjamentelor compensatorii era conceput în termenii impactului pe care îl avea transferul de arme asupra cheltuielilor militare. Dar mult mai important este să luăm în considerare faptul că pachetele „offset” pot contribui la camuflarea unui volum mare de mite

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

și comisioane sau chiar pot influența disproporționat deciziile statului privind procurarea armamentului. Înțelegerile de tip „offset“ „sînt faimoase pentru că măresc costurile afacerii cu circa o cincime; sînt greu de monitorizat; eșuează în oferirea de beneficii promise la vânzare; contribuie la înflorirea corupției“. Aranjamentele compensatorii mai pot alimenta dezvoltarea unor relații de corupție locale și prin faptul că acordurile de achiziții pot fi canalizate spre firme locale, selectate pentru legăturile lor politice. În cazul Republicii Sud-Africane, de exemplu, afacerile și subcontractarea firmelor locale creează noi oportunități pentru persoanele oficiale de a-și umple buzunarele cu venituri ilicite.⁵

Există mai multe studii academice privind impactul economic al „offseturilor“, dar cel puțin unul dintre acestea se referă și la riscul corupției.⁶ Intenția lui Trevor Taylor a fost de a răspunde dacă oficialii implicați în procesul de achiziții iau deciziile în corespundere cu cererile de armament și dacă formează pachetele „offset“ în baza raționamentelor politice sau a intereselor economice. Acest studiu este o cercetare empirică bazată pe examinarea datelor la nivelul tranzacțiilor, avînd ca scop estimarea modelelor. În lucrare este aplicată metoda examinării intersectoriale a problemei într-o serie întregă de țări din toată lumea. Rezultatele studiului sugerează faptul că și atunci cînd oficialii guvernamentali responsabili de achiziții selectează „offseturile“ în corespundere cu interesele economice, sînt foarte importante și variabilele economiei politice. În unele acorduri de tip „offset“, variabilele economice (cum ar fi prețurile, calitatea, costurile tranzacției și politica de dezvoltare industrială) predomină asupra variabilelor politice (cum ar fi, de pildă, maximizarea birocratică, considerentele de securitate națională și teoria intereselor de grup). În alte circumstanțe însă, atributele pachetelor de înțelegeri compensatorii pot reflecta priorități de ordin politic. Taylor face următoarea concluzie:

O recomandare în vederea abordării acestui tip de corupție ar fi ca activitățile de combatere să înceapă prin creșterea transparenței „offseturilor“. Fiecare țară, de exemplu, trebuie să angajeze un grup de auditori independenți, din afara sistemului, care ar evalua ponderea fiecărei propuneri „offset“, iar apoi ar alcătui un raport postfactum de cost-beneficii. Acest raport contabil de cost-beneficii trebuie să fie publicat și să devină subiectul unui examen din exteriorul sistemului.

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

⁶ Trevor K. Taylor, „Modelling Offset Policy in Government Procurement“, în *Journal of Policy Modelling* 25:9 (2003): p. 985-98.

Interviurile publice ale Transparency International cu experți din domeniul apărării

Frank Boland, director la Planificarea Militară în cadrul Direcției de Politică și Planificare în Apărare a NATO:

Aranjamentele compensatorii au devenit populare din cauză că, la prima vedere, par a fi o afacere profitabilă pentru guverne. Dacă acestea din urmă cheltuie bani pentru importuri, atunci „offseturile” le ajută să compenseze pierderile din diferențe de curs valutar, de aici și atracția lor... Deseori se întâmplă [însă] că „offseturile” pur și simplu nu se materializează. Adevărata problemă este că „offseturile” denaturează procesul de luare a deciziilor. Militarii își doresc anumite echipamente pentru necesități anumite, dar aranjamentele compensatorii pot conduce la achiziții făcute în baza unor interese extrinsece.⁷

Ghanim Al Najjar, lector superior în științe politice, Universitatea din Kuwait:

Se presupune că programele „offset” ar trebui să conceapă noile proiecte de achiziții din Kuwait ca parte a procesului de rambursare a datoriilor. Dar „offseturile” nici pe aproape nu funcționează în felul acesta. Nimeni nu știe, în realitate, ce se întâmplă cu aranjamentele compensatorii. Majoritatea banilor alocați pentru aceasta nu au fost cheltuiți. Există oare vreo supraveghere a livrărilor de tip „offset”? Până acum banii nu prea s-au cheltuit. Eu nu cred că există vreun control serios în această privință. Oamenii așteaptă ca programele „offset” să acorde un ajutor real pentru dezvoltarea unor proiecte locale, dar deseori se adeverește fie că procedurile sînt prea complicate, fie că nu sînt alocate suficiente resurse financiare. Uneori se întâmplă că banii care ar fi fost alocați există pe undeva, dar nu sînt supravegheați de nimeni.

Chiar și atunci cînd nu există suspiciuni de corupție, practicile de tip „offset” oricum trezesc o serie de îngrijorări, de exemplu:

- Lipsa de claritate asupra modului în care vor fi evaluate aranjamentele compensatorii;
- Absența unei strategii naționale clare cu privire la finalitățile „offseturilor”;
- Posibilitatea enormă de a pierde controlul asupra procesului de achiziții și a evaluării adecvate a acestuia din cauza implicării mai multor ministere în aceste aranjamente;
- Inițierea negocierilor cu participanții la licitații numai după ce contractul de tip „offset” este oferit spre semnare;
- Mecanisme inadecvate de supraveghere a „offseturilor” în perioadele dinaintea și după semnarea acordurilor cu contractantul de bază și cu subcontractanții (inclusiv în ceea ce privește durata programelor „offset”);

⁷ Interviu publicat în „Transparency International Defence Anti-Corruption Digest”, nr. 17 (iunie 2007), www.defenceagainstcorruption.org.

Caseta 8.1. Mediatizarea cazurilor de corupție în utilizarea „offseturilor“

Portugalia: Departamentul Central de Investigații și Acțiune Penală (DCIAP) investighează contractul „offset“ de procurare a două submarine de la Consorțiul German al Submarinelor. Contractul de tip „offset“, în valoare de 1210 milioane de euro, al cărui scop era de a garanta realizarea unui volum de investiții echivalent în economia Portugaliei, a fost negociat cu Ministerul Apărării de către Escom, o companie ce face parte din Group Espírito Santo (GES), și care acum a devenit ținta investigațiilor DCIAP.

Africa de Sud: Procurările de armamente efectuate de guvernul Africii de Sud în anul 1999 au fost pe larg mediatizate ca fiind foarte controversate din cauza acuzațiilor de corupție atât la adresa unor firme europene, cât și la adresa unor politicieni de vîrf din RSA. În pofida faptului că guvernul sud-african a făcut publice, în repetate rînduri, aranjamentele „offset“ ce au însoțit aceste afaceri de achiziționare a armamentelor, presa a fost mult mai sceptică. În februarie 2008, revista *Business Day* a reclamat dificultatea de a constata în mod independent realizarea cu succes a pachetelor „offset“ din cauză că solicitarea de informații a fost respinsă, fiind invocat secretul comercial. Compania Thyssen Krupp, activitatea căreia a fost investigată de un grup de elită al organelor de anchetă criminală din Africa de Sud, în baza acuzațiilor de corupție privind o tranzacție cu nave militare, a declarat că nu a reușit să-și îndeplinească obligațiunile contractuale „offset“. Oricum, cea mai clară legătură dintre corupție și aranjamentele compensatorii a fost stabilită în cazul procurării avioanelor de vînătoare Gripen de la companiile BAE și SAAB. Ziarul sud-african *Mail&Guardian* scria, pe 20 martie 2008, că ministrul Apărării de atunci, Joe Modise, a primit în mod secret acțiuni ale companiei „Conlog/Log-Tek electronics group“, care a beneficiat foarte mult de pe urma aranjamentelor „offset“ legate de vânzarea echipamentului și a tehnicii militare.

Republica Cehă: În Republica Cehă, s-a constatat un alt caz de procurare a avioanelor de vînătoare Gripen care a nimerit în atenția anchetatorilor, iar acuzațiile au fost aduse pentru luare de mită, deși au apărut și unele nedumeriri privind pachetul „offset“ inclus în această afacere. Anchetatorii au investigat faptul oferirii de mită unor oficiali cehi de vîrf în anul 2001 în cadrul desfășurării licitației, o parte dintre competitori declarînd că renunță la concurs, deoarece guvernul a înaintat intenționat niște condiții favorabile doar companiei producătoare a avioanelor de vînătoare Gripen. Afacerea „offset“, care acompania acest pachet de contracte, a fost criticată, de asemenea, în perioada efectuării achizițiilor, și calificată drept iluzorie, iar doi miniștri ai finanțelor din acea perioadă au fost nevoiți să-și dea demisia din această cauză.

Marea Britanie și Arabia Saudită: Nu conțin controversese privind contractul „Al Yamamah“, negociat în anii 1980 în numele companiei BAE de către guvernul britanic și Arabia Saudită, și care a constituit cea mai mare operație de export în istoria Marii Britanii. În acest acord se conținea o binecunoscută clauză, potrivit căreia o parte dintre veniturile provenite din activitatea BAE la îndeplinirea contractului trebuiau reinvestite în industria de apărare a Marii Britanii. Dar s-a constatat că acest aranjament compensatoriu a comportat foarte puține be-

neficii. În investigarea acestui caz s-a implicat și Departamentul Justiției al SUA, vizînd în special clauzele pachetului „offset“.

Israel: În septembrie 2005, *Defense News* scria despre pornirea unei anchete de proporții privind efectuarea unor plăți frauduloase în străinătate de către cea mai mare companie aerospațială și militară din țară, „Israel Aircraft Industries“, și despre raidurile pe care le-a făcut poliția în cartierul general al acesteia. Anchetatorii investigau practicile de mituire a funcționarilor din guvernele străine și de oferire, timp de zece ani, a unor comisioane ilicite precum și modul de efectuare a plăților atît în cadrul operațiilor de export, cît și al aranjamentelor „offset“.

România: În cazul procurării de către România a două nave militare în anul 2003, acuzațiile se refereau la plata comisioanelor. Partea esențială a anchetei se concentra asupra neregularităților din contract și asupra fondurilor pierdute în procesul realizării pachetului „offset“. În iunie 2006, ziarul *Bucharest Daily News* scria că „miza reală a fost, se pare, implementarea contractului *offset*“. În baza acestui contract, BAE Systems trebuia să folosească 80% din sumele de achiziții pentru procurarea produselor și serviciilor din România în îmbinare directă sau indirectă cu „offseturi“. Cu toate acestea, implementarea aranjamentelor compensatorii continua într-o manieră controversată și „*Jurnalul Național*“ publica, în septembrie 2003, un material în care se afirma că ministrul Apărării al României intenționa să acționeze în judecată BAE Systems, dacă întreprinderea nu-și onora obligațiile asumate în cadrul acordului „offset“. În același articol, se menționa că această afacere continuă să fie investigată de către Oficiul pentru Fraude Grave din Marea Britanie.

Taiwan: Într-un articol publicat în *Defense News* cu privire la îngrijorările SUA față de procesele de achiziții publice în domeniul apărării din Taiwan, corupția și mita oferită persoanelor oficiale au fost declarate cauzele principale de discreditare a acestor afaceri în sectorul apărării naționale. Printre recomandările de ameliorare a procesului, inserate în materialul dat, se regăsesc și propunerile de combatere a corupției fie prin controlul rigid asupra comisioanelor și înțelegerilor de tip „offset“, fie prin interzicerea acestora.

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

- Mecanisme inadecvate sau chiar inexistente de penalizare în cazul nerespectării obligațiilor „offset” convenite;
- Procese inadecvate de control juridic, de mediere și de litigii;
- Perioade disproporționate de timp oferite participanților la licitații pentru pregătirea pachetelor „offset”;
- Opțiuni „offset” prea diferite, fără cereri de armament precise și criterii de selecție clare;
- Tănuirea opțiunilor „offset” de potențiali licitanți;
- Lipsa de experiență și pregătire a personalului responsabil de evaluarea opțiunilor „offset” și
- Lipsa de experiență a membrilor comisiilor de control la evaluarea propunerilor „offset” și la implementarea acestora.

Riscurile specifice de corupție legate de aranjamentele compensatorii

Există trei riscuri specifice referitoare la înțelegerile „offset”:

Influențarea disproporționată a deciziilor privind necesitatea de noi capacități

Alegerea pe care o face guvernul în legătură cu capacitățile de care are nevoie, cu faptul dacă are sau nu nevoie de o capacitate, poate fi influențată și prin alte „argumente” decât cele care se conțin într-o ofertă de achiziții pentru apărare. Achizițiile de apărare rareori sînt simple tranzacții comerciale. Deseori, acestea conțin o dimensiune politică internațională, în care țara ce achiziționează mai speră și la o aprofundare a relațiilor sale politice cu țara ce livrează bunurile materiale sau serviciile respective. Totodată, aceste tranzacții sînt suficient de mari pentru a avea și impact asupra procesului politic intern. În toate aceste cazuri, promisiunea de a oferi bunuri aproape pe gratis poate influența politicianii locali să ia o decizie în favoarea unor astfel de procurări. Mai mult, o varietate ademenitoare de beneficii adiționale poate face ca un produs, neatractiv în alte condiții, să pară atractiv. Acesta a fost, în primul rînd, cazul Republicii Cehe, unde continuă să fie pusă la îndoială necesitatea procurării unor avioane supersonice noi și, în al doilea rînd, cazul Africii de Sud, unde s-a insistat asupra faptului că au fost procurate arme de care nu este nevoie și că s-au comis ilegalități în cadrul acestui proces.

Influențarea rezultatelor competiției de la licitații într-o manieră netransparentă

În unele situații este foarte neclar, deseori în mod deliberat, în baza căror criterii trebuie să fie evaluate meritele propunerilor „offset” făcute de anumiți licitanți. Cum ar trebui

echilibrate aceste propuneri după criteriile economice, tehnice sau de altă natură? Este un lucru foarte greu, dată fiind natura diferită a acestor criterii. Tocmai de aceea se aduc deseori acuzații cu privire la incorectitudinea aranjamentelor compensatorii, ca în cazul achizițiilor din Africa de Sud.

Acceptarea de comisioane ilicite

Înțelegerile „offset” sînt, deseori, implementate mult timp după semnarea contractului de bază. Pot trece ani de zile pînă la realizarea acestora. În acest răstimp, politicienii și mass-media își pierd interesul pentru controlul și monitorizarea procesului de negociere și încheiere a aranjamentelor „offset”, astfel apărînd oportunități pentru întreprinderea unor afaceri dubioase, prin intermediul cărora se pot oferi favoruri și comisioane ilicite în schimbul contractului de bază. Contractele „offset”, de cele mai multe ori, se monitorizează slab, deci șansele de a depista cazuri de corupție sînt foarte mici.

Reducerea riscurilor de corupție în legătură cu aranjamentele compensatorii

În general, există două modalități de prevenire a acestor riscuri: 1) abandonarea folosirii „offseturilor” în contractele din domeniul apărării sau 2) intensificarea serioasă a controlului și supravegherii acestora. Astfel de forme de control trebuie să existe pe toată perioada de implementare a programelor „offset”, chiar dacă acestea durează douăzeci de ani sau chiar mai mult.

Există semnale clare că riscurile de corupție în „offseturi” încep să fie luate în serios, următoarele exemple fiind încă o dovadă în acest sens:

- Practica, potrivit căreia negocierile „offset” se desfășurau doar după oferta de contract și semnarea acestuia, s-a schimbat în mod dramatic în ultimii cîțiva ani. Tot mai multe și mai multe țări cer astăzi ca înțelegerile „offset” să fie negociate și finalizate înainte de semnarea contractului de achiziții. Experții în probleme economice anticipează că tendința aceasta va continua și, cel mai probabil, va deveni, mai degrabă, o condiție standard a politicii față de aranjamentele compensatorii decît o excepție de la regulă.
- Regimul formal de penalități pentru neîndeplinirea angajamentelor asumate devine tot mai strict. Într-un număr tot mai considerabil de țări, penalitățile pot varia de la 3 pînă la 10% din volumul de obligații „offset” neîndeplinite în diferite perioade de referință ale contractului, la expirarea acestuia sau în ambele cazuri, iar în cîteva țări, penalitățile se calculează în baza valorii comerciale a contractului în întregime. Ceea ce se schimbă însă, este forma pe care o iau aceste penalități. În mod normal, prin penalități se „lichidează” daunele, cu alte cuvinte, atunci cînd plătești

penalitatea se „lichidează” sau se satisface obligația neîndeplinită. În ultimul timp însă, potrivit experților în probleme economice și în aranjamente compensatorii, tot mai multe țări trec la folosirea practicilor de „nelichidare” a daunelor, ceea ce înseamnă că trebuie să achiți penalitatea și să continui să-ți îndeplinești angajamentele „offset”, altfel, riști să fii introdus într-o listă neagră a guvernului care va împiedica obținerea de noi contracte pînă la îndeplinirea integrală a tuturor obligațiilor „offset” stipulate în contract. Pe lîngă aceasta, de la companiile contractante din domeniul apărării se cere, de regulă, să depună o cauțiune prealabilă pentru acoperirea unor penalități potențiale. Dacă firma militară contractantă ia credite pentru îndeplinirea angajamentelor sale „offset”, valoarea acestei cauțiuni se micșorează proporțional creditelor contractate.

- În mai 2008, în cadrul ședinței anuale a Conferinței Globale de Cooperare Industrială, care întrunește cele mai reprezentative asociații „offset” din lume, a început discuția privind riscurile de corupție legate de aranjamentele compensatorii și căile de prevenire a practicilor corupționale.
- În cadrul atelierului de lucru privind „offseturile”, organizat în timpul unei mari conferințe privind „Consolidarea integrității și edificarea instituțiilor de apărare”, desfășurată la Monterey, California, în februarie 2009, s-au întrunit persoane oficiale din organele de conducere ale sectorului militar și reprezentanții celor mai mari companii din industria de apărare din Europa și Statele Unite ale Americii. Aceștia au formulat mai multe propuneri pentru activitatea NATO, care se află astăzi în proces de implementare.

Iată cîțiva pași importanți în direcția unei abordări atotcuprinzătoare întru reducerea riscurilor de corupție în cadrul aranjamentelor „offset”, care constau în:

- Creșterea transparenței și responsabilității;
- Consolidarea responsabilității și integrității;
- Existența unor procese funcționale bune;
- Dezvăluirea conflictelor de interese și
- Angajarea proactivă a actorilor-cheie.

Propunerile și sugestiile făcute în fiecare dintre aceste domenii, luate împreună, ar putea constitui o practică exemplară. Dar cititorul trebuie să țină cont și de faptul că integritatea în procesul de licitare „offset” este un subiect atît de nou, încît cele mai multe sugestii, aparent utile și constructive, abia urmează să fie implementate și testate într-o perioadă mai îndelungată de timp.

Transparența și responsabilitatea

Specificarea ofertei de licitație trebuie să solicite prezentarea ofertei în două variante: una va conține pachetul „offset“, alta – nu. Această propunere este în corespundere cu recomandarea conferinței „Consolidarea integrității și edificarea instituțiilor de apărare“, despre care am vorbit mai sus:

Intensificarea și creșterea transparenței în procesul de dezvoltare, implementare și administrare a programelor „offset“, o transparență prin care se subînțelege includerea, de către guverne, în calculele prealabile, a costurilor adevărate ale aranjamentelor compensatorii; organizarea de către guverne a unor licitații, care să includă, dar și să excludă propunerile pentru programele „offset“, pentru a permite evaluarea și calcularea reală a costurilor și beneficiilor acestor pachete, ținând cont de scopurile și de obiectivele țării în privința programelor „offset“.⁸

Guvernul trebuie să ceară foarte clar prezentarea unui raport de performanță în fiecare an de activitate în cazul tuturor aranjamentelor „offset“ de pe lângă contractul de bază și care se referă la vreuna dintre achizițiile majore. Acest raport trebuie să fie public, lucru inimaginabil în prezent.

Guvernul trebuie să publice criteriile pentru evaluarea contractului principal și a pachetului „offset“ de pe lângă acesta, inclusiv ponderea detaliată a fiecărui element, precum și ponderea obținută de fiecare licitant selectat. Nici aceasta nu este încă o practică comună.

Cu siguranță, trebuie să existe o cerință privind evaluarea independentă a costurilor și a câștigurilor așteptate ale pachetului „offset“, care trebuie finalizată nu mai târziu de doi-trei ani după semnarea contractului de bază. Această evaluare trebuie făcută publică, ceea ce, iarăși, nu se întâmplă în prezent.

Un control riguros din partea societății civile ar fi o soluție bună pentru a pune în lumină aspectele netransparente despre care se vorbește în aceste propuneri. Guvernul trebuie să se străduie să antreneze societatea civilă în discutarea propunerilor privind pachetele „offset“.

Consolidarea responsabilității și integrității

În majoritatea țărilor, bugetele militare și cadrul real de cheltuieli în apărare sînt examinate de oficiile naționale de audit, iar rapoartele acestora sînt prezentate în parlamente și în organele supreme responsabile de luarea deciziilor. Același nivel de control independent trebuie să fie aplicat și în cazul tuturor tranzacțiilor de tip „offset“.

Avînd în vedere riscul unor situații în care contractele sînt transmise companiilor private sau rudelor și prietenilor, pentru recompense ilicite, cei implicați în achiziții ar trebui

⁸ *Building Integrity and Defence Institution Building*, Conference Report (2009), p. 101.

Caseta 8.2. Transparența proceselor de management al „offseturilor indirecte“

Odată cu apariția necesității de aranjamente compensatorii, însoțind ample programe de achiziții militare, Guvernul Bulgariei a creat în anul 2006, în cadrul Ministerului de Economie și Energie (MEE), Direcția de Programe „Offset“. Această direcție este responsabilă pentru managementul „offseturilor indirecte“.

Direcția a lansat și menține o pagină de internet pe site-ul MEE (vezi: www.mee.government.bg/offsetp/offsetp.html). Pagina de internet conține informații detaliate despre:

- Regulamente ce se referă la aranjamentele compensatorii;
- Sectoare economice prioritare unde guvernul dorește să atragă investiții legate de „offseturi“;
- Metoda de întocmire a unui proiect „offset“ (de calculare a contribuției sale, sau a așa-zisului beneficiu „offset“, pentru îndeplinirea angajamentelor compensatorii), în funcție de sectorul economic și de nivelul tehnologic;
- Un registru al companiilor care și-au exprimat interesul și întrunesc criteriile pentru funcția de recipient al programelor „offset“. În iulie 2009, lista cuprindea 64 de companii bulgare;
- O listă de propuneri „offset“, aprobată de Ministerul Economiei și Energiei. În iulie 2009, erau afișate 24 de propuneri investiționale. Valoarea potențialei investiții este, de asemenea, accesibilă publicului. Companiile contractate în domeniul apărării pot alege una sau câteva dintre aceste propuneri pentru a-și onora angajamentele „offset“;
- Proiecte „offset“ în derulare, cu indicarea valorii lor nete și a beneficiului de pe urma îndeplinirii angajamentelor „offset“ (în iulie 2009, coeficientul eficacității economice raportat la valoarea reală a „offseturilor“ era de 3:1);
- O listă a acordurilor „offset“, încheiate cu companiile contractate din sectorul apărării, care livrează sisteme de armamente și tehnică militară forțelor armate bulgare, însoțite de respectivele proiecte „offset“. Pe acest site sînt indicate valoarea netă, coeficientul eficacității economice și beneficiul „offseturilor“, termenul de executare și etapele, precum și o scurtă descriere a fiecărui proiect „offset“ în parte.

Pe lângă aceasta, pe site se găsesc și trimerile la rapoartele relevante și la materialele unor conferințe. Toată informația de pe site este prezentată în limba bulgară. Dar o bună parte din informațiile mai importante pot fi accesate și în limba engleză, pe adresa: www.mee.government.bg/eng/offsetp/offsetp.html.

Impuși să dezvăluie posibile conflicte de interese și ar trebui să existe o „diligentă rezonabilă“ față de intermediarii și brokerii „offset“ implicați în proces. Asociațiile din complexul militar-industrial ar putea contribui la elaborarea unor îndrumare în această privință (vezi recomandările privind acțiunile companiilor industriale și ale asociațiilor lor).

Toți cei implicați în procesul de licitație, inclusiv comisiile de evaluare a rezultatelor licitațiilor și ministerele de resort, trebuie să fie obligați să prezinte declarații anuale cu privire la conflictele de interese.

Bunele procese funcționale

Cu cât este mai mică valoarea programelor „offset“ față de valoarea contractului de bază, cu atât mai mic este și riscul de corupție. O pondere redusă, de 10-15%, este considerată drept rezonabilă. Acolo unde această pondere este mai înaltă, riscul corupției este, corespunzător, mai înalt, și se cere luarea mai multor măsuri.

Departamentele guvernamentale de achiziții trebuie să recunoască faptul că înțelegerile „offset“ sînt, în sine, o sarcină primordială în activitatea lor. Ele nu sînt un simplu „supliment“ al contractului de bază. Trebuie alcătuită o echipă competentă de profesioniști, care ar avea grijă de aranjamentele „offset“ și ar asigura ca pregătirea contractelor „offset“ să beneficieze de aceeași atenție ca și contractul de bază. Mai mult, ministerul de bază (în cazul implicării mai multor ministere) va determina cu claritate și în formă scrisă, înainte de începerea procesului de achiziții, repartizarea exactă a responsabilităților între ministerele implicate. Ministerul de bază trebuie, la fel, să insiste și asupra asumării clare a angajamentelor privind „offseturile“ înainte de semnarea contractului de bază.

Acțiuni proactive ale companiilor din industria de apărare

Fiecare companie în parte trebuie să-și racordeze pe deplin programele de conformitate la programele „offset“ și la întregul personal și echipa de consultanți implicate în acestea. Se pare că, în prezent, acest lucru nu se întîmplă.

În al doilea rînd, standardele de conduită și de etică în afaceri ale companiilor din industria de apărare trebuie să fie extinse și să se refere în mod explicit la „offseturi“ și la necesitatea de a efectua un control permanent asupra acestora.

Companiile nu trebuie să ezite să-și exprime îngrijorările privind riscurile legate de anumite așteptări ilicite din partea unor potențiali cumpărători. Pornind de la experiența noastră, se poate afirma că guvernele ce achiziționează bunuri și servicii vor aprecia oportunitatea de a stabili condiții specifice și seturi de cerințe legate de transparența „offseturilor“, dacă vor ști că vor fi susținute măcar de o parte dintre licitanți.

Acțiuni proactive ale comunității industriașilor și ale organizațiilor panguvernamentale

Transparency International a ajuns la o concluzie surprinzătoare: companiile care au implementat programe de conformitate antimită devin oarecum reticente cînd vine vorba despre aranjamentele compensatorii. Același lucru se poate spune și despre asociațiile industriașilor din domeniul apărării. Acești industriași ar putea întreprinde următorii pași constructivi pentru a-și demonstra grija față de aceste aspecte:

- Asociațiile din industria de apărare trebuie să fie gata să determine un set de standarde pentru programe „offset” bine monitorizate, la care ar putea adera membrii lor;
- De asemenea, acestea mai pot elabora un ghid cu exigențe detaliate pentru procesul de intermediere care ar satisface condițiile de activitate ale brokerilor de aranjamente „offset”. În acest ghid ar trebui să fie inclusă și cerința înaintată față de companii și brokeri pentru a asigura că toate companiile care vor primi contracte „offset” nu vor avea conexiuni nerecomandabile în guvern sau în partidele politice;
- Această prevedere se referă, în mod special, la Asociația Europeană de Apărare (AEA) și la Asociația Industriei Aerospațiale a SUA (AIA), având în vedere efortul pe care acestea l-au depus deja pentru introducerea standardelor anticorupție în traficul internațional de arme;
- Agenția Europeană de Apărare face lucruri excelente pentru a deschide piața de achiziții militare în întreaga Europă. În același timp, atitudinea sa față de „offseturi” este contradictorie, confuză și anemică. Codul curent de practici în acest domeniu al AEA este extrem de sărac și, foarte surprinzător, nu face nicio referință la riscurile corupției. AEA ar putea lua în considerare crearea unui grup de lucru ce și-ar concentra atenția îndeosebi asupra modalităților de sporire a integrității în procesul de licitare și de implementare a pachetelor „offset”.

Acțiuni proactive ale organizațiilor societății civile și mijloacelor de informare în masă

Aranjamentele compensatorii rămân un subiect „ascuns” pentru opinia publică, în pofida riscurilor descrise mai sus. Există o necesitate clar formulată ca organizațiile societății civile, ce promovează principiile bunei guvernări și ale transparenței, să fie mult mai active în această direcție. Trebuie, totodată, să fie încurajate eforturile guvernelor care au întreprins măsuri concrete pentru a deschide această temă a „offseturilor” pentru discuții publice.

Având în vedere utilizarea crescândă a „offseturilor” și extinderea acestora în afara domeniului apărării, în alte sectoare comerciale, este strict în interesul bunei guvernări ca acest subiect să fie discutat cât mai pe larg în diferite țări.

Concluzii

„Offseturile” prezintă un mare risc de corupție. Ele sînt capabile să direcționeze procesul de luare a deciziilor spre necesitățile de apărare, mijlocind recompensarea ilicită a companiilor sau a unor indivizi. Aranjamentele compensatorii sînt, în mod uimitor, nereglementate de cadrul legislativ și sînt aproape în întregime niște procese opace.

Capacitatea guvernului și a sectorului industrial de a trata acest risc de corupție este pe cale de a se îmbunătăți. Cu toate acestea, corupția în cadrul tranzacțiilor offset rămîne, în mare parte, intactă. Guvernele ar reuși să elimine acest risc și chiar să cîștige mai mult dacă ar decide să renunțe la practica de căutare a „offseturilor“. Iar acolo unde acest lucru este imposibil, atît guvernele, cît și companiile sînt în stare să întreprindă relativ ușor pașii necesari pentru a face aceste tranzacții mult mai transparente și mai puțin expuse riscului de corupție.

Capitolul 9

Oportunități și riscuri legate de externalizare, privatizare și parteneriate public-private în domeniul apărării

Introducere

Multe dintre lecțiile însușite în cadrul procesului de combatere a corupției în achizițiile militare sînt aplicabile și în aranjamentele contractuale mai puțin tradiționale, precum externalizarea (“testarea pieței” și „resurse umane competitive”), privatizarea și parteneriatele public-private (PPP). Cele două constante ale proceselor date sînt importanța susținerii unei competiții permanente și controlul independent. Luarea în considerare a acestor constante laolaltă cu utilizarea unui instrumentar specific pentru fiecare țară de integritate, transparentță și responsabilitate conduce la descreșterea corupției odată cu creșterea costurilor așteptate de oficiali oportuniști de pe urma comportamentului corupt.¹

Astăzi, mai multe ministere de apărare se confruntă cu două probleme:

- Efectivitatea – crearea unora dintre cele mai bune forțe armate atît pentru necesitățile securității naționale, cît și pentru efortul colectiv de menținere a securității internaționale și
- Eficiența – folosirea cît mai utilă a bugetelor limitate.

Pornind de la realitățile bugetare curente, aceasta echivalează cu regîndirea modului de activitate economică în domeniul apărării. Sarcina majoră de a face ca guvernul să acționeze eficient poate fi atinsă prin antrenarea tot mai largă a sectorului privat.

Țările membre ale NATO și țările partenere găsesc drept tot mai relevantă această antrenare a sectorului privat în trei situații diferite:

1. Livrarea armelor și a serviciilor de mentenanță (externalizarea);
2. Creșterea veniturilor prin comercializarea surplusului de bunuri materiale și edificii de care nu mai este nevoie (privatizarea) și, atunci cînd bugetul este cu totul restrîns,

¹ Simeon Djankov și Peter Murrell, „Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey”, în *Journal of Economic Literature* 40:3 (septembrie 2002), p. 739–792.

3. Solicitarea unor investiții din partea sectorului privat în proiecte și operații de apărare (parteneriate public-private).

Caseta 9.1. Opțiunile de selectare a surselor

Externalizarea (outsourcing): Anumite activități organizaționale sînt contractate furnizorilor specializați în aceste tipuri de activități (de obicei, în urma unor licitații).

Selectarea resurselor în baza competitivității: Furnizorii publici de astăzi se află în competiție cu furnizorii privați (aceste competiții sînt cunoscute și drept competiții public-private sau „testări ale pieței”).

Privatizarea: Actualele capacități capitale guvernamentale, mijloacele de producere și infrastructura se mută în sectorul privat – fie în urma unor licitații, fie prin transfer direct.

Parteneriate public-private (PPP): O afacere comună cooperativă dintre sectorul public și cel privat, bazată pe experiența bogată a fiecărui partener și care corespunde în cel mai favorabil mod unor necesități publice bine definite, prin repartizarea precisă a resurselor, riscurilor și profiturilor. În mai multe țări se încearcă îmbinarea celor mai bune segmente ale sectorului public și privat, fie prin competiție, fie prin alegerea unui singur contractor. Un tip de parteneriat public-privat este inițiativa financiară privată. Prin finanțarea din surse private, se evită investițiile financiare guvernamentale publice, lucrările fiind finanțate, de facto, de sectorul privat în schimbul unei cote-părți din fondurile publice economisite sau al garanțiilor de participare la achizițiile de stat.

Antreprenoriatul de stat (“franchising”): O agenție guvernamentală se specializează într-o anumită funcție și oferă servicii altor agenții guvernamentale sau chiar companiilor din sectorul privat, iarăși, în bază de concurs ori optînd pentru un ofertant unic.

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

Chiar dacă externalizarea, privatizarea și PPP oferă oportunități considerabile pentru îmbunătățirea eficacității forțelor armate, există și o latură întunecată a lucrurilor – corupția. Pentru a atinge cele mai bune rezultate în urma externalizării, privatizării și PPP, este imperioasă existența unui echilibru elegant între o conducere iluminată și onestă, instituții puternice (piețe competitive, reguli și prevederi legale clare, justiție competentă) și control democratic efectiv (capabilități de măsurare și monitorizare/audit) pentru a descuraja corupția fără a prejudicia eficiența. O îmbinare armonioasă a integrității elementare și a unor instituții puternice garantează obținerea celor mai bune rezultate în urma aplicării externalizării, privatizării și PPP.

În mod ideal, un obiectiv al fiecărui stat-membru NATO și al fiecărui stat partener ar fi găsirea unei îmbinări optime dintre inițiative de consolidare a integrității, de creștere a transparenței și responsabilității, în cooperare cu ceilalți membri și parteneri, și de minimalizare a riscurilor corupției în procesul de externalizare, privatizare și PPP. Exemple de cooperare în ceea ce privește acțiunile anticorupție, precum „Pactele de Integritate în Apărare”, promovate de Transparency International (vezi capitolele 7 și 17, pentru mai multe detalii), încurajează asumarea unor angajamente credibile din partea unor actori-cheie în creșterea eficienței modului de îndeplinire a unor obligații de securitate națională sau colectivă.

Riscurile de corupție în decizii tip „produci-sau-cumperi”

Aproape fiecare Minister al Apărării (MA) se confruntă cu proverbiala dilemă de „a produce sau de a cumpăra” tehnică militară și armamente, infrastructură, servicii și piese de rezervă și întreținere. Ar trebui MA să fie mai implicat în industria de apărare (producție) sau să o lase mai mult pe seama sectorului privat (cumpărare)?

Pentru a soluționa această dilemă de tipul „produc sau cumpăr?”, trebuie făcuți doi pași importanți: primul constă în analiza „efectivității”, al doilea – în analiza „eficienței”. Drept exemple de analize ale efectivității pot servi raportul întocmit de SUA și intitulat „Quadrennial Defense Review” (QDR – „Analiza cvadri anuală a sectorului apărării”) sau așa-numitul proces de „Restructurare și închidere a bazelor militare” („Base Realignment and Closure” – BRAC). Analizele efectivității evaluează dimensiunile și structura infrastructurii de apărare și ale activității de întreținere a acestora, corespunzătoare amenințărilor existente sau emergente, cu care se confruntă statele și pe care trebuie să le contracareze în cooperare cu membrii alianței și cu partenerii. Având în vedere parametrii prestabiliți ai capacităților și structurii forțelor armate, analizele periodice au menirea de a găsi posibilități de reducere a cheltuielilor și/sau de îmbunătățire a indicatorilor de performanță.

Analizele efectivității au drept rezultat două categorii de bunuri materiale și activități: „utile” și „inutile”. Infrastructura și activitățile de suport inutile sînt candidați la cesiune sau privatizare. Bunurile și activitățile utile, necesare, pot fi subdivizate mai departe în cele care „aparțin guvernului în mod inerent” și cele care au mai mult un caracter „comercial”.

Caseta 9.2. „Infrastructura” militară și opțiunile de selectare a surselor

„Infrastructura” militară include, de obicei, următoarele:

- Serviciul achiziții
- Serviciul central de logistică

- Serviciul central de personal
- Serviciul comunicații
- Serviciul planificare a forțelor și mobilizare
- Obiecte de infrastructură
- Instituții medicale
- Instituții științifice și tehnologice
- Instituții educative și instructive

Toate cele trei opțiuni de selectare a surselor discutate în acest capitol sînt folosite de militarii din toată lumea. De exemplu:

- Externalizarea este folosită pentru livrarea de servicii logistice;
- Parteneriatele public-private sînt folosite în construcția locuințelor pentru militari și a obiectelor militare (obiecte de infrastructură) și
- Privatizarea este folosită în activitatea instituțiilor medicale.

Directiva A-76 a Oficiului SUA pentru management și buget definește „activitatea care aparține guvernului în mod inerent în felul următor:

...o activitate care este atît de strîns legată de interesul public, încît poate fi încredințată doar personalului de stat. Aceste tipuri de activități necesită o doză substanțială de discreție în aplicarea autorității statului și/sau în luarea deciziilor din numele statului.²

Infrastructura comercială și activitățile de suport pot fi privite ca un obiect al externalizării prin intermediul „testării pieței” sau al „selectării surselor în bază de competiție”. În același timp, acolo unde bugetele restrînse limitează investițiile de apărare, parteneriatele public-private (PPP) permit guvernelor să se folosească de infrastructura, tehnologiile, capabilitățile private, precum și de investiții din sectorul privat pentru a eficientiza activitățile inerente statului sau anumite activități de întreținere cu caracter comercial (vezi Figura 9.1). Termenul de inițiativa privată de finanțare (IPF) este folosit în Marea Britanie.

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

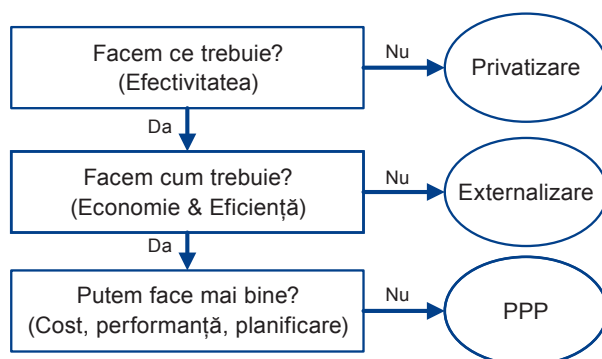


Figura 9.1: Modul de luare a deciziilor în domeniul apărării

Efectuarea unor evaluări de eficacitate presupune aplicarea de către guverne a unui sistem intern de evaluare, ce ar putea servi drept etalon la compararea costurilor pe care acestea le suportă pentru dezvoltarea capabilităților și serviciilor de apărare cu costurile oferite de furnizorii privați. Aceasta înseamnă trecerea la o formă de evaluare a costurilor bazate pe activități pentru a determina costurile reale ale oricărei activități publice. Evaluarea de tipul „costuri totale” trebuie să includă și toate costurile „indirecte” care sînt legate de îndeplinirea unei funcții, inclusiv multe costuri care, la moment, încă nu sînt legate de aceasta, cum ar fi, de exemplu, modul de finanțare, asistența juridică, managementul de cadre etc.³ În același timp, anticipînd costurile pentru externalizare și PPP, trebuie să fie luate în calcul nu doar costurile pe care le suportă guvernul pentru a obține, în bază de contract, produse și servicii, dar și costurile evaluate de guvern pentru elaborarea, monitorizarea și administrarea contractului, inclusiv riscurile formării unor costuri mai mari decît cele anticipate odată ce guvernul începe să depindă tot mai mult de compania care a cîștigat contractul.

Caseta 9.3. Avantajele externalizării în cadrul competițiilor public-private

„Testarea pieței” de către Ministerul Apărării al Marii Britanii:

- În perioada anilor financiari 1987-1992, Ministerul Apărării a participat la diferite licitații pentru 246 de contracte, realizînd, în primul an, economii în medie de 24% din mijloacele bugetare alocate.

În 1966, Oficiul SUA pentru Management și Buget (OMB) a emis „Directiva A-76 cu privire la efectuarea activităților comerciale” (Circular A-76: Performance of Commercial Activities), în care au fost formulate principiile politicii de achiziții în cadrul activităților comerciale. În anul

³ Gansler & Lipitz, *Moving Toward Market-Based Government* (2003), p. 11.

1979, OMB a aprobat o anexă la Directiva A-76 cuprinzând procedurile de efectuare a calculelor prin raportare la costuri, pentru a determina dacă anumite activități comerciale trebuie să fie efectuate de guvern, de vreă altă instituție de stat sau de sectorul privat. Scopul Directivei A-76 este, astfel, de a oferi un proces „onest” de selectare a surselor în condițiile unei competiții public-private, avîndu-se în vedere determinarea celui mai eficient mod de obținere a serviciilor disponibile pe piața comercială.

- În perioada anilor financiari 1979-1996, experții militari din SUA au efectuat 486 de calcule comparative. 240 de contracte au fost cîștigate de structurile militare ale statului, 228 – de companiile din sectorul privat. Rata medie de economisire a costurilor precompetiție a constituit 28%, cu alte cuvinte, circa 4 miliarde de dolari SUA pentru această perioadă.
- În perioada anilor financiari 1978-1992, Ministerul Apărării a organizat circa două mii de licitații și a economisit în medie, în urma tuturor acestor proiecte, circa 30% din resursele alocate.

În prezent, pentru efectuarea unui calcul în baza Directivei A-76, de la orice agenție se cere: elaborarea unui plan detaliat de activități ce urmează să fie îndeplinite, intitulat „Performance Work Statement”; realizarea unui studiu al costurilor estimative ale proiectului pe care trebuie să le suporte guvernul, proiect ce ar putea fi administrat de cea mai eficientă organizație care este capabilă să îndeplinească toate lucrările la costurile estimate; solicitarea ofertei din partea companiilor private interesate de aceste lucrări; compararea acestei estimări cu cele mai fezabile oferte venite dinspre sectorul privat. Guvernul va transfera executarea proiectului către sectorul privat, dacă cheltuielile directe pentru managementul de cadre din ofertă sînt cu cel puțin 10% mai mici decît propriile estimări ale guvernului sau dacă suma totală este cu 10 milioane dolari SUA mai mică decît este specificat pentru întreaga perioadă de executare a proiectului. Perioada stabilită pentru compararea costurilor este de 24 de luni pentru o singură activitate economică și 48 de luni pentru activități multiple.

Avînd în vedere estimările OMB, după aplicarea calculelor din Directiva A-76, spre sfîrșitul anilor 1990 au fost economisite 9,2 miliarde de dolari SUA din costurile operaționale ale Ministerului Apărării în perioada anilor 1997-2005, iar după 2005 se economisesc cîte 2,8 miliarde de dolari SUA anual.

Sursă: Gansler și Lipitz, *Moving Toward Market-based Government* (2003).

În sfîrșit, riscurile de corupție trebuie să fie abordate în cele mai timpurii etape ale procesului de evaluare, altfel, corupția va conduce spre creșterea semnificativă a costurilor tranzacției și va distruge încrederea opiniei publice în externalizare, privatizare și PPP.⁴

⁴ François Melese, Raymond Franck, Diana Angelis și John Dillard, „Applying Insights from Transaction Cost Economics to Improve Cost Estimates for Public Sector Purchases: The Case of U.S. Military Acquisition”, în *International Public Management Journal* 10:4 (octombrie 2007): p. 357-385.

Caseta 9.4. Unele exemple de externalizare, privatizare și PPP

Organizația Proprietății Militare (OPM) (Defence Estate Organization – DEO) administrează centralizat domeniile de activitate ale Forțelor Armate ale Australiei. Misiunea OPM este de a efectua managementul acestor bunuri în corespundere cu principiile economiei de piață și într-o manieră ce ar optimiza veniturile guvernului. Forțele Armate sînt, de fapt, chiriași, iar multe dintre edificii și aproape toate terenurile au fost privatizate, iar acum se dau în arendă. Privatizarea proprietăților și renunțarea la bunurile folosite mai puțin sau neutilizate au făcut să crească veniturile armatei.

Domeniile de activitate ale Forțele Armate ale Poloniei sînt administrate centralizat de Agenția Proprietății Militare. Misiunea acesteia este să vîndă toată proprietatea militară excesivă, de la tehnica militară grea pînă la infrastructura militară. Toate profiturile în urma vînzărilor merg direct în conturile Ministerului Apărării, care le folosește mai apoi pentru modernizarea Forțelor Armate poloneze.

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

Competițiile public-private trebuie organizate întotdeauna astfel încît să fie luate în considerare necesitățile guvernului pentru activități, produse și servicii de înaltă calitate, de încredere și durabile, precum și oportunitatea de a face economii și de a evita riscurile corupției. Rapoartele de eficiență pot stimula lucrări de inovare și investiții noi. Persoane oficiale din mai multe ministere de apărare din diferite țări au observat că, indiferent de cine cîștigă în urma evaluării comparative a costurilor, sectorul public sau cel privat, se pot economisi circa 20% și mai mult din resursele bugetare. Aceasta se explică prin faptul că o competiție organizată într-un mod cinstit, cum se cuvine, va promova eficiența, va minimiza corupția și va spori performanța activităților militare.⁵

Riscurile de corupție în domeniul externalizării, privatizării și PPP

Vînzarea (privatizarea/instrăinarea) de bunuri materiale inutile permite guvernului să se concentreze asupra activităților principale, să reducă subsidiile costisitoare și povara asupra contribuabililor. Comercializarea prin licitare a bunurilor materiale și serviciilor militare inutile poate crea noi oportunități de business pentru firmele din sectorul privat. Totodată, acest lucru poate influența asupra creșterii veniturilor la bugetul de stat pentru

⁵ Commercial Activities Panel, *Improving the Sourcing Decisions of the Government* (Washington, DC: Government Accounting Office, 2002).

recapitalizarea operațiilor din domeniul apărării naționale sau pentru reducerea deficitelor bugetare. Pe de altă parte, privatizarea prin vouchere va încuraja acționariatul și inițiativa antreprenorială de a folosi cât mai profitabil și în interesul acționarilor obiectele sau serviciile privatizate.

Majoritatea proiectelor de externalizare, de privatizare și de parteneriate public-private urmăresc următoarele scopuri:

- Sporirea eficienței și reducerea împrumuturilor de stat (economisirea în baza costurilor);
- Sporirea eficacității (stimularea performanței);
- Încurajarea acționariatului;
- Generarea unor venituri în baza licitării pentru recapitalizarea forțelor armate sau pentru reducerea datoriei de stat și
- Focalizarea atenției asupra preocupărilor de bază.

Chiar dacă, în urma desfășurării unor procese competitive și transparente de externalizare, privatizare și PPP, pot apărea unele beneficii semnificative, există, totodată, și riscuri serioase de corupție.

Primul risc constă în faptul că, în cazul în care anumite bunuri materiale, activități sau resurse (terenuri, brațe de muncă, capitaluri etc.) sînt suficient de prețioase pentru sectorul privat, anumite cercuri private pot încerca să influențeze în mod inadecvat deciziile publice în favoarea propriilor interese legate de externalizare, privatizare ori PPP. Riscul este că agenții economici privați care vor să câștige ilicit, folosind metode legale de lobby și metode ilegale de mituire sau de trafic de influență, vor încerca să influențeze procesul politic de luare a deciziilor și cel birocratic de implementare a acestora în așa fel încît bunurile care prezintă o valoare să fie declarate „inutile“ pentru forțele armate, pentru a fi, mai apoi, transferate, prin procesul de privatizare, în posesie privată. Pe de altă parte, influența politică și birocratică, atît legală, cît și cea ilegală, poate fi folosită pentru „a procura“ externalizările favorabile sau oportunitățile pe care le prezintă parteneriatele public-private.

Un alt factor prezintă riscuri la fel de semnificative. Este vorba de faptul că ministerele apărării se află, deseori, sub o presiune publică intensă și sînt supuse unor intervenții lobbyistice (atît legale, cît și ilegale) din partea statelor, regiunilor, municipiilor, comunităților locale, dar și unor interese de afaceri particulare, privind închiderea unor baze militare sau transferul prin externalizare, privatizare ori PPP a proprietății militare, care se pot solda cu pierderea veniturilor și a locurilor de muncă curente, chiar și atunci cînd aceste proprietăți sau tipuri de activități nu mai sînt necesare pentru securitatea și apărarea națională.

În deceniile recente, SUA au obținut unele succese relative în contracararea acestor riscuri diametral opuse. În urma câtorva analize ale „efectivității” infrastructurii și activităților de suport în sectorul apărării, SUA a creat o comisie independentă de restructurare și închidere a bazelor militare (Base Realignment and Closure – BRAC; vezi Casetă 9.6, pentru mai multe detalii). Introducerea unei inovații importante a minimizat acțiunile legale de lobby și traficul de influență ilegal. Recomandările acestei comisii nu pot fi revăzute și nu pot fi renegociate. Odată ce recomandările sînt prezentate Președintelui și Congresului, ele pot fi ori aprobate integral, ori respinse integral.

Externalizarea, privatizarea și PPP pot fi înlăptuite prin cîteva metode:

1. Un singur furnizor, selectat fără licitație, sau vînzare directă către un singur client, ori afacere comună cu un singur investitor strategic;
2. Licității (închise sau deschise) ori licitații online, după care se efectuează comercializarea bunurilor materiale (sau se oferă contracte), optînd pentru cea mai bună ofertă (ori, respectiv, cel mai mic preț) și
3. În cazul privatizării, oferta inițială de acțiuni; distribuirea bunurilor prin bonuri de privatizare sau prin vînzare directă către public, acționariatul angajaților, care devin coproprietari ai pachetului majoritar, ori anumite combinații ale acestor variante.

Fiecare dintre aceste metode este vulnerabilă în fața corupției.

Casetă 9.5. Criterii de valoare selectate pentru estimarea valorii proprietății militare la luarea deciziilor privind Restructurarea și Închiderea Bazelor Militare ale SUA (U.S. Base Realignment & Closure – BRAC)

Comisia BRAC folosește un set de criterii care sînt pe deplin transparente pentru toți participanții la proces, precum și pentru publicul larg. Comisia, de exemplu, a luat în considerare:

- Necesitățile curente și cele viitoare pentru misiuni și impactul lor asupra gradului de pregătire operațională a forțelor armate ale Ministerului Apărării în totalitatea lor;
- Starea și condițiile în care se află terenurile, clădirile și obiectele militare și spațiul aerian asociat, atît în locurile de dislocare curente, cît și în cele potențiale;
- Abilitatea de dislocare și cazare a contingentului militar, de efectuare a mobilizării totale a forțelor necesare atît în locurile de dislocare curente, cît și în cele potențiale;
- Implicații asupra costurilor, forței de muncă etc.

Caseta 9.6. Acte de corupție în privatizarea pe vouchere

În mai multe țări, finalizarea programelor de privatizare prin bonuri de proprietate, conducătorii sau acționarii majoritari ai întreprinderilor încercau, prin orice mijloace posibile, să preia controlul asupra acestor întreprinderi. Una dintre căile mai des întâlnite de preluare a controlului asupra întreprinderii pe contul celorlalți acționari se numește „diluare”. Aceasta constă în emiterea de noi acțiuni pînă la plafonul unde prețul fiecărei acțiuni în parte începe să scadă. Anumite elemente ale „diluării” sînt comune pentru majoritatea țărilor. Diluarea capitalului, de exemplu, se întîmplă întotdeauna atunci cînd proprietarii întreprinderilor au posibilitatea de a procura viitoarele acțiuni la prețuri considerabil mai joase decît prețurile de pe piață.

Recomandări cu privire la reducerea riscurilor de corupție în rîndul angajaților agenției de privatizare și ai fondurilor fiduciare:

- Asigurarea unui nivel înalt și completamente adecvat de pregătire a personalului agenției de privatizare și al fondurilor fiduciare, instruirea sa inițială și recalificarea ulterioară la intervale regulate, precum și menținerea unui nivel suficient de supraveghere și de protecție împotriva influențelor corupționale;
- Asigurarea depunerii regulate de către angajații agenției de privatizare și ai fondurilor fiduciare a declarațiilor pe venit, de proprietate și de existență a oricărui tip de conflict de interese;
- Asigurarea unui sistem adecvat de salarizare pentru angajații agenției de privatizare și ai fondurilor fiduciare;
- Asigurarea unor reguli clare privind conflictul de interese, aplicabile tuturor angajaților din ambele instituții. În mod special, trebuie evitate cazurile cînd angajații sînt numiți nu în temeiul principiului meritocratic (competență și experiență), ci grație unor „relații” politice;
- Cererea privind asumarea personală a unor angajamente de ordin etic (“Eu nu voi accepta sau nu voi cere niciun fel de mită și nu voi tolera ca altcineva să ceară și să accepte mită și voi dezvălui de bunăvoie orice conflict potențial de interese”) din partea tuturor funcționarilor și angajaților implicați în procesul de luare a deciziilor în cadrul activității de privatizare;
- Asigurarea practicii potrivit căreia instituția de privatizare angajează experți independenți din afară în vederea unor activități de ordin tehnic pentru care nu dispune de specialiști;
- Introducerea și susținerea unor reguli privind rotația adecvată a cadrelor (niciun conducător sau specialist nu poate să se afle într-o funcție sensibilă atît de mult, încît să-și creeze o rețea de conexiuni să cadă sub influența unor potențiali mituitori) și
- Introducerea și asigurarea îndeplinirii obligațiilor de către toți conducătorii și angajații de rînd ai ambelor instituții, precum și de către orice alt funcționar implicat în procesul de privatizare, obligați să raporteze sau să informeze în legătură cu orice suspiciune privind comportamentul corupt al oricărui reprezentant al autorităților respective, indiferent de faptul dacă aceste suspiciuni se referă la o persoană oficială ori privată, asigurînd, totodată, protecția adecvată pentru persoanele care vin cu astfel de informații și rapoarte.

În cazurile în care privatizarea este efectuată nu de o agenție specializată de privatizare, ci de vreun minister abilitat, trebuie asigurat faptul că toate aceste recomandări de protecție enumerate mai sus se aplică *mutatis mutandis* asupra conducătorilor și specialiștilor din respectivul minister.

Sursă: Michael H. Wiehen, *Avoiding Corruption in Privatization: A Practical Guide* (Germany: GTZ, 2004); Excerpte din Secțiunea 42 a Proiectului Sectorial: „Development and Testing of Strategies and Instruments for the Prevention of Corruption“, p. 20-25: www.u4.no/document/literature/gtzcorruptionand-privatization.pdf); Jeffrey Miller, „Evaluation of Mass Privatization in Bulgaria“, William Davidson Institute Working Paper #814 (martie 2006).

De cele mai multe ori, actul de corupție este inițiat fie de un licitant (care oferă o plată ilicită pentru a influența o decizie care îi aduce profit, adică mituirea), fie de un funcționar public (care solicită o plată ilicită pentru a influența o decizie profitabilă pentru mituitor, adică extorcarea). După cum menționează Rose-Ackerman, „...o firmă oarecare poate da la mână pentru a fi inclusă în lista licitanților învingători sau pentru a scoate pe cineva de acolo. Aceasta poate plăti pentru a obține o evaluare sub nivelul prețului pentru proprietatea care urmează să fie vândută sau dată în arendă, ori pentru a fi favorizată în procesul de selectare. (...)Firmele care sînt gata să dea mită nu-și doresc doar să cîștige un contract sau... o licitație, dar vor, în același timp, să obțină subsidii ineficiente care doar scumpesc valoarea contractului, să se bucure de statutul de monopolist, precum și de unele facilități permanente în viitor“.⁶ Mai mult, cu cît riscul corupției este mai mare, cu atît mai greu se atrag investițiile străine directe și tehnologiile noi și cu atît mai puțini vor fi doritorii de a se avînta în competiție și mai mici veniturile.

Ar fi de mare folos existența unei instituții centrale independente anticorupție, care s-ar ocupa de supravegherea unor tipuri netradiționale de achiziții, inclusiv de externalizare, privatizare și PPP. Beneficiind de un sprijin serios din partea ramurilor legislative, executive și judiciare ale puterii de stat, o astfel de instituție ar trebui împuternicită cu misiuni de investigare și urmărire penală a oricărei manifestări de corupție, oriunde ar apărea aceasta.

Concluzii

Riscurile de corupție nu depind numai de mediul competițional și de metodele alese pentru efectuarea externalizării, privatizării și PPP, dar și de integritatea persoanelor oficia-

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

Caseta 9.7. Principiile unei abordări de piață a externalizării, privatizării și PPP

Gansler și Lipitz au formulat (în anul 2003) patru principii ale unei abordări de piață a externalizării, privatizării și PPP:

1. Cheia succesului constă în trecerea de la monopol la un mediu caracterizat prin competitivitate;
2. Competițiile trebuie să se desfășoare pentru a obține mai curînd „cea mai bună calitate” decît pur și simplu cel mai mic preț;
3. Chiar dacă statul contractează anumite lucrări și servicii din afară, aceasta nu înseamnă însă că renunță la obligațiile sale de management;
4. Se atestă o mare nevoie de un sistem de măsurare a performanței și a costurilor care să fie permanent monitorizate și făcute publice.

Sursă: Gansler și Lipitz, *Moving Toward Market-based Government* (2003), p. 9-11.

le și a contractorilor privați, de transparența și de responsabilitatea mecanismelor și a instituțiilor de stat.

Riscurile corupției pot fi reduse considerabil prin adoptarea pactelor de integritate, elaborate și dezvoltate de Transparency International. Pactele de integritate presupun că toți participanții la procesele de achiziții trebuie să respecte regulile transparenței în valorificarea prevederilor contractuale, dar și să accepte monitorizarea și controlul din partea societății civile.

Înțelegerile privind codurile de conduită oferă și mai multe pîrghii în acest sens, cerînd funcționarilor publici și agenților economici privați să se abțină de la orice activitate corupțională și, ceea ce este mult mai important, să fie obligați să poarte răspundere atunci cînd le încalcă. Părțile se înțeleg în prealabil în legătură cu aplicarea unor sancțiuni specifice, care ar putea presupune pierderea contractului, confiscarea sumelor plătite pentru participarea la licitație, obligativitatea acoperirii daunelor, precum și includerea într-o listă neagră care va împiedica participarea la orice licitație publică în viitor. Organizații internaționale precum OECD, OSCE, UE și Banca Mondială oferă o gamă întregă de regulamente anticorupționale care pot pune în aplicare pactele de integritate și stabili reguli clare pentru declarații publice de proprietate, declarații pe venituri și declarații în legătură cu orice conflict de interese, care urmează să fie depuse de funcționarii publici și de politicieni.

În încheiere, trebuie încă o dată remarcat faptul că sarcina folosirii cît mai raționale a resurselor de apărare poate fi atinsă, de cele mai multe ori, doar prin recursul la externalizare, privatizare sau PPP. Multe dintre procedeele de stopare a corupției în cadrul proceselor standard de achiziții pot fi aplicate și în cadrul încheierii unor contracte „netradiționale”

precum cele enumerate mai sus. Aceste procedee constante se referă la susținerea unui climat competițional, transparența procesului de încheiere a contractului și la sistemul de control independent. Aplicarea acestora, în funcție de specificul fiecărei țări în parte, alături de instrumentele de integritate, transparență și responsabilitate, pot reduce corupția prin diminuarea câștigurilor și sporirea costurilor implicării în acte de corupție.

Caseta 9.8. Evitarea corupției în procesul de privatizare

Indicatorii de risc ai corupției:

- Parlamentul/ forul legislativ este supus unei influențe necorespunzătoare din partea sectorului privat, inclusiv din cauza lipsei unor legi și proceduri adecvate privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale;
- Lipsa de transparență în administrația publică centrală, în general, precum și în administrația întreprinderilor și companiilor private, în particular; lipsa de transparență în procesul de luare a deciziilor în guvern;
- Accesul restricționat al publicului larg (inclusiv al societății civile) la informații privind programele, procesele și deciziile guvernamentale; imposibilitatea de a discuta public programele și deciziile luate de guvern și lipsa de oportunități pentru societatea civilă și pentru publicul larg de a participa la dezvoltarea strategiei și a politicii de privatizare, precum și a legii, instituției și programului de privatizare;
- Lipsa:
 - o unui sistem eficient de control al programului de privatizare (exercitat de parlament, de administrație sau/și de instituții independente, din exterior);
 - o unor mecanisme de responsabilitate și control pentru politicienii și funcționarii publici implicați în programul de privatizare;
 - o unor oportunități ce ar permite omului de rînd sau funcționarilor publici să-și raporteze, confidențial ori anonim, suspiciunile în legătură cu comportamente corupte;
 - o unor procese penale, civile sau disciplinare pornite împotriva unor politicieni funcționari publici care au fost mai implicați în acte de corupție sau care au fost suspectați de comportament corupt;
 - o instrumentelor și instituțiilor eficiente de aplicare a sancțiunilor penale, precum și executarea ineficientă a instrumentelor existente de sancționare;
 - o unor reguli naționale privind declarațiile de avere, pe venit și potențiale conflicte de interese ale politicienilor și funcționarilor publici implicați în procesul de privatizare;
 - o unor mijloace de informare în masă curajoase și independente;
 - o instrumentelor și instituțiilor de guvernare corporativă și

- Continuarea aflării politicianilor și a oficialilor în posturi-cheie, în pofida unor conflicte evidente de interese (posibil chiar în pofida unor acuzații și/sau a unor condamnări anterioare pentru crime legate de corupție).

Auditul și sistemele de control pentru contracararea corupției:

- Crearea și susținerea unor sisteme și mecanisme eficiente de audit și control (audit intern și extern, control parlamentar etc.) asupra tuturor deciziilor agenției de privatizare și ale fondurilor de acțiuni/fiduciare, atât asupra deciziilor legate de politici, cât și asupra deciziilor privind o afacere sau întreprindere concretă;
 - Instituțiile de stat relevante de control și audit trebuie să dețină și să-și exercite autoritatea asupra tuturor deciziilor de privatizare, fie că acestea au fost luate de agenția de stat de privatizare, fie că au fost adoptate de către o altă structură;
 - Rapoartele de audit și control trebuie să fie completamente transparente;
 - Se asigură examinarea tuturor cazurilor de violare a legilor și a regulilor sau orice plângere privind nereguli și luarea de măsuri pentru redresarea situației ori schimbarea cadrului normativ;
 - Se oferă societății civile, implicate în procesul de monitorizare și control asupra privatizării, un larg acces la toate informațiile relevante, inclusiv la documente care, în mod normal, sînt considerate confidențiale, dar cu angajamentul de a trata astfel de materiale drept confidențiale, cu excepția cazurilor cînd încălcarea legislației a fost descoperită, dar nu a fost corectată;
- Asigurarea și monitorizarea modului de funcționare a instrumentelor și instituțiilor respective de audit și control. Mai mult, asigurarea aplicării de sancțiuni penale, administrative sau disciplinare politicianilor și funcționarilor publici prinși în acțiuni de violare a legii ori de nerespectare a regulilor, inclusiv:
 - Măsuri disciplinare, chiar demiterea din funcția ocupată și interdicția de a ocupa poziții similare în viitor;
 - Confiscarea proprietății obținute pe căi ilegale;
 - Restituirea daunelor cauzate și
 - Privațiune de libertate sau amendă.

Sursă: Michael H. Wiehen, *Avoiding Corruption in Privatization: A Practical Guide* (Germany: GTZ, 2004), www.u4.no/document/literature/gtzcorruptionandprivatization.pdf.

Recomandări:

- Claritate și transparență în formularea directivelor, politicilor, bugetelor și proceselor decizionale în sectorul apărării, existența unor sisteme de măsurare a eficienței acestora.
- Efectuarea regulată a unor studii de evaluare a eficacității modului de asigurare de către instituția de apărare a capacităților necesare de securitate națională, începînd cu capacitățile de suport, cum ar fi dezvoltarea și menținerea infrastructurii militare, serviciile medicale etc., și continuînd cu serviciile de asistență pentru operațiile militare, cum ar fi alimentarea avioanelor de luptă cu combustibil în aer, întreținerea trupelor dislocate în operații dincolo de hotarele țării etc. Incorporarea acestor evaluări în analiza strategică a apărării sau în procese similare.
- Efectuarea regulată a unor studii de evaluare a eficienței modului de asigurare de către instituția de apărare a capacităților necesare de apărare națională prin intermediul unor surse alternative, de exemplu, prin externalizare sau parteneriate public-private, luînd în considerare eficientizarea cheltuielilor bugetare, dar și nevoia statului de servicii performante, susținute, de cea mai înaltă calitate.
- Asigurarea unui cadru clar și eficient implementat de reguli și instrucțiuni cu caracter normativ și economic pentru externalizare, privatizare și parteneriate public-private.

Caseta 9.9. Transparența parteneriatelor public-private

Consiliul pentru Parteneriate Public-Private al Canadei (<http://www.pppcouncil.ca>) a fost creat în anul 1993 ca o organizație sponsorizată de propriii săi membri, din care fac parte, deopotrivă, reprezentanți ai sectorului public și ai celui privat. Ca un adevărat propulsor al conceptului de parteneriate public-private, consiliul efectuează cercetări și publică rezultatele acestora, organizează foruri pentru discuții, conferințe de sponsorizare și conferințe anuale în problemele ce se referă la PPP (atît în plan național, cît și în cel internațional), menționînd în cadrul Programului de Premiere Națională parteneriatele public-private de succes.

În calitatea sa de voce autoritară, națională în problema parteneriatelor public-private, Consiliul sprijină politicienii și funcționarii publici de rang înalt în exploatarea și dezvoltarea parteneriatelor cu sectorul privat. Pe de altă parte, consiliul încearcă să creeze anumite oportunități pentru mediul de afaceri pentru a lucra împreună cu guvernul în proiecte public-private, care acoperă un spectru larg de activități, începînd de la simple contracte pînă la proiecte complexe de privatizări.

În afară de încurajare și furnizare de informații despre parteneriatele public-private, consiliul stimulează dialogul dintre persoane cu funcții importante în stat și reprezentanți ai mediului de afaceri privind finanțarea și livrarea de servicii publice, susține programe de educație, desfășoară cercetări obiective referitor la factorii principali care influențează folosirea eficientă a parteneriatelor și editează, în baza acestora, materiale științifice, studii de caz, ghiduri, sondaje de opinii și anchete la nivel național în subiecte-cheie legate de parteneriatele public-private.

Pentru a asigura transparența, Consiliul administrează și o bază de date care oferă acces neîngrădit la informații privind proiectul PPP, care se numește „PPP Project Tracker“ (disponibil pe: www.pppcouncil.ca/resources_project_tracker.asp). Această bază de date acoperă totul: de la propunerile de proiect la proiectele încheiate recent și la proiectele anulate. Pentru fiecare proiect în derulare, utilizatorii publici pot accesa următoarea informație: titlul proiectului, rezumatul acestuia, costul total al proiectului, tipul parteneriatului public-privat și durata proiectului, etapa curentă și cea următoare a proiectului, trimiterea la o altă pagină web cu mai multe detalii și cu datele de contact.

În mai 2009, Ministerul Apărării al Canadei a anunțat că un mare proiect de infrastructură militară va fi implementat ca parteneriat public-privat. Chiar dacă cumpărătorii sînt obligați să nu divulge unele informații secretizate, anunțul de achiziții a fost deja publicat pe pagina web a Consiliului.

Pentru a vedea diferite tipuri de parteneriate public-private, vizitați: http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp.

- Asigurarea unei funcționări eficiente și transparente a sistemelor legislativ, executiv și judiciar, inclusiv a auditului intern și extern, a controlului parlamentar și a accesului public la informație (ținînd, totodată, cont și de caracterul confidențial al unor informații).

Capitolul 10

Utilizarea surplusurilor de echipamente și infrastructură

În procesul de adaptare la condițiile de securitate din perioada de după Războiul Rece, statele NATO și ale fostului Pact de la Varșovia, despărțite cândva în două tabere adverse, și-au redus semnificativ forțele armate. Cantități enorme de armamente, tehnică, muniții și baze militare au devenit inutile în urma acestui proces de dezarmare. Instituțiile de apărare de la vest de fosta linie de demarcare aveau de înfruntat mai multe provocări și cerințe ale timpului, dar îmbinarea reușită între mecanismele eficiente de conducere a sistemului de apărare, controlul parlamentar și interesul manifestat de societate a făcut ca această problemă să fie una rezolvabilă. La Est de această linie însă, statele aveau de-a face cu problema surplusurilor de stocuri și clădiri militare în paralel cu procesul de revenire la economia de piață și la principiile unei orînduiri democratice, ciocnindu-se cu conflicte armate pe teritoriul lor sau în imediata vecinătate și caracterizându-se printr-o transparență foarte limitată și, în general, prin instituții democratice extrem de slabe.

Deloc surprinzător faptul că instituțiile de apărare din Europa de Est, de Sud-Est și din alte zone nu au fost în stare să se descurce în mod eficient cu această moștenire a Războiului Rece și, pînă astăzi, continuă să se confrunte cu o mulțime de probleme. În primul rînd, întreținerea și păstrarea surplusurilor costă prea mult. În al doilea rînd, nivelul de protecție, de păstrare și de gestionare a surplusurilor este atît de scăzut, încît pune în pericol direct viața soldaților, a angajaților, a oamenilor care muncesc sau locuiesc în localitățile din apropiere, afectează mediul înconjurător, precum și sporește riscul de trafic ilicit cu arme și muniții, de răspîndire necontrolată a armelor care pot ajunge în mîinile grupărilor criminale ori chiar ale teroriștilor. În al treilea rînd, managementul netransparent și iresponsabil al surplusurilor implică și riscuri înalte de corupție.

În acest capitol sînt examinate aceste trei grupuri de probleme și sînt prezentate exemple de practici exemplare pentru soluționarea lor. În secțiunea finală este prezentată o listă de recomandări, implementarea cărora va conduce la scăderea potențialului de corupție în cadrul utilizării surplusurilor.¹

¹ În acest context, termenul „utilizare” înseamnă înstrăinarea surplusului de bunuri materiale cu destinație militară (de apărare) prin vînzare, schimb, donație, conversie, distrugere ori prin alte căi legale.

Irosirea resurselor

Costurile lichidării bunurilor materiale militare cărora le-a expirat termenul de valabilitate pot fi destul de semnificative. Pe de altă parte, menținerea în dotare a sistemelor de arme, a tehnicii militare, a munițiilor și obiectelor de infrastructură sustrag resurse umane și financiare prețioase, afectând obiectivul de dezvoltare a capacităților de apărare națională și de trimitere a forțelor armate în operații care consolidează securitatea statului, securitatea aliaților și a partenerilor.

Așa cum se vede din exemplul prezentat în Caseta 10.1, utilizarea ineficientă afectează, la fel, dezvoltarea pe termen lung a capacității de apărare națională.

Caseta 10.1. Pierderi indirecte cauzate de amânarea utilizării

Bulgaria, în calitate sa de țară membră a NATO, din 2004, și a UE, din 2007, continuă să se confrunte cu moștenirea militară rămasă din perioada Războiului Rece. Chiar și după douăzeci de ani de la prăbușirea Zidului din Berlin, instituția militară a statului încă nu se poate izbăvi de numeroase sisteme de armamente, zeci de mii de tone de muniții și sute de instalații și construcții de care nu mai are nevoie. În medie, viteza cu care se utilizează surplusurile de bunuri materiale militare este ceva mai mare decât viteza cu care se reînnoiesc stocurile de arme și muniții sau se dau în exploatare noi obiecte militare.

Pe de altă parte, țările se străduie să-și onoreze angajamentele luate în cadrul Alianței de a contribui la desfășurarea operațiilor internaționale și la dezvoltarea capacităților de interoperabilitate militară. Prin urmare, costurile de întreținere a surplusurilor sînt acoperite preponderent din contul limitării unor investiții de lungă durată. Astfel, numai costurile, de exemplu, ale externalizării serviciilor de pază și protecție a obiectelor de infrastructură ieșite din uz depășesc considerabil sumele de bani pe care Bulgaria le alocă pentru cercetări științifice și dezvoltarea tehnologică.

Riscurile la adresa securității și mediului ambiant

Orice stocuri de muniții, materiale explozive și dispozitive de detonare creează riscuri la adresa securității personale a oamenilor care le păzesc și le gestionează, pentru localitățile din apropiere și pentru mediul ambiant. Dar atunci cînd aceste depozite sînt în gestiunea unor unități militare active și toată activitatea de pază și gestiune se efectuează în strictă conformitate cu regulile și procedurile de siguranță prescrise, aceste riscuri se minimizează și nu depășesc nivelul mediu de riscuri specifice forțelor armate.

Situația dată se poate schimba în mod dramatic atunci cînd militarii vor să scape de muniții și lasă doar un contingent limitat de persoane pentru gestionarea depozitelor cu

surplusuri. Deseori, aceste funcții se externalizează, adică se transmit în gestiune sau pentru pază și protecție unor companii private și deci pot fi gestionate de un personal tehnic cu un posibil nivel de pregătire și disciplină scăzut. Riscurile sînt și mai mari în zonele postconflictuale, unde există muniții și materiale explozive abandonate sau deteriorate. În Casetă 10.2 sînt descrise aceste riscuri și se aduc exemple de daune posibile, inclusiv cazuri de producere a victimelor în urma detonării munițiilor și materialelor explozive pe teritoriul unor depozite militare.

Nu mai puțin importante sînt și implicațiile pe care le pot avea asupra securității surplusurile sistemelor de armament și muniții prost protejate. Uniunea Europeană, de exemplu, și-a expus cu insistență opinia că managementul depozitelor este o activitate foarte serioasă, destinată să blocheze unul dintre cele mai periculoase canale de obținere ilicită a armelor și munițiilor. UE include în noțiunea de „management de arme” un spectru larg de activități, precum managementul depozitelor, marcarea și evidența armelor și munițiilor, identificarea surplusurilor de armamente, utilizarea armelor, munițiilor și tehnicii militare învechite, precum și combaterea corupției.

Intensitatea unor conflicte militare poate fi diminuată semnificativ prin întreruperea influxului de arme și muniții în zonele de conflict armat și prin blocarea canalelor de furnizare ilegală a acestora. Surplusurile de arme și muniții sînt deturnate din depozitele militare spre zonele de instabilitate, unde inflamează și mai tare conflictele. Ele nimeresc, în același timp, în mîinile grupărilor criminale și teroriste.²

Casetă 10.2. Riscurile legate de explodarea munițiilor în depozitele militare

De cîteva ori pe an, în presă apar noutăți despre explozii în depozitele de muniții, dar și mai multe cazuri mai puțin însemnate rămîn necunoscute publicului larg. Toate aceste evenimente au un impact devastator asupra comunităților locale. Deseori, se înregistrează un număr mare de victime, distrugerii și incendii pe suprafețe mari, deteriorarea sistemului de comunicații vitale. Pe lîngă suferințele oamenilor, asemenea explozii masive pot avea efecte negative asupra mediului ambiant, iar în statele sărace, care dispun de resurse limitate pentru a reduce pagubele provocate de explozii, localnicii, în special copiii, sînt deseori expuși riscului de a se alege cu răni grave sau de a-și pierde viața din cauza multiplelor piese neexplodate, împrăștiate peste tot în zona afectată, și care continuă să detoneze mult timp după ce a izbucnit prima explozie.

² *Debate Continues on Small Arms Conference Recommendations*, UN General Assembly DC/3008, Preparatory Committee for Review Conference on Illicit Small Arms Trade (16 ianuarie 2006), www.un.org/News/Press/docs/2006/dc3008.doc.htm.

În tabelul de mai jos sînt descrise detaliat cîteva explozii care au avut loc în depozite de muniții, de la mijlocul anilor 1990 pînă în prezent.

Data	Țara	Localizarea	Decedați	Răniți	Cauzele posibile
Martie 97	Albania	15 localități	56	59	Eroare umană și probleme de securitate
06 Mai 04	Ucraina	Novobogdanovka	5	10	Incendiu (eroare umană – fumat)
31 Mart. 05	Cambodgia	Andong Chen	6	20	Climat torid
08 Dec. 05	Pakistan	Jhandola	12	50	Manipulare inadecvată
08 Iul. 06	Munte negru	Vir	0	32	Fulger
19 Oct. 06	Serbia	Paraćin	0	10	Nu se cunosc
02 Mar. 07	Slovacia	Nováky	8	45	Nu se cunosc
26 Iul. 07	Siria	Aleppo	15	50	Aprinderea propulsoarelor
09 Iul. 08	Uzbekistan	Kagan	3	21	Incendiu
04 Dec. 08	India	Gandhidham	2	6	Incendiu
19 Mart. 09	Kazahstan	Darbaza (Arys)	4	16	Incendiu

Sursă: *The Threat from Explosive Events in Ammunition Storage Areas* (Kent, UK: ECAO-Explosive Capabilities Limited, 15 iulie 2009), www.iansa.org/un/documents/ExplosiveEvents1995-2009.pdf.

Mai multe organizații internaționale sînt conștiente de amploarea acestor riscuri și creează condițiile necesare pentru programe de asistență și cooperare internațională întru eliminarea stocurilor cu surplusuri de arme, tehnică militară și muniții. În Caseta 10.3 sînt descrise pe scurt înțelegerea privind asistența internațională prevăzută în cadrul Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE).

De la începutul secolului al XXI-lea, NATO și-a asumat un rol important în soluționarea problemelor legate de stocurile uriașe de armamente, tehnică militară și muniții. NATO este ca un centru de coordonare („clearinghouse“) al asistenței oferite de țările-donatoare prin intermediul Fondului Fiduciar al Parteneriatului Pentru Pace, pe cînd NAMSA, Agenția NATO pentru Mentenanță și Aprovizionare (NATO Maintenance and Supply Agency) este unul dintre principalii agenți de implementare a acestor programe. În Caseta 10.4 se conține mai multă informație despre rolul NATO în această privință.

Succesele fondului fiduciar de distrugere a armelor sînt impresionante. Doar în primele cinci ani de existență, fondul a reușit să adune peste 16 milioane euro în formă de

Caseta 10.3. Asistența internațională în managementul depozitelor de armamente convenționale

Statele participante la OSCE recunosc faptul că riscurile pe care le prezintă depozitele cu surplusuri de muniții, materiale explozive și dispozitive detonatoare convenționale sînt provocate de condițiile precare și nesatisfăcătoare de păstrare. Prin urmare, statele s-au înțeles că securitatea depozitelor trebuie să fie luată în considerare și că un control național adecvat al securității și protecției depozitelor, materialor explozive și dispozitivelor detonatoare convenționale este esențial pentru prevenirea riscurilor de explozie și poluare a mediului ambiant, precum și a pierderilor cauzate de furturi, corupție și neglijență.

Printre indicatorii în baza cărora pot fi trase unele concluzii privind gradul de pericolozitate a surplusurilor de arme OSCE include:

- Procedurile de maximizare a securității munițiilor, materialelor explozive și dispozitivelor detonatoare convenționale la transportarea acestora;
- Pregătirea personalului în vederea unui management eficient al depozitelor și aplicării procedurilor de securitate și
- Condiții pentru aplicarea sistematică a responsabilităților de supraveghere și audit.

OSCE oferă un cadru propice pentru asistență tehnică, financiară, consultativă și de altă natură statelor care se confruntă cu un pericol mare în ceea ce privește stocurile de muniții și de materiale explozive. Această asistență este oferită în mod voluntar atunci cînd statul care o solicită acționează într-o manieră pe deplin transparentă și acceptă efectuarea managementului activităților de asistență de către o echipă comună de proiect.

Sursă: OSCE Document on Stockpiles of Conventional Ammunition (Viena: Organization for Security and Co-operation in Europe, noiembrie 2003), www.osce.org/item/1538.html.

Caseta 10.4. NATO și demilitarizarea surplusului de arme și muniții

Trustul Fiduciar al Programului NATO Parteneriat pentru Pace (PpP) a fost înființat în septembrie 2000 și în prezent finanțează procesele de distrugere a tuturor tipurilor de armamente și muniții convenționale. De la început, proiectele fondului fiduciar au fost implementate în țările din Balcani și din fosta Uniune Sovietică, care posedau surplusuri enorme de armamente și muniții greu de păstrat și de protejat în siguranță. Există patru componente fundamentale ale programelor fondului fiduciar: o cerere formală de asistență din partea țării gazdă; acumularea de fonduri necesare de către un stat lider în program; elaborarea și semnarea pachetului de acorduri și obligații financiare; implementarea proiectului. Ultima fază, de obicei, este în responsabilitatea Agenției NATO pentru Mentenanță și Aprovizionare (NATO Maintenance and Supply Agency

(NAMSA). Lichidarea și utilizarea munițiilor este o sarcină primordială a Agenției, aceasta dispunând de capacitățile necesare pentru elaborarea și semnarea contractelor, managementul de proiect și managementul financiar. În momentul de față, există 34 de țări eligibile în cadrul PpP, al Dialogului Mediteranean și al Inițiativei de Cooperare de la Istanbul. Mai multe proiecte au fost implementate sau sînt planificate în țări precum Afganistan, Albania, Azerbaidjan, Belarus, Bosnia-Herțegovina, Georgia, Iordan, Kazahstan, Moldova, Muntenegru, Tadjikistan, Serbia și Ucraina. Activitatea Fondului Fiduciar al NATO a propulsat cu mult succes cooperarea internațională și este foarte probabil că va continua să funcționeze și în anii următori. Și alte organizații internaționale și-au manifestat interesul de a coopera cu NATO în vederea elaborării și implementării unor astfel de proiecte.

Sursă: Peter Courtney-Green, „NATO and Demilitarization of Surplus Weapons and Ammunition“, în *Contemporary Security Policy* 29:1 (aprilie 2008), p. 15-31.

contribuții voluntare pentru mai multe proiecte din tot spațiul euroatlantic și a colectat pentru distrugere aproximativ 2,5 milioane de mine antipersonal, 325 de rachete anti-aerene de mare altitudine, 320 tone de combustibil pentru rachete, 28 000 de unități de arme mici și armamente ușoare și 1 800 de tone de muniții.³

Prin intermediul acestor fonduri fiduciare, NATO nu soluționează doar o problemă existentă, dar și investește în capacitatea țării asistate de a întreprinde în viitor programe de distrugere a munițiilor cu resurse proprii⁴ sau de a asigura managementul surplusurilor la un nivel corespunzător de siguranță, transparență și responsabilitate.⁵

Avînd în vedere managementul depozitelor, Rețeaua Internațională de Acțiune privind Armele Mici (IANSA – International Action Network on Small Arms) a identificat cîteva recomandări de bază pentru determinarea surplusurilor de armamente și muniții care urmează apoi să fie distruse sau utilizate (recomandările sînt prezentate în Caseta 10.5). Unele dintre aceste recomandări se referă nemijlocit la riscurile de corupție provocate de surplusurile de armamente și muniții, riscuri ce vor fi examinate în secțiunea următoare.

³ „Fifth Anniversary of Arms Destruction Trust Fund“, NATO News (16 noiembrie 2005), www.nato.int/cps/en/natolive/news_21574.htm?selectedLocale=en.

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

⁵ „NATO Assists Afghanistan to Improve Munitions Stockpile Safety“, în *NATO News* (7 mai 2008), www.nato.int/cps/en/natolive/news_7258.htm?selectedLocale=en.

Caseta 10.5. Extrase din Recomandările IANSA cu privire la managementul depozitelor militare

Paza depozitelor de stocuri:

- Păstrarea stocurilor în încăperi adecvate, folosirea sistemelor de securitate în locuri potrivite, identificate după analiza riscurilor la adresa populației locale;
- Stocarea armelor și munițiilor în condiții climaterice și la temperaturi potrivite;
- Acces la stocurile de arme și muniții doar pentru personalul autorizat, bine instruit și verificat minuțios;
- Înregistrarea și raportarea tuturor erorilor umane sau a tuturor incidentelor cu impact și fără, chiar dacă acestea au avut loc întâmplător.

Identificarea surplusului, bazată pe următoarele variabile:

- Gradul de percepere a unei amenințări de ordin extern sau intern, precum și prevederile strategiei ori doctrinei de securitate națională și de apărare;
- Elaborări relevante de politici publice sau proiecte legislative, precum și lista de priorități bugetare și de achiziții publice;
- Mărimea trupelor care trebuie înarmate;
- Mărimea exactă, planificată și actualizată cu regularitate a forțelor militare de rezervă;
- Disponibilitatea unor încăperi și clădiri sigure pentru depozitare și capacitatea de a le menține și securiza.

Eliminarea și distrugerea:

- Asigurarea unui mod adecvat de păstrare, de pază și de transportare a stocurilor pînă la locul de distrugere;
- Expedierea fără întârziere pentru distrugere a stocurilor de explozive cu termen de valabilitate expirat, deteriorate, precum și a surplusurilor;
- Delimitarea perimetrului pentru distrugere, asamblarea echipamentului sau a obiectelor necesare pentru distrugere;
- Aderarea la prevederile specifice vizînd procesul de distrugere a armelor incluse în Raportul Secretarului General al ONU din 5 noiembrie 2000 (paragraful 19);
- Asigurarea măsurilor de preîntîmpinare a daunelor care ar putea fi pricinuite oamenilor, animalelor, proprietății și mediului ambiant în urma operațiilor de distrugere a explozivelor;
- Planificarea, detalierea planului de acțiuni și implementarea actului de distrugere se va efectua în exclusivitate de specialiști pregătiți anume pentru această activitate.

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

Potențialul de corupție în cadrul utilizării surplusurilor

Atenția parlamentarilor și a opiniei publice în domeniul de apărare deseori este concentrată asupra procesului de achiziții publice ale noilor sisteme de armamente și tehnică militară sau proiecte de construcție a unor obiecte, în mod special atunci când este vorba de implementarea unor contracte foarte costisitoare pentru buget. Mai puțin bătătoare la ochi, dar cu un potențial enorm de corupție, sînt vânzările sistemelor de armamente, ale echipamentelor sau infrastructurii redundante pe care le efectuează ministerele apărării. În Caseta 10.6 este prezentat un caz de corupție legat de vinderea unui surplus de tancuri. Într-un fel cam neașteptat, întîmplarea s-a produs într-o țară care este plasată, în mod constant, de către TI printre țările cu cel mai scăzut nivel de corupție – Finlanda.⁶ În acest caz particular, actul de corupție a fost imediat descoperit, iar persoanele oficiale implicate au fost demise din posturile ocupate și judecate în instanță.

Din păcate, aceasta se întîmplă mai rar în țările cu un management de apărare mai puțin transparent și responsabil, iar riscurile de corupție sînt legate, în acest context, de patru tipuri principale de acțiuni de utilizare a stocurilor redundante de arme și muniții.

Primul este contractarea unor agenți economici în scopul distrugerii surplusului de sisteme de armamente, tehnică militară și muniții. Ca și în alte domenii ale apărării, unde se încheie contracte, riscurile de corupție scad odată cu implementarea unor licitații deschise și transparente, a unor proceduri competitive însoțite de cerințe clar formulate, inclusiv exigențe legate de protecția mediului ambiant. Și invers, potențialul de corupție crește atunci când competiția este limitată sau exigențele pentru licitații favorizează o companie anume. Ca măsură extremă, Ministerul Apărării poate recurge, de exemplu, la procedura unui singur contractor, oferind, pînă la urmă, contractul companiei pe care o deține în mod privat cineva din instituția apărării. În unul dintre aceste cazuri, directorul executiv al unei companii de stat din domeniul apărării a fost arestat după ce a oferit contractul unui subcontractor privat.⁷

Al doilea tip de acțiuni constă în externalizarea unor sarcini specifice, de exemplu, prestarea serviciilor de pază și protecție a depozitelor de arme, tehnică și muniții. Iarăși, transparența și competiția deschisă sînt remediul principal împotriva corupției, dar funcționarii din structurile de apărare sînt prea des tentați să limiteze competiția sau chiar

⁶ În Indicele de Percepție a Corupției pentru 2008, Finlanda ocupă locul al cincilea între țările cel mai puțin corupte.

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

să recurgă la negocieri directe cu o singură firmă. Corupția, în aceste cazuri, se răsfrânge asupra problemelor de securitate și siguranță descrise în secțiunea precedentă, adică ambele părți au interesul de a prelungi contractul cât se poate mai mult și de a târâgăna la infinit procesul de distrugere a surplusurilor.

Al treilea tip de acțiuni este vânzarea surplusului de sisteme de arme, tehnică militară și muniții sau a obiectelor de infrastructură. Chiar dacă relațiile cumpărător-vînzător aici sînt inversate, se aplică, oricum, aceleași cerințe anticorupționale. Exigența transparenței vizează procedurile, regulamentele respective și instrucțiunile, articolele destinate vînzării și condiția lor actuală. Regulile și procedurile cețoase, combinate cu lipsa de transparență, măresc considerabil puterea discreționară a funcționarului și, respectiv, potențialul de corupție în procesul de utilizare. Cerința de competitivitate este valabilă aici ca și în cele două tipuri de mai sus.

Caseta 10.6. Acuzații de corupție legate de utilizarea surplusului de sisteme de armamente

Procurorul de stat finlandez Jorma Äijälä a înaintat acuzații de corupție împotriva a cinci persoane. Două dintre acestea au deținut funcții directoriale în Forțele Armate. Ceilalți trei erau angajații unei companii de reciclare. Cazul se referă la organizația unei licitații, cu ajutorul căreia Ministerul Apărării vroia să găsească un client ce s-ar ocupa, în perioada anilor 2007-2009, de demontarea și reciclarea a 360 de automobile blindate învechite. Potrivit procuraturii, cel care a cîștigat competiția a comis încălcări grave, iar concurentul său la această licitație a suferit daune în sumă de 350 000 de euro.

Cît privește Forțele Armate, cele mai grave acuzații de comitere a crimei au fost înaintate managerului de vînzări de atunci și care deja nu mai este în serviciu militar. Potrivit rechizitoriului, acesta a luat mită de la reprezentantul companiei învingătoare și, subsecvent, a dezinformat persoanele cu putere de decizie în acest caz, astfel încît acestea din urmă să creadă că oferta companiei respective este mult mai bună decît oferta concurentului. Procurorul de stat a cerut ca managerul de vînzări să fie învinuit de acceptarea mitei, agravată prin fraudă și folosirea ilicită a postului deținut, și de violarea secretului oficial. Äijälä a declarat că toate acuzațiile de mituire și-au găsit confirmarea prin probe. Poliția îl suspecta pe managerul despre care este vorba de perceperea unei mite în valoare de 6 000 de euro bani gheață. Unul dintre angajații companiei învingătoare care făcea parte din echipa managerială chiar a mărturisit faptul transmiterii funcționarului incriminat a acestei sume de bani într-un plic cafeniu, la indicația unuia dintre superiorii săi. Dar procurorul de stat a considerat totuși că această probă (plicul cu 6 000 de euro) este una insuficientă pentru acuzare.

Un alt șef de direcție din cadrul Forțelor Armate va fi acuzat de neglijență în serviciu sau, altfel spus, de neatenție. Acest șef a crezut în analiza comparativă falsificată a prețurilor, elaborată de managerul de vânzări, în baza căreia a pregătit ulterior decizia finală a licitației. Acest raport a urcat apoi pe scara ierarhică fără ca cineva să verifice calculele managerului de vânzări. Decizia finală privind selectarea contractantului în afacerea cu demontarea tehnicii a fost luată în baza raportului respectiv de ministrul Apărării de atunci.

Reprezentanții companiei contractate au fost puși sub acuzație pentru agravarea fraudei, violarea secretului comercial și dare de mită. Poliția îi mai suspecta pe directorul comercial al companiei și pe adjunctul acestuia de infracțiune, dar procurorul de stat nu a putut prezenta nicio acuzație oficială.

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

Modul în care Ministerul Apărării al Australiei gestionează patrimoniul militar redundant poate fi considerat o practică exemplară. Ministerul examinează problema cesiunii surplusului de proprietate militară ca o fază distinctă, inclusă în procesul de optimizare a managementului duratei de exploatare a bunurilor de infrastructură.⁸ Procedura de cesiune este una simplă și clară (vezi Figura 10.1) și este disponibilă pe internet pentru toți cei interesați de această chestiune.⁹ Orice cetățean poate să-și dea foarte rapid seama care sînt pașii principali ai acestui proces, ce urmează, care sînt rezultatele așteptate ale fiecărei activități în parte, regulile și condițiile respective, avînd chiar acces la textul instrucțiunilor. Așadar, puterea discreționară limitată a persoanei oficiale responsabile, laolaltă cu procedura competitivă, reduce serios potențialul de corupție în procesul reciclării.

Al patrulea și ultimul tip de acte examinate aici presupune barterul. Acest tip de utilizare implică, probabil, cel mai înalt risc de corupție. În mai multe țări, militarii se numără printre cei mai mari „proprietari“ de bunuri imobiliare de preț, iar unele dintre aceste proprietăți, considerate deja învechite, se află în locuri foarte atractive, în centrul orașului, de exemplu. Au fost cazuri cînd, folosind sloganul „grija față de soldați“, ofițerii de rang înalt efectuau schimbul unor obiecte de infrastructură atractive pe

⁸ Australian Government, Department of Defence, *Infrastructure Management*, www.defence.gov.au/IM.

⁹ Australian Government, Department of Defence, *Guidelines for the Disposal of Surplus defence Property, Versiunea 4.9* (septembrie 2009), <http://www.defence.gov.au/im/disposal/main.htm>.

locuințe, alegînd furnizorul de spațiu locativ în temeiul unor criterii obscure. Probabil, unica soluție eficientă împotriva corupției, în acest caz, ar fi ca astfel de schimburi să fie interzise prin lege.

Recomandări

În secțiunea finală a acestui capitol sînt rezumate recomandările pentru consolidarea mecanismelor guvernamentale de reducere a riscurilor de corupție în situațiile legate de utilizarea surplusurilor, care completează recomandările făcute pentru procesul de încheiere a contractelor din secțiunea precedentă.

Sensibilizarea opiniei publice

Ministerele apărării, parlamentele și organizațiile din societatea civilă trebuie să intensifice procesul de sensibilizare a opiniei publice privind problema surplusului de sisteme de armamente, tehnică militară, muniții și obiecte de infrastructură în toate dimensiunile sale, inclusiv potențialul de corupție în procesul de utilizare a surplusurilor militare.

Procesul de planificare și planurile de apărare

Un proces eficient și serios de planificare a apărării este o premisă indispensabilă pentru un management eficient al surplusurilor militare. Acesta orientează soluționarea problemei într-o perspectivă de lungă durată. În primul rînd, un proces serios de planificare în apărare elimină circumstanțele în care instituția militară investește în dezvoltarea unor sisteme de armamente, tehnică militară sau obiecte de infrastructură care, mai apoi, sînt declarate, după revizuirea mai atentă a planurilor de desfășurare a forțelor militare, drept redundante. În al doilea rînd, un plan de apărare bine gîndit și întocmit conține informații pertinente, avansate, în ceea ce privește tipurile și cantitățile de tehnică, arme și obiecte de infrastructură ce urmează să treacă în categoria de surplusuri, precum și cu privire la stocurile de muniții ce urmează să fie distruse. În al treilea rînd, mediul de afaceri, industria de apărare, în mod special, pot folosi această informație pentru a investi în respectivele capacități de casare, reciclare și distrugere pentru a deveni competitive și eligibile atît în plan național, cît și, posibil, în cel internațional.

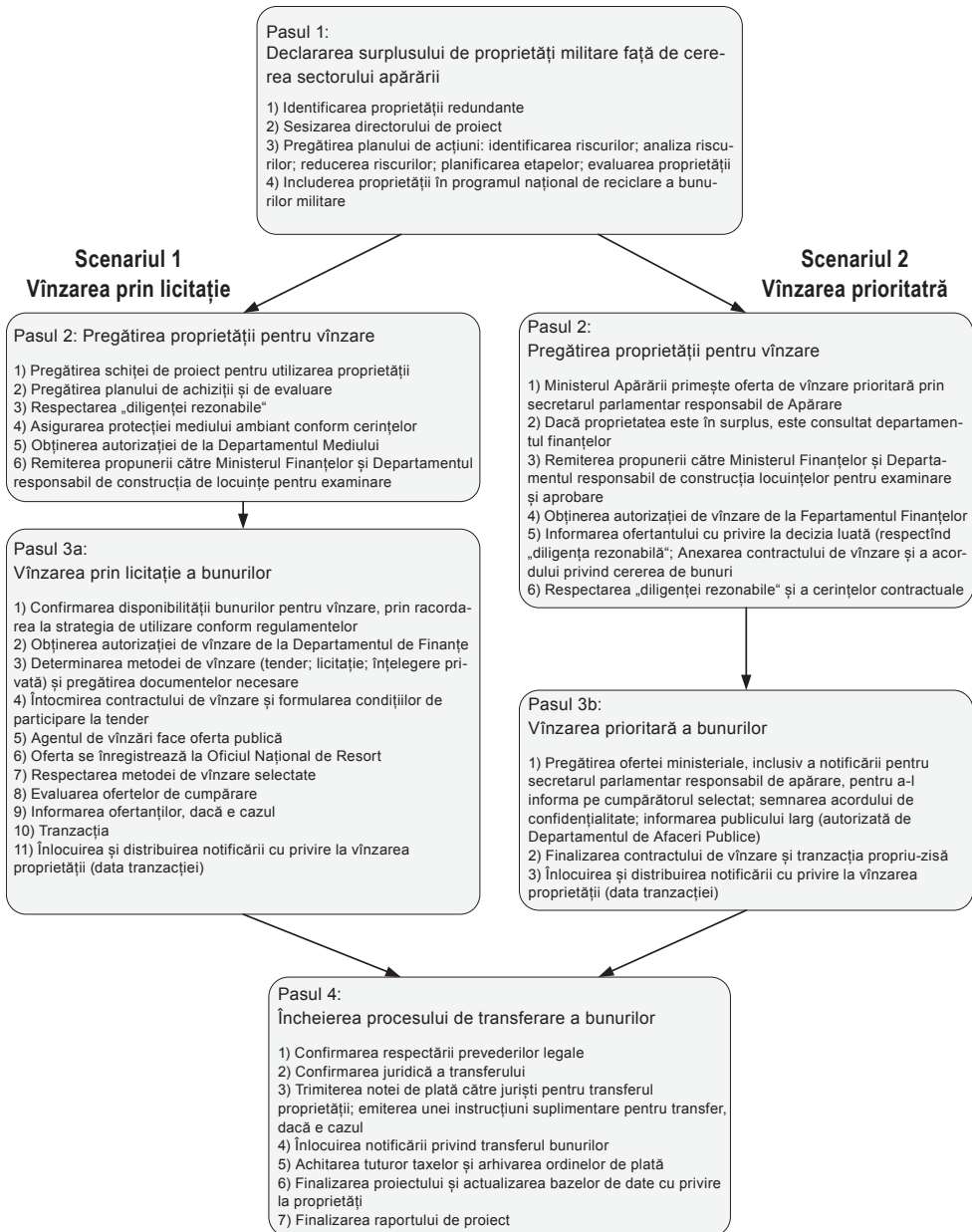


Figura 10.1. Managementul activității de utilizare a surplusului de patrimoniul militar

Asumarea problemei pe plan local

Rolul actorilor externi în procesul de reciclare a armelor mici și de distrugere a surplusului de stocuri cu muniții este, deseori, unul de demarare și propulsare a procesului. De multe ori, se întâmplă că țările doresc să distrugă o parte din surplusul de stocuri, dar sînt incapabile să o facă, fie din motive financiare, fie din considerente tehnologice, sau chiar nemai dorind să facă investiții considerabile în mod unilateral. Cu toate acestea, țările în cauză pot beneficia de pe urma asumării problemei și abordării proactive a relațiilor cu donatorii. Țările donatoare, la rîndul lor, trebuie să încurajeze guvernele locale să-și asume problema¹⁰, depunînd, totodată, eforturi pentru intensificarea transparenței și responsabilității în procesul de reciclare.

Adoptarea unei abordări programatice în managementul surplusurilor

Dintr-o perspectivă de scurtă durată, întotdeauna este mai ieftin să depozitezi și să păzești surplusurile de armamente, tehnică și muniții, decît să le distrugi. Dar această abordare este dăunătoare pe termen lung. De aceea se recomandă adoptarea unei abordări programatice a procesului de utilizare, exact ca și în alte activități care necesită un anumit grad de legitimitate. Aceasta presupune, *inter alia*:

- Stabilirea unor obiective și indicatori de performanțe clari;
- Estimarea cadrului de cheltuieli pe termen mediu;
- Proiectarea și compararea variantelor alternative;
- Asigurarea vizibilității procesului de utilizare în programele structurale ale instituției de apărare;
- Centralizarea managementului programului respectiv.

În căutarea asistenței internaționale

Asistența internațională este disponibilă atunci cînd problemele sînt deosebit de grave. Incidentele majore în depozitele militare atrag în mod considerabil atenția comunității internaționale. Dar este de dorit ca țările care au stocuri enorme de armamente, tehnică militară și muniții, însă puțini bani și/sau nu dispun de experiență de reciclare, să manifeste atitudine proactivă în căutarea asistenței internaționale. Un grad ridicat de transparență și aplicarea unei abordări programatice vor atrage donatorii care vor vedea că efortul lor financiar va fi folosit în mod eficient și va contribui la dezvoltarea capacităților locale.

¹⁰ Sami Faltas, „Bulgaria and Romania: Quick Start, Ambiguous Progress“, în *Contemporary Security Policy* 29:1 (aprilie 2008), p. 78-102.

Parteneriatele public-private

Este necesară și explorarea puterii și vigurozității parteneriatelor public-private, de exemplu, în dezvoltarea unor obiecte de infrastructură cu dublă destinație. În această direcție, trebuie să existe garanții ale unei înțelegeri clare a raportului dintre costuri și beneficii și ale implementării transparente a acordurilor negociate.

Adoptarea unui management orientat spre durata ciclului de utilizare a sistemelor de apărare

Pentru a preveni reparația, în viitor, a unor probleme similare, este necesară introducerea unui tip de management orientat spre ciclul de utilizare a sistemelor de armamente achiziționate și a obiectelor de infrastructură construite.

În încheiere, trebuie menționat că implementarea principiilor unei bune guvernări este chintesența soluționării eficiente și efective a problemelor de legitimitate. Un stil de management atent al stocurilor de arme și muniții, transparența și responsabilitatea în utilizarea surplusurilor de arme, tehnică și obiecte de infrastructură sînt catalizatorii principali ai soluționării problemelor globale legate de surplusuri și ai reducerii drastice a riscurilor de corupție asociate procesului de utilizare.

Capitolul 11

Implicarea personalului și cadrelor militare în activități economice

Introducere

În democrațiile aflate în tranziție, militarii rămân o categorie influentă în sistemul politic și economic al statului. Trecutul întunecat pe care îl au unele situații politice și unele probleme de securitate națională actuale în unele democrații în tranziție i-au făcut pe militarii actorii principali în țările respective. Militarii au creat o bază socială și politică pentru fundamentarea supremației lor asupra controlului civil prin dominarea controlului legal și efectiv asupra violenței. De aceea nu este deloc surprinzător faptul că militarii continuă să dețină o putere serioasă în societate. E o ironie a sorții, dar și politicienii civili profită, uneori, de această situație, stabilind relații mutuale cu militarii prin politici de violență, menținându-și, astfel, puterea și creînd o stare de incertitudine în procesele de democratizare.

Unul dintre cele mai importante impacte ale intervenției militarilor în sistemul politic și economic este transformarea acestora în agenți economici. Militarii își folosesc, în acest sens, resursele (personalul și activele/bunurile de preț) pentru a se implica în activități economice. Din această scurtă explicație putem înțelege că aceste activități economice acoperă atât aspectele personale, cât cele instituționale ale armatei. Mai târziu, aceste activități economice denaturează rolul pe care-l joacă instituția militară în sistemul de stat și amenință, totodată, drepturile omului.

Capitolul de față este dedicat, în special, analizei modului în care sînt implicați personalul din domeniul apărării naționale (militarii) și activele/bunurile de preț în activități economice, dar și discuției conceptuale despre militarii ca agenți economici și impactului pervers al acestei activități, pornind de la studiul de caz referitor la businessul organizat de unele structuri militare în Indonezia (TNI: *Tentara Nasional Indonesia*).

Transformarea militarilor în agenți economici

Sistemul de apărare națională este cea mai scumpă și mai complexă structură a statului. Este pe larg recunoscut faptul că, pentru a atinge nivelul ideal de capabilități în apărare, statul trebuie să cheltuiască o groază de bani din bugetul național. Dar pe de altă parte, statul trebuie să acorde înțietate și altor cheltuieli din domeniul important precum educația, ocrotirea sănătății și asigurările sociale, care devin tot mai costisitoare. Această dilemă

nu îi îndeamnă pe militari să se transforme, în mod automat, în agenți economici pentru a asigura o finanțare durabilă a bugetului de apărare. Pe scurt, militarul nu este instruit să se orienteze spre obținerea de profit, dar să fie un apărător de nădejde și profesionist al țării chiar și în condițiile unui buget minimal. Din păcate însă, tendința de creștere a activității economice a militarilor este, deocamdată, în ascensiune. De fapt, în țări precum Bangladesh, Filipine, Pakistan, China, Rusia, militarii continuă să fie implicați în activități comerciale, indiferent de faptul dacă fac acest lucru în mod legal sau ilegal. O astfel de tendință ne arată că există mai multe raționamente pentru transformarea militarilor în agenți economici.

Potrivit lui Brömmelhörster și Paes, există câteva argumente raționale pentru implicarea militarilor în activitatea economică. În primul rând, militarii au acces la resurse materiale și umane care sînt mai puțin accesibile pentru civili și acest lucru îi face capabili să îndeplinească mai multe sarcini. În al doilea rând, militarii deseori se avîntă în afaceri private doar pentru a acoperi goluri din bugetul militar. În al treilea rând, un stat slab și un control civil insuficient asupra militarilor constituie, pentru elitele militare, o ispită suplimentară pentru a se avînta în afaceri comerciale. În al patrulea rând, rădăcinile unor afaceri comerciale militare pot fi depistate în activități îndreptate spre susținerea unor forțe insurgente. În sfîrșit, chiar dacă riscurile la adresa securității naționale s-au diminuat, reducerea forțelor armate este dificil de efectuat și atunci militarii își asumă și alte roluri secundare.¹ Pornind de la aceste explicații, pot fi deduse mai multe situații specifice pentru implicarea militarilor în activități economice.

Există două tipuri de situații care îi stimulează pe militari să se transforme în agenți economici; și anume, factorii de ordin politic și economic, dar și alimentarea slabă a bugetului de stat. Politica și economia sînt două fețe ale aceleiași monede. Prin urmare, este acceptat, în general, faptul că, în cazul în care militarii dețin puterea politică, aceștia vor juca, de asemenea, un rol important și în sfera economică a statului și viceversa. În aceste circumstanțe, activitatea economică a armatei contribuie în mod substanțial și la creșterea puterii politice a aliaților lor civili sau a liderilor militari. O astfel de relație dintre militari și factorii de decizie politico-economici se întîmplă frecvent în cadrul unor guvernanări opresive, ca, de exemplu, în Indonezia pe timpul regimului lui Suharto.

Totuși activitățile economice ale militarilor nu le întăresc întotdeauna puterea politică. În țările neautoritare sau în societățile democratice în tranziție, militarii, după ce sînt lipsiți de puterea lor politică, sînt obligați să se comporte ca niște profesioniști. Din păcate însă, presiunea profesionalismului asupra militarilor nu este susținută și de o finanțare potrivită din partea guvernului. În consecință, militarii își justifică activitățile

¹ Jörn Brömmelhörster și Wolf-Christian Paes, editori, *The Military as an Economic Actor: Soldiers in Business* (New York: Palgrave Macmillan, 2003).

economice prin faptul că bugetul lor nu este alimentat cum se cuvine de către guvern. Se afirmă că fondurile extrabugetare au menirea de a acoperi deficitul bugetelor militare, dar, în realitate, astfel de activități economice par să acumuleze profituri numai pentru militarii de rang înalt. Ball și Hendrickson consideră că există câțiva factori care pot încuraja finanțarea extrabugetară a militarilor: o cultură executivă puternică de luare a deciziilor; rolul pe care îl joacă militarii în sectorul social și economic; problemele de securitate; fragilitatea instituțională, precum și implicarea militarilor în protejarea sau în vânzarea resurselor naturale.²

Ambele tipuri de implicare a militarilor în activitatea economică nu sînt independente. De fapt, asemenea activități îndeplinesc, după natura lor, o funcție de susținere, lucru care se observă foarte bine în cazul afacerilor militarilor indonezieni.

Structura activităților de afaceri ale militarilor indonezieni

Din punct de vedere istoric, Forțele Armate Indoneziene (FAI) și-au început activitatea economică sub regimul opresiv al generalului Suharto, în anii 1967-1998. În timpul domniei lui Suharto, FAI li s-a oferit privilegiul de a gestiona bugetul și operațiile militare fără niciun control critic din partea parlamentului sau a organizațiilor societății civile. Prin intermediul doctrinei *dwifungsi* a ABRI (abrevierea engleză a denumirii de atunci a FAI – *n. trad.*, V.C.), FAI li s-au acordat roluri politice și sociale extinse. În corespundere cu această doctrină, militarii indonezieni erau considerați, în același timp, atât apărători ai națiunii, cât și o forță social-politică a dezvoltării naționale.³ În consecință, doctrina a justificat participarea forțelor armate la agenda de dezvoltare a țării, mai ales în ceea ce privește dezvoltarea economică.⁴

Asumîndu-și plenar acest rol extensiv, în anii 1970 FAI și-au clădit un imperiu economic, lansat prin crearea de fundații și cooperative.

² Dylan Hendrickson și Nicole Ball, „Off-budget Military Expenditure and Revenue: Issues and Policy Perspectives for Donors”, în *Conflict Security and Development Group Occasional Papers* (2002).

³ Leonard C. Sebastian, *Realpolitik Ideology: Indonesia's use of Military Force* (Singapore: ISEAS, 2006), p. 323-325. Vezi, de asemenea: GlobalSecurity.org, „ABRI-Armed Forces of the Republic of Indonesia”, www.globalsecurity.org/military/world/indonesia/abri.htm. Dincolo de aceasta, FARI a mai obținut și locuri în parlament în afara procesului electoral, jucînd un rol important ca gardieni ai guvernului Suharto.

⁴ Pentru mai multe detalii cu privire la intervenția FAI în sistemul politic și economic de pe timpurile lui Suharto, vezi: Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia* (Jakarta & Kuala Lumpur: Equinox Publishing, 2007); Sukardi Rinakit, *The Indonesian Military After the New Order* (Copenhagen: NIAS Press, 2005); Leonard C. Sebastian, *Realpolitik Ideology: Indonesia's Use of Military Force* (Singapore: ISEAS, 2006).

Potrivit raportului Human Rights Watch referitor la activitatea economică a militarilor indonezieni în anul 2006, existau anumite categorii de personal militar și de active care au fost implicate în activitatea economică încă de pe timpurile lui Suharto:⁵

a. Afaceri aflate în proprietatea militarilor

- *Fundațiile (yayasan)*

Fundațiile militare au fost create în anii 1960 pentru a oferi servicii sociale precum cazarea și educația pentru militari și membrii familiilor lor. Între timp, aceste fundații au început să se extindă, transformându-se în unități comerciale, chipurile pentru a sprijini material bunăstarea soldaților. În afară de aceasta, fundațiile, eliberate de plata impozitelor, supravegheau mai multe unități militare ce desfășurau activități economice. Prin intermediul Fundației Kartika Eka Paksi (YKEP), armata deține în total 26 de firme și 7 societăți mixte.⁶ Activitățile economice ale YKEP sînt gestionate de o companie holding, PT Tri Usaha Bhakti. În variata sferă de interese ale armatei intră Sudirman Central Business District, care deține 44 de hectare de pămînt, cunoscute ca „Triunghiul de Aur” al Jakarta, Artha Graha Bank, Cigna Indonesia Assurance, Danayasa Artatama (Hotelul „Borobudur”), precum și alte proprietăți imobiliare, păduri, terenuri de golf și fabrici.⁷

Între timp, Flota Maritimă controlează, prin intermediul Fundației Bhumyamca, cinci firme cu un total de active ce se ridică la 200 miliarde de rupii sau la 25 milioane de dolari SUA. Afacerile fundației cuprind compania de navigare Admiral Lines, hoteluri, rafinării de petrol, arendarea obiectelor imobiliare, operații import-export, plantații de cocos, echipamente electronice și de telecomunicații maritime, o companie de taxi și servicii de diving.

În sfîrșit, Forțele Aeriene și Fundația Adi Upaya gestionează 17 firme, inclusiv o bancă.⁸ Fundația deține Banka Angkasa, împreună cu Fondul de Pensii al Companiei Naționale de Electricitate și cu investitori privați. Alte interese eco-

⁵ Vezi, pentru mai multe detalii: Human Rights Watch, *Too High a Price, The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities* 18:5(C) (iunie 2006), www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1.

⁶ Rachel Langit, „Indonesia's Military: Business as Usual”, în *Asia Times Online* (16 august 2002), www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/DH16Ae06.html.

⁷ Angel Rabasa și John Haseman, *The Military and Democracy in Indonesia: Challenges, Politics, and Power* în Monograph Report (Pittsburg: RAND, 2002), p. 74.

⁸ Langit, „Indonesia's Military” (2002).

nomice vizează, de asemenea, terenuri de golf, servicii cargo, afaceri hoteliere, exploatări forestiere, companii aviatice și întreprinderi de aerofotografiere.⁹ În pofida acestui business instituțional, personalul FAI, începînd cu ofițerii de grad înalt și terminînd cu soldații de rînd, au fost implicați în mod activ în afaceri de exploatări forestiere, minerit, extragere de petrol și servicii de pază și protecție.¹⁰

- *Cooperativele (Koperasi)*

Cooperativele militare au fost create pentru a spori bunăstarea soldaților prin oferirea de anumite beneficii la prețuri reduse, cum ar fi, de exemplu, prețurile avantajoase la orez.

Caseta 11.1. Racketul

Practicile de racket în FAI se manifestă prin oferirea de către militarii din FAI a protecției pentru activitățile criminale. De exemplu, în Medan, Sumatra de Nord, implicarea militarilor în activități criminale este foarte bine organizată. Potrivit unui interviu, realizat de Human Rights Watch, locuitorii din Medan au mărturisit că taxele pentru protecție plătite militarilor au devenit regulate, fiecare proprietar de magazin sau camion achitînd o taxă lunară și afișînd, pe vitrine sau pe parbrizul mașinilor, etichete care indică asupra grupului de militari de criminali asociați acestora care le oferă protecție. Un alt exemplu este activitatea ilegală de tăiere a pădurilor, unde personalul FAI, în mod special la hotarul între Indonezia și Malaezia, ofereau „protecție“ tăietorilor ilegali pentru plată sau pentru o parte din lemnul transportat și confiscat de ei, pe care mai apoi îl vindeau, obținînd un profit bun. O altă activitate profitabilă este eliberarea, contra mită desigur, a transportatorilor ilegali de lemn după ce aceștia sînt capturați și ținuți o vreme în detenție.

Sursa: Human Rights Watch, *Too High a Price, The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities* 18:5(C) (iunie 2006), p. 66, <http://www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1>; A.C. Casson et al., *A Multistakeholder Action Plan to Curb Illegal Logging and Improve Law Enforcement in Indonesia*, WWF Indonesia, World Bank, DFID-Multistakeholder Forestry Program (October 2006), www.sekala.net/files/FLEGedit4Sept06.pdf.

Din nefericire, cooperativele militare, la fel ca și fundațiile, au evoluat într-o varietate largă de afaceri, cum ar fi businessul hotelier sau companiile de cargo.

⁹ Rabasa și Haseman, *The Military and Democracy* (2002), p. 76.

¹⁰ *Ibidem*, p. 75.

- **Operațiile forestiere**

În anul 1967, guvernul lui Suharto a transmis în folosire companiei PT Yamaker, ce aparținea militarilor, mai mult de un milion de hectare de pământ de-a lungul frontierei ce separa Indonezia de Malaezia. Decizia a fost luată în baza unor „considerente de securitate națională“, în timpul disputei preliminare de frontieră dintre Indonezia și Malaezia. De atunci însă, numărul companiilor deținute de militari și al personalului militar care au primit astfel de privilegii a crescut considerabil.¹¹

b. Colaborarea mediului militar cu mediul de afaceri privat

Acest tip de activitate militară economică se referă la alianța dintre mediul militar și companiile private, fie că aceste companii sînt naționale sau străine. În acest soi de relații militarii se comportă ca niște brockeri (intermediari de afaceri); ei aranjează, de exemplu, obținerea licențelor de la guvernare și, blocînd alți competitori, obținerea accesului la bunuri materiale și servicii, transportarea cu automobile militare a bunurilor contra plată și darea în arendă a spațiilor și terenurilor. Companiile private contribuie, de asemenea, la alimentarea așa-numitelor „fonduri militare de bune relații“. Un investitor, de exemplu, oferă terenuri de pământ și clădiri în valoare de 18,5 miliarde de rupii (1,95 milioane de dolari SUA) pentru dislocarea unei baze militare în centrul unei zone industriale din Java de Vest, cunoscută ca Jababeka. Această donație a fost făcută din cele mai bune intenții, a declarat un reprezentant al zonei industriale, deoarece prezența personalului militar „va descuraja criminalitatea de aici“.

c. Implicarea militarilor în activități criminale

Unele dintre aceste forme de activitate economică sînt ilegale în esență, cum ar fi tăierea nesancționată a pădurilor și racketul (cînd militarii acționează ca protectori ai activităților criminale, cum ar fi jocurile de noroc, traficul de droguri și prostituția). Racketul este forma cea mai populară a acestor activități ilicite printre militarii de rînd sau de grad mijlociu din FAI (vezi Caseta 11.1 de mai sus).

¹¹ Suropto, un politician de vază din Partidul Dreptății și Prosperității și fost ministru al Industriei Forestiere, a declarat cîndva că militarii au reușit să obțină cote de participare la aproximativ 550 de concesiuni pentru explorarea fondului forestier. Citat după: Andreas Harsono, *Indonesian Military and Prostitution Racket*, www.globalintegrity.org/reports/2006/INDONESIA/notebook.cfm.

d. Corupția în mediul militar

Cel mai mare potențial de corupție în mediul militar se atestă în domeniul achizițiilor publice de apărare. În anul 2004, de exemplu, armata planifica să procure elicoptere Mi-17 din Rusia. Membrii Comisiei I a Parlamentului (Comisia pentru Apărare) au primit rapoarte, conform cărora elicopterele au fost evaluate la doar 17,6 milioane de dolari SUA, la un preț de aproape 25% mai mic decât cel de 21,6 milioane dolari SUA, pe care armata a căzut de acord să-l plătească. Elicopterele trebuiau să fie livrate pînă la sfîrșitul lunii februarie, dar, după cum a comunicat revista *Tempo*, producătorul rus a încetat să le mai asambleze, deoarece nu primise încă avansul de 3,2 milioane de dolari SUA.¹²

Activitatea economică a FAI nu este propulsată, totodată, numai de rolul său activ în sfera politică, în calitatea sa de gardian al regimului Suharto, dar și de faptul că guvernul este capabil să finanțeze doar 25-30% din totalul bugetului de apărare. Prin urmare, celelalte 70% provin din produsele activității militare de ordin comercial și economic. Activitatea economică a FAI poate fi privită și ca o piramidă, unde preocupările economice ale FAI constituie fundamentul (vezi Figura 11.1).¹³

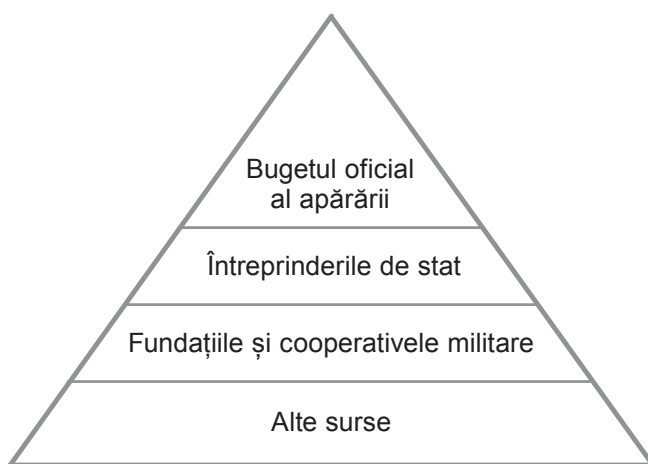


Figura 11.1. Structura activității economice a FAI în sprijinul bugetului de stat

¹² Citat după: Munir, „Corruption threatens Indonesia’s defense system“, *The Jakarta Post*, 3 ianuarie 2004, <http://www.thejakartapost.com/news/2004/03/01/corruption-threatens-indonesia039s-defense-system.html>. Investigațiile ulterioare, întreprinse de Echipa Națională pentru Eradicarea Corupției (*Timnas Tipikor*), au descoperit cazuri de implicare a ofițerilor din armată în scandaluri legate de corupție în cadrul procesului de achiziții. Vezi: „The Corruption in DoD involves TNI“, în *Republika Daily* (25 martie 2006).

¹³ Rabasa & Haseman, *The Military and Democracy* (2002), p. 73.

În vârful piramidei se află bugetul de stat oficial al apărării, care acoperă doar o treime din bugetul total. La nivelul al doilea se află întreprinderile de stat, în unele dintre acestea pozițiile de conducători fiind ocupate de ofițeri militari de rang înalt, trecuți în rezervă, ceea ce încurajează predominarea unor relații speciale dintre companiile aflate în proprietatea militarilor și întreprinderile de stat, conduse de foști militari, precum *Pertamina* (companie de stat de gaze și petrol). La nivelul trei se situează cooperativele și fundațiile militare, activitatea cărora a fost deja explicată mai sus. În sfârșit, la cel mai de jos nivel, se află toți ceilalți actori economici.

Drept exemple de activități de colectare a fondurilor poate servi colaborarea militarilor cu mediul de afaceri privat și implicarea militarilor în activități criminale (racketul).

În anul 1998, criza economică de pe continentul asiatic a lovit crunt țara și a declanșat o mișcare socială masivă împotriva regimului Suharto. Mișcarea de reformare (*gerakan reformasi*), condusă de studenți și activiști de stînga, s-a încheiat cu demiterea lui Suharto în luna mai 1998. În mod consecvent, mișcarea populară a declanșat un proces de democratizare, care a afectat și Forțele Armate ale Indoneziei (precum și Poliția țării), impunînd-o să-și reformeze instituțiile și corpul de cadre. În 2004, o nouă Lege cu privire la FAI (Legea nr. 34/2004) a fost adoptată de Parlament (vezi Caseta 11.2).

Noua lege stipulează că guvernul trebuie să preia, pînă în octombrie 2009, toate activitățile economice care erau gestionate, în mod direct sau indirect, de FAI. După aceasta, în anul 2005, guvernul înființează Comisia pentru Supraveghere și Transformare a Activității Economice a FAI pentru a verifica toate activitățile economice ale FAI și pentru a elabora recomandări guvernului cu privire la preluarea afacerilor FAI. În baza raportului acestei comisii, în anul 2006, FAI deținea în proprietate 26 de fundații, care supravegheau, la rîndul lor, activitatea a 53 de companii și 1 321 de cooperative. FAI mai deținea 1 618 proprietăți de diferit gen, din care făceau parte mai mult de 16 500 de hectare de pămînt și 6 699 de clădiri. În total, raportul estima activele FAI la aproximativ 2,2 trilioane de rupii (235,4 milioane de dolari SUA).¹⁴

Caseta 11.2. Legea cu privire la FAI nr. 34/2004

Capitolul II, Articolul 2(d), stipulează că:

Soldații profesioniști, care sînt foarte bine instruiți, educați și echipați, nu se implică în politică, nu se implică în afaceri, bunăstarea lui/ei fiind garantată de stat; sprijină deciziile politice ale statului care sînt bazate pe principiul democratic, pe supremația factorului civil, pe drepturile omului, pe legislația națională și pe legislația internațională care a fost ratificată de stat.

¹⁴ „TNI Business Takeover ‘Merely a Formality’”, în *The Jakarta Post* (15 noiembrie 2009), www.thejakartapost.com/news/2009/10/15/tni-business-takeover-merely-a-formality039.html.

În afară de aceasta, în Articolul 39 al acestei legi se spune că oricărui reprezentant al forțelor armate îi este interzis:

1. Să fie membru al vreunui partid politic;
2. Să se implice în activități politice;
3. Să se implice în activități de afaceri;
4. Să se implice în orice activități pentru a obține, în urma alegerilor, un loc în parlament sau/și în orice altă poziție politică.

Sursă: Legea FAI nr. 34/2004.

Chiar dacă toate aspectele businessului FAI au fost elucidate, calea spre preluarea tuturor activelor este încă foarte lungă. Pînă în ziua de astăzi, activele FAI rămîn principalele bariere din calea reformei militare în Indonezia, aceasta pentru că guvernul se mișcă foarte anevoios în chestiunea dată. Cea mai grea provocare vine de la problema asigurării financiare a personalului militar. Bugetul FAI este foarte departe de finanțarea dezvoltării profesionale a cadrelor. Din totalul bugetului, circa 45% acoperă necesitățile legate de achitarea soldei, iar aproximativ 30% sînt folosite pentru tehnologii, mentenanță și dezvoltarea militară.¹⁵ Cu toate acestea, actualul guvern este capabil să acopere doar o jumătate din bugetul necesar de apărare. Prin urmare, finanțele publice limitate impun încetinirea procesului de preluare a afacerilor FAI.¹⁶

Impactul negativ pe care îl exercită asupra militarilor rolul de agent economic

Profesionalismul

Implicarea directă în procesul de transformare a instituțiilor militare în agenți economici conduce spre scăderea nivelului profesional al acestora. Antrenîndu-se, din propria inițiativă, în afaceri orientate spre obținerea unui profit, militarii vor pierde sensul activității

¹⁵ Vezi: Eric Hendra, „The TNI’s Business“, în *Almanac on Security Sector Reform in Indonesia*, 2007, ed. de Beni Sukadis (Jakarta: LESPERSI & DCAF, 2007), p. 121.

¹⁶ După cum a spus odată Daniel Lev, un expert indonezian de la Universitatea din Washington, cu privire la problema bugetului militar al Indoneziei: „Dacă bugetul vostru asigură doar o treime sau chiar o jumătate din nevoi, atunci restul îl veți fura“. Cf. „Putting The Military out of Business“, în *The Jakarta Globe* (27 septembrie 2009), <http://thejakartaglobe.com/columns/taufik-darusman-puttin-g-the-military-out-of-business/332030>.

lor ca agenți de securitate ai statului. Din acest punct de vedere, militarii încep să fie mai interesați de obținerea profitului decât în asigurarea securității statului și a cetățenilor. Cel mai rău scenariu care poate să se dezvolte în urma acestei scăderi a nivelului de profesionalism este că militarii ies de sub controlul statului. Capacitatea militarilor de a alimenta bugetul de apărare (chiar și doar o parte din acesta) va intensifica dorința lor de a fi independenți față de stat, generând astfel riscul unei intervenții militare masive în sfera socială, economică și politică a societății.

Responsabilitatea

Un alt impact negativ al instituției militare transformate în agent economic este lipsa responsabilității. Dacă forțele armate devin capabile să-și umple bugetul în urma activităților economice independente, atunci responsabilitatea față de stat privitor la bugetul și operațiile militare va descrește simțitor. Această situație prezintă un risc serios. Dacă statul nu este în stare să controleze bugetul și operațiile militare, atunci forțele armate vor putea întreprinde și alte misiuni și asuma alte responsabilități care pot încălca legislația națională sau chiar amenința securitatea țării și a cetățeanului. Pe scurt, militarii devin o potențială amenințare internă pentru stat și cetățeni.

În democrațiile dezvoltate, bugetul apărării este controlat în mod activ prin intermediul mecanismelor de control democratic civil, cum ar fi parlamentul și organizațiile neguvernamentale. Această stare de lucruri se bazează pe o foarte clară înțelegere a faptului că forțele armate sînt o parte a aparatului de stat, responsabilă de asigurarea securității naționale și completamente sprijinită de guvern. În democrațiile în tranziție însă, se atestă unele dificultăți în supravegherea modului de cheltuire a bugetului de apărare. Există cîteva rațiuni ale acestui fenomen, dar cea mai comună este secretizarea sectorului apărării, reflectată în bugetul de apărare. Uneori militarii se tem că datele despre buget se vor strecura în vizorul opiniei publice și aceasta va expune sistemul de apărare atît în fața civililor, cît și unor potențiali inamici.

O altă cauză este lipsa de încredere din partea civililor, mai ales a celor din parlament, și incapacitatea lor de a efectua un control critic riguros asupra instituției militare. Cea mai mare problemă aici este imaginea militarilor, care afectează mentalitatea și regulile de comportament în sistemul de stat. Imaginea militarilor, percepuți drept superiori civililor, exclusivi, patrioți, controlînd violența legală, creează, uneori, bariere în fața civililor care ridică problema bugetării sectorului militar. Pe de altă parte, lipsa informațiilor despre bugetul și operațiile militare, de care dă dovadă o parte din parlamentari, contribuie, de asemenea, la menținerea unei astfel de situații.

Încălări ale drepturilor omului

Un impact negativ și mai mare pe care îl poate avea activitatea economică a militarilor îl prezintă încălcările drepturilor omului. După cum s-a menționat mai sus, militarii reprezintă o parte a aparatului de stat, responsabil de controlul legal efectiv asupra violenței. Dar atunci când militarii îmbină activitățile orientate spre obținerea de profit cu controlul asupra violenței, în situația în care există dificultăți de exercitare a unui control civil, lucrurile pot merge pînă la un dezastru. Un exemplu de atare implicare în activități economice care violează drepturile omului este acordul de pază și protecție dintre compania Freeport și FAI în Papua de Vest, Indonezia (vezi Caseta 11.3).

Acest acord dintre Freeport și FAI este o soluție alternativă care le permite forțelor armate să rămână antrenate în activități economice. Potrivit Articolului 7(2) al noii Legi cu privire la Forțele Armate, funcția de bază a FAI include paza și protecția unor obiecte naționale vitale. În realitate, această funcție s-a dovedit a fi sursa principală a veniturilor extrabugetare pentru FAI.

În ianuarie 2006, Ministerul Coordonării Afacerilor Politice, Juridice și de Securitate a decis că Freeport Indonesia, ExxonMobil și PT Arun LNG sînt obiecte de o importanță vitală pentru țară. Freeport Indonesia, care operează în provincia Papua de Vest, a recunoscut public faptul că activitatea sa mai degrabă distruge mediul ambiant, decît contribuie la prosperarea papuașilor. Mai tîrziu, însuși faptul existenței companiei Freeport Indonesia a inflammat spiritele localnicilor din Papua de Vest și a constituit un motiv pentru crearea Organizației pentru Independența Papua (OPM – Organisasi Papua Merdeka). Din păcate, avînd în vedere statutul său de obiect de importanță vitală pentru țară, Freeport se bucură de pază și protecție totală din partea FAI (dar și din partea Poliției Naționale din Indonezia). În acest caz, localnicii, în mod special OPM, sînt tratate de către forțele armate ca o amenințare iminentă pentru Freeport.

Concluzia: îndepărtarea militarilor de la activități economice

Experiența indoneziană arată că implicarea militarilor în activități economice are mereu tendința de a se extinde. Activitatea comercială este distructivă pentru profesionismul militarilor, afectează transparența bugetului apărării și chiar violează drepturile omului.

Aruncînd o privire de ansamblu, vom constata că principala problemă a activității economice militare este bugetul. Nu încape nicio îndoială că o schemă bugetară care oferă un suport real soldaților și membrilor familiilor lor îi va îndepărta pe militari de necesitatea de a se ocupa de activități comerciale. Dar trebuie să recunoaștem totuși faptul că un buget transparent este mult mai important decît ridicarea nivelului de bunăstare a soldaților. Fără asigurarea responsabilității pentru eficacitatea și realizarea efectivă a bugetului apărării este imposibil să îi ții pe militari departe de activitățile economice.

Am putea adăuga că activitățile economice militare, în special în cazul afacerilor în care s-au implicat forțele armate ale Indoneziei, nu au avut doar menirea de a ridica nivelul de viață a soldaților și de a completa bugetul militar. Businessul Forțelor Armate ale Indoneziei este o activitate foarte complexă și foarte adânc ancorată în viața cotidiană a societății. Având în vedere perioada lungă de timp în care s-a dezvoltat și gradul de răspândire în societate, businessul militar indonezian este privit ca un tip de activitate acceptabilă pentru mediul militar de majoritatea indonezienilor.

Caseta 11.3. Acordul de pază și protecție dintre compania Freeport și FAI și încălcările drepturilor omului

Prezența Forțelor Armate ale Indoneziei pe teritoriile ocupate de compania Freeport este stranie din mai multe puncte de vedere. Dincolo de faptul că asigură securitatea intereselor economice vitale ale statului, încălcând pe larg drepturile omului sau urmărind activiștii și membrii locali ai OPM, militarii mai și încasează bani de la o companie deloc transparentă. Pe la mijlocul anilor 1990, de exemplu, s-au vehiculat mult zvonurile cum că trupele armate care se ocupau de paza minelor foloseau automobilele, oficiile și containerele companiei pentru transportarea sau deținerea oamenilor pe care mai apoi îi torturau ori îi omorau, în baza suspiciunilor și acuzațiilor că ar fi reprezentat un pericol pentru securitate sau că ar fi fost membri ai OPM. Din păcate, reprezentanții companiei declarau că nu poartă niciun fel de răspundere pentru modul în care a fost folosită tehnica lor de către paza militară. Și totuși, Comisia pentru Drepturile Omului din Indonezia (Komnas HAM) a constatat faptul că implicarea a FAI în activitatea de pază și securizare a proprietăților companiei Freeport au condus la violarea drepturilor omului în regiunea Papua de Vest.

Numărul total al personalului de securitate al companiei Freeport a crescut recent. În anul 2005, mai mult de 2 400 de oameni din personalul de securitate (atât militari, cât și polițiști) erau dislocați în zona generală a operațiilor Freeport. Cheltuielile companiei pentru protecția și securitatea asigurate de militari și polițiști a atins, în anul 2005, cifra de 66 milioane de dolari SUA. Freeport a declarat că banii au fost destinați pentru alimentarea, transportarea și cazarea personalului de securitate. Cu toate acestea, în rapoartele de investigație, publicate în 2005 de un ONG, Global Witness, și de ziarul *New York Times*, se spune că Freeport a plătit sume considerabile din fondul destinat pentru măsuri de pază și securitate unor persoane individuale. În aceste rapoarte se pretinde că Freeport a transferat sume mari nemijlocit în buzunarul unor ofițeri de rang înalt din forțele armate și din poliția indoneziană, la fel ca și subunităților militare și de poliție de la fața locului. Ziarul *New York Times* scria, citind documentele obținute din interiorul companiei și considerate drept autentice, că aceste plăți s-au cifrat la circa 20 milioane de dolari în perioada 1998-2004.

Sursă: Kurniawan Tri Yunanto, „Komnas HAM: Freeport Represents Colonialism in Papua” în *VHRmedia* (2 decembrie 2009), <http://www.vhrmedia.com/Komnas-HAM--Freeport-Represents-Colonialism-in-Papua-news2775.html>; Human Rights Watch, *Too High a Price, The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities* 18:5(C) (iunie 2006), p. 48-56, <http://www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1>.

Avînd în vedere starea generală de lucruri și atitudinile din societatea indoneziană, îndepărtarea militarilor de la activități economice poate dura mult timp. În acest caz, guvernul nu trebuie numai să interzică militarilor să se ocupe de activități economice, ci și să interzică și să-i pedepsească pe indonezienii care beneficiază de cooperarea economică cu personalul și instituțiile forțelor armate. Guvernul indonezian nu a urmărit niciodată o astfel de strategie.

În încheiere, să ne amintim că activitatea economică are la bază doi factori importanți: cererea și oferta. În cazul activității economice a forțelor armate, militarii sînt în ipostaza ofertantului, pe cînd cererea vine din partea societății. De aceea, pentru a-i înlătura definitiv pe militari din activitățile economice, ar trebui nu numai să restricționăm oferta, ci și să reducem cererea.

Capitolul 12

Problema integrității în contextul operațiunilor militare

Corupția însoțește nu doar managementul instituției de apărare pe timp de pace, dar și procesul de pregătire imediată a forțelor armate pentru operații militare, misiuni de menținere a păcii, precum și pentru operațiuni de stabilizare și reconstrucție. La începutul secolului al XXI-lea, cea mai mare îngrijorare o stîrnește recursul masiv la serviciile contractorilor, în mod special ale unor companii militare și de securitate private. Prin urmare, acest capitol este dedicat corupției care rezultă, în primul rînd, din folosirea în operații a companiilor private. Se vor determina, de asemenea, și practicile exemplare pentru creșterea integrității în folosirea companiilor militare și de securitate private în teatrele de operații.

Corupția nu doar demoralizează pacificatorii, dar și reduce din credibilitatea acțiunilor naționale și internaționale de menținere a păcii. Îngrijorările privind corupția în Afganistan, de exemplu, au ajuns la o cotă la care acest fenomen începe să amenințe direct succesul noii guvernări, precum și al misiunii NATO din această țară.

În prezent, forțele militare ale statelor membre ale NATO nu pot desfășura niciun fel de operații, indiferent de scopul acestora, nici în mod individual, nici în cadrul unei coaliții, fără sprijinul și participarea activă a „contractorilor militari privați”. Această dependență crescîndă a forțelor militare ale NATO de sectorul privat a proliferat rapid mai ales în ultimele două decenii de după încheierea Războiului Rece. Evoluția este una neașteptată, chiar extrem de surprinzătoare, dat fiind că în 1989 a fost semnată o Convenție Împotriva Mercenarilor¹ care a fost, mai curînd, concepută pentru a inhiba (decît favoriza) creșterea forțelor militare private și a scoate în afara legii utilizarea lor de către statele membre ale ONU.

Prima reacție la acest aparent paradox este că acești contractori militari privați (CMP), care sînt acum o parte componentă foarte importantă a operațiilor coaliției NATO în zone de război, nu sînt, strict vorbind, „mercenari” în sensul tehnic al acestui termen. Convenția ONU privind mercenarii îl caracterizează pe „mercenar” drept o persoană angajată și înrolată să poarte arme și să servească în calitate de soldat pentru un guvern

¹ Adunarea Generală a Națiunilor Unite, *International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries*, Sesiunea a 72-a a Adunării Generale ONU (4 decembrie 1989), A/RES/44/34.

Caseta 12.1. Provocările corupției și practicile exemplare în perioada de pregătire a operațiilor de dislocare a trupelor militare în străinătate

Organizațiile internaționale roagă, deseori, statele să trimită forțe militare în operații de menținere a păcii. Uneori, aceste decizii se iau într-un termen scurt, când forțele armate naționale nu sînt gata pentru o astfel de desfășurare și au nevoie de sisteme de armamente, de telecomunicații, de echipamente individuale sau de alte tipuri pentru a corespunde cerințelor specifice ale teatrului de operații.

În aceste cazuri, procedurile de achiziții sînt implementate în perioade de timp mult mai restrînse, deseori fără crearea de condiții necesare pentru o adevărată competiție. Pe lîngă aceasta, considerațiile privind costurile sînt neglijate din cauza cerințelor minimale de interoperabilitate și a „nobilei preocupări” pentru siguranța soldatului, marinarului sau a aviatorului. Astfel, procesele de achiziții, care nu vădesc suficientă integritate pînă și în condiții normale, devin foarte vulnerabile în fața corupției.

O altă vulnerabilitate rezultă din lipsa unor criterii clare și proceduri transparente pentru selectarea personalului care urmează să fie trimis în misiune, îndeosebi atunci cînd remunerarea, în perioada desfășurării acesteia, este de cîteva ori mai mare decît solda obișnuită.

Cazurile cînd unii militari sînt forțați să plătească mită pentru a fi trimiși în misiune sau cînd echipamentele procurate în grabă sînt de o calitate proastă pot avea un efect demoralizator asupra unității militare aflate în misiune.

Majoritatea practicilor exemplare – consolidarea integrității în procesul de achiziții și managementul corect al personalului, care au fost discutate în capitolele precedente –, sînt aplicabile și în aceste situații. Aici este vorba, în special, despre existența unor reguli transparente și despre selectarea personalului în bază de merite, precum și despre organizarea unui proces de achiziții competitiv și asigurarea unui nivel înalt de calitate al echipamentelor procurate, indiferent de tipurile acestora.

O măsură de o importanță crucială este totuși nu atît desfășurarea de contingente, adică de unități completate în vederea unei misiuni anume, ce urmează să fie desființate la revenirea în patrie, ci crearea de unități organizaționale permanente. Această măsură este și mai eficientă atunci cînd țara are o politică de apărare transparentă și mecanisme serioase de planificare în sectorul apărării. În astfel de situații, unitățile ce pot fi desfășurate se identifică din timp, dispunînd de capacitățile necesare pentru îndeplinirea cu succes a misiunilor specifice teatrelor de operații și avînd nevoie de un minim de echipamente adiționale și de instruire suplimentară pentru acțiuni concrete, neprevăzute dinainte.

străin. Dar marea majoritate a angajaților CMP nu poartă arme de niciun tip și se află în slujba unei companii militare sau agenții diplomatice din propria lor țară, îndeplinindu-și serviciul militar în străinătate sub comanda propriului lor guvern.

Dependența critică a personalului militar și diplomatic al țărilor membre ale NATO de sectorul privat nu rezultă dintr-o politică intențională a statelor-membre de privatiza-

re a domeniului lor militar. Aceasta este, mai curînd, o necesitate crescîndă într-o epocă ce se caracterizează nu numai prin răspîndirea serviciului militar voluntar, neobligatoriu și prin considerabile constrîngeri economice, ci și prin raportul mult mai eficient dintre costuri și beneficii care rezultă din externalizarea, către sectorul privat, a unui număr anumit de operații și servicii necombatante, dar de o importanță crucială pentru succesul misiunii. Aceste funcții externalizate ori „privatizate“ variază, în mod normal, de la manutanță, salubritate și servicii sanitare în bazele și avanposturile militare pînă la supravegherea procesului de instruire a forțelor armate și a poliției țării gazdă în timpul operației de menținere a păcii și de stabilizare (ca, de exemplu, în Bosnia, Kosovo, iar acum și în Afganistan).

Caseta 12.2. Fraudele, gestionarea proastă și încălcări ale disciplinei în cadrul operațiilor de menținere a păcii sub egida ONU

O echipă specială a ONU a identificat un model universal de corupție și de gestionare proastă a unor fonduri de sute de milioane de dolari în contracte vizînd combustibilii, alimentele, construcțiile și alte materiale și servicii folosite în operațiile de menținere a păcii ONU, care cunoaște astăzi cea mai mare amploare din ultimii cincisprezece ani. Au fost descoperite multiple probe de fraude, corupție, irosire de mijloace și exemple de gestionare proastă în cartierele generale ale ONU și în cartierele misiunilor de menținere a păcii, inclusiv zece probe semnificative de fraudă și corupție în valoare totală de peste 610 milioane de dolari SUA.

În afară de corupție, există probleme generate și de alte abateri de la disciplină și legislație. Pînă în anul 2006, peste 300 de pacificatori ONU s-au aflat în anchetă pentru crime cu caracter sexual. 170 de pacificatori, inclusiv 17 civili și 16 polițiști, au fost trimiși acasă. Drept urmare, în același an, Statele Unite ale Americii și Japonia – două dintre cele mai mari țări donatoare în cadrul operațiilor de menținere a păcii sub egida ONU –, au amenințat că vor opri finanțarea acestora, dacă ONU nu va opri corupția.

Sursă: „Peacekeeping: Cleaning up Corruption“ în *Strategy Page* (2 martie 2006), www.strategypage.com/htm/htun/articles/20060302.aspx; Colum Lynch, „U.N. Finds Fraud, Mismanagement in Peacekeeping“ în *Washington Post* (18 decembrie, 2007), A06.

La celălalt capăt al acestei game de servicii private se află însă contractarea crescîndă a companiilor militare private de securitate (CMPS) pentru asigurarea securității personalului și a misiunilor diplomatice, pentru însoțirea și protecția unor convoaie vitale de aprovizionare și chiar pentru paza instalațiilor militare (pentru care CMPS servesc drept santinele sau poliție). Ca și în cazul mării gradului de implicare a sectorului privat în operațiile militare, această folosire a CMPS nu a rezultat dintr-o decizie strategică sau dintr-o politică deliberată, colectivă ori bine gîndită a statelor membre

ale NATO. În schimb, folosirea crescîndă a forțelor private de securitate în zonele de război este, în mare parte, rezultatul extinderii unei practici domestice convenționale curente în țările membre înseși ale Alianței. În majoritatea țărilor membre ale NATO, de exemplu, firmele private sînt angajate de foarte mult timp, furnizînd gardieni, santinele sau poliție rutieră pentru infrastructura militară internă, iar guvernele nu ezită să contracteze firme private pentru reparația automobilelor, pentru mentenanța clădirilor și lucrările de salubritate ori de aprovizionare, pentru furnizarea, pregătirea și servirea bucatelor în cantinele militare.

În acest fel, creșterea rapidă a folosirii sectorului privat în sprijinul misiunilor militare ale NATO în străinătate poate fi privită, în general, ca o „garanție a succesului misiunii”. Adevărul este că actuala dependență de sectorul privat derivă dintr-o extindere nechibzuită a unor practici interne rutinare la scară internațională, la început fără vreo necesitate sau rațiune anumită, dar și fără a lua în calcul implicațiile pe termen lung ale unor astfel de practici. Citînd-o pe răposata Hannah Arendt, am putea califica aceste practici drept o simplă „banalitate” ce ține de sectorul privat, în contrast evident cu acea reputație proastă și sinistră din punct de vedere moral, atribuită (de Machiavelli, de exemplu) dependenței de forțele militare alcătuite din mercenari. Fie ea banală sau proastă, se pare totuși că această situație nu se va schimba. În acest caz, cum pot trata această nouă caracteristică a războiului modern forțele armate și misiunile diplomatice ale NATO?

Beneficiile prezumtive ale sectorului privat

Promotorii dependenței crescînde de sectorul privat afirmă că acest parteneriat public-privat în mediul militar real este, mai degrabă, profitabil decît sinistru. Într-adevăr, sloganul sectorului comercial sau corporativ – „mai repede, mai ieftin, mai bun” – este mult mai potrivit pentru promovarea unor servicii de alimentare și salubritate sigure, de calitate, pentru personalul NATO, dislocat (adesea fără o pregătire prealabilă ori adecvată) în operații de menținere a păcii sau de stabilizare, cum ar fi, de exemplu, cele legate de catastrofele umanitare. Această politică tacită contribuie la creșterea cantitativă a unui personal militar foarte bine instruit, disponibil pentru angajarea în misiuni de prim-ajutor, de menținere a păcii sau de edificare a statului, delegînd, totodată, toate preocupările pentru logistică personalului nonmilitar de suport. Promotorii de astăzi ai acestei idei consideră, de asemenea, că sectorul privat este capabil să se mobilizeze rapid în ceea ce privește acordarea de suport logistic și tehnologic complex, cum ar fi întreținerea sistemelor de armamente, consultarea tehnică și consilierea operațională. Pentru ca unitățile militare ale forțelor armate să recruteze, să instruiască și să desfășoare un personal cu astfel de calități și deprinderi solicitate, este nevoie de o perioadă de luni sau chiar ani de zile. În schimb, un contract „poate fi lăsat să se

ducă” la un beneficiar privat pentru furnizarea, în timpul unei crize militare și în termeni restrînși, a unui personal tehnic instruit de suport.

Un alt factor economic care trebuie luat aici în considerare este faptul că militarii în termen, înrolați în serviciul militar în țările lor, își satisfac serviciul militar într-o perioadă strict limitată de timp. În acest răstimp, ei sînt salariați, cu toate beneficiile ce decurg din aceasta, fie că sînt trimiși în operații militare, fie că nu. Încheindu-și serviciul militar național, acești oameni pot beneficia, pînă la sfîrșitul vieții lor, de așa-numitele „privilegii pentru veterani”, de la educație pînă la ocrotirea sănătății. În schimb, activitatea angajaților contractorului militar privat este strict reglementată doar de prevederile contractului pe care aceștia îl semnează cu angajatorul. De obicei, ei sînt plătiți foarte generos, dar numai atunci cînd se află în misiune și, de regulă, poartă responsabilitate personală pentru asigurarea anumitor beneficii din propriul salariu (cum ar fi polița medicală sau asigurarea de viață și sănătate). Angajații din sectorul privat pot fi foarte repede concediați sau imediat reangajați, cînd contractul de bază al CMP se încheie (ori cînd dispăre necesitatea serviciilor individuale oferite de CMP). Aceștia nu dispun de niciun fel de beneficii pe viață de la bugetul de stat.

În încheiere, trebuie menționat faptul că avocații acestei dependențe crescînde față de parteneriatele militare public-private observă că operațiile militare „netradiționale” sau neconvenționale (ori războaiele asimetrice – RA), la care forțele armate ale NATO vor participa, cu siguranță, în viitorul apropiat – operațiuni speciale antigherilă, asistență umanitară sau de menținere a păcii în „statele eșuate” –, deseori au drept punct de pornire cauze de ordin economic. Beneficiarii militari privați din țările NATO oferă, de multe ori, odată ajunși la fața locului, într-un „stat eșuat” sau într-o zonă de instabilitate și de conflict, locuri de muncă pentru populația locală (manutanță, salubritate, alte tipuri de servicii, chiar și posturi de traducători). Folosirea CMP-urilor în operații precum RA oferă locuri sigure de muncă și un salariu decent unui număr mare de oameni săraci și disperați din țara gazdă, dar servește și unor scopuri de promovare a stabilității economice și securității sporite în zonele instabile ale lumii. Iată de ce comandantii militari și analiștii politici ajung, în general, la concluzia că operațiile militare contemporane și cele din viitor nu sînt și nu vor fi „durabile”, dacă nu se vor bizui și pe sprijinul sectorului privat.

Provocări de ordin etic și de leadership²

Argumentele în favoarea acestui tip de parteneriat militar public-privat nu trebuie să îngăduie însă neglijarea unui mare număr de provocări etice complexe, pe care aceste aranjamente deja le-au impus și vor continua cel mai probabil să le genereze în viitor. În mod

² *Leadership* – stil de conducere, management etc. – n. trad., V.C.

Caseta 12.3. Autoreglementarea activității companiilor militare și de securitate private prin adoptarea codurilor de conduită

Codurile de conduită (CC) sînt obligații corporative autoasumate ce impun standarde normative care nu fac parte din statutul original al companiei. Din punct de vedere corporativ, codurile de conduită fac parte din relațiile cu publicul (RP), managementul riscurilor și contribuțiile socio-politice ale companiei.

Chiar dacă companiile militare și de securitate private (CMPS) sînt, de cele mai multe ori, conștiente de faptul că nu operează într-un vacuum legal, există, uneori, o nesiguranță referitoare la respectarea regulilor în vigoare – mai cu seamă în regiunile de conflict –, și nu de puține ori, o anumită doză de ignoranță cu privire la standardele internaționale. Prin urmare, un cod de conduită pentru CMPS este un instrument util pentru a depăși neajunsurile la nivel de reglementare și implementare, pentru a răspunde la îngrijorările unor terțe părți (cum ar fi cele ale activiștilor din ONG-uri), dar și pentru a proteja interesele corporațiilor.

Scopul unui cod de conduită al CMPS este, în primul rînd, de a formula responsabilitățile bazate pe standardele internaționale cu privire la drepturile omului și ale dreptului internațional umanitar, pe care angajatorii sînt obligați să le respecte. Respectiv, CC-urile trebuie să răspundă unor provocări precum: protecția dreptului la viață și la integritate fizică a omului, protecția dreptului la muncă, respectarea diferențelor specifice ambelor sexe, interzicerea hărțuirii și exploatării sexuale, dar și stoparea corupției.

O altă componentă principală a CC este prevederea cu privire la implementarea obligațiilor asumate, inclusiv a procedurilor ce se referă la responsabilitățile CMPS, la mecanismele de monitorizare și raportare.

Sursă: Nils Roseman, Code of Conduct: Tool for Self-Regulation for Private Military and Security Companies, în Occasional Paper #15 (Geneva: DCAF, 2008).

ideal, contractele care sînt încheiate, de exemplu, pentru acordarea de servicii specifice unor agenții militare sau diplomatice trebuie să fie negociate într-un mod transparent, să treacă printr-o procedură de licitare completamente deschisă și competitivă și printr-un proces de achiziții care să fie destinat asigurării celei mai înalte calități la cel mai bun preț. În același timp, susținătorii actualului sistem deseori afirmă că termenii în care a fost încheiat contractul ca atare vor oferi suficiente prevederi pentru responsabilitate și control, atît pentru CMP, cît și pentru comportamentul angajaților acestora. Așadar, o prestație sub nivel sau o insuficientă respectare a prevederilor contractului de către beneficiar, sau un comportament inacceptabil al angajaților companiei, fie în țara de origine, fie în țara în care clientul operează, vor servi drept motiv și prilej pentru concedierea acestor angajați ori pentru desfacerea totală a contractului cu această firmă. Existența unor astfel de sancțiuni comerciale în condițiile unei „piețe libere“ este considerată, dese-

ori, drept mecanism adecvat pentru punerea în practică a prevederilor contractuale, pentru garantarea unor rezultate satisfăcătoare și pentru asigurarea, de către toate părțile contractante, a aplicării exclusive a practicilor exemplare.

În realitate, aceste idealuri ale „pieței libere“ sînt, din păcate, rareori atinse. Transparența în procesul de licitare și în procesul de îndeplinire a contractului de achiziții publice deseori lipsește, iar posibilitățile pentru înflorirea favoritismului, a blatului, a nepotismului, mituirii și a corupției sînt mai mult decît reale. Destul de des, țările membre ale NATO, chiar în absența unor motive de corupție și în dorința de a face totul corect, pur și simplu nu au un număr suficient de ofițeri bine instruiți și experimentați în domeniul achizițiilor publice, care ar supraveghea aceste negocieri cum se cuvine. Mai mult, persoanele cărora li se încredințează aceste funcții și care manifestă cel mai înalt nivel de competență și au cele mai bune intenții civice, pot fi foarte repede depășite de dimensiunile și de scopul responsabilităților lor, în special în circumstanțe haotice și implacabile, care însoțesc, de obicei, o intervenție într-un „stat eșuat“, ori în vîltoarea unei crize umanitare în plină desfășurare. Necesitatea urgentă pentru o gamă variată de servicii, resimțită în iureșul războiului, nu este o situație ideală (eufemistic vorbind) pentru anunțarea licitațiilor, înregistrarea și examinarea ofertelor, propunerea de mari și complexe contracte într-o manieră punctuală și onestă, pentru crearea unor mecanisme de control extern eficient sau de supraveghere în vederea asigurării unei conformități depline cu normele acceptate.

Chiar dacă ofițerii guvernamentali care încheie contractele, suprasolicitați de muncă și de evenimente, nu devin obiect al mitei și corupției, există o mulțime de oportunități pentru unele CMP-uri fără scrupule sau incompetente, dar și pentru unii angajați ocazionali, să se folosească de împrejurări tulburi ca acestea. În prezent, de exemplu, nu există un sistem acceptat și unanim recunoscut, cu siguranță nu la nivel internațional, pentru evaluarea, înregistrarea și licențierea unor beneficiari de contracte privați, nici măcar pentru definirea sau menținerea unor standarde profesionale rezonabile de performanță a companiilor și angajaților lor. Cînd se comit erori în procesul de achiziții publice sau se descoperă cazuri de incompetență, există prea puține resurse disponibile pentru părțile păgubite de a rezolva situația într-o altă manieră decît prin rezilierea contractului.

Mai mult, chiar și cele mai bune și oneste firme private (așa cum se mai întîmplă în cazul unor companii analoge din patrie) pot angaja un colaborator incompetent sau lipsit de scrupule. Sancțiunile existente pentru cazuri de încălcare a disciplinei, pentru neprofesionalism sau chiar pentru comiterea de crime, sînt, deseori, teribil de neadecvate și abia dacă pot servi cauzei de preîntîmpinare a unui comportament răuvoitor. Este absolut insuficientă pedepsirea unui angajat prins că a participat la organizarea unui grup criminal, la răpirea și traficul cu ființe umane (cazuri ce au avut loc, de exemplu, în Kosovo), prin concediere și reducerea salariilor și indemnizațiilor. Cu toate acestea, în condițiile de astăzi, nu prea există alte posibilități. De aceea crearea și susținerea a ceea ce numim,

uneori, „funcții guvernamentale inerente“ de supraveghere, control și responsabilitate contractuală (în mod particular, din partea personalului individual) în zonele de conflict constituie, în condițiile actuale, o soluție formidabilă.

Asasinarea, după toate probabilitățile, neprovocată și brutală a șaptesprezece civili în Scurul Monsour din Bagdad de pe 17 septembrie 2007 de către gardieni angajați de fosta firmă americană Blackwater Worldwide a constituit ilustrarea dramatică a unei serii întregi de probleme asociate consolidării integrității și asigurării de practici exemplare de către beneficiari privați ai contractelor militare în zonele de conflict. Acest incident specific a fost denunțat drept exemplu de indiferență regretabilă și de lipsă a oricărei griji din partea angajaților de securitate privați pentru siguranța băștinașilor, fapt ce le vădește neprofesionalismul. Dar în acest cor de critici s-a trecut totuși peste cea mai remarcabilă caracteristică a nefericitului incident. „Siguranța băștinașilor“ nu este, prin definiție, decît foarte rar principalul sau chiar cel mai potrivit stimulent pentru un contractor privat. În schimb, toată atenția CMPS și a angajaților săi se concentrează în totalitate pe grija contractuală față de bunăstarea și siguranța comanditarului sau a clientului care plătește.

Acest factor evidențiază semnificativ diferențele fundamentale dintre valorile și obiectivele unei instituții publice și profesionale (cum sînt forțele armate ale unui stat democratic) și ale unei organizații private, comerciale. Prima există pentru a servi poporului său și intereselor sale legitime. Toți cei care fac parte din această instituție a statului îmbrățișează în mod permanent și extensiv, în timpul educației și instruirii lor profesionale, principiile etice și ideea sacrificiului în numele binelui colectiv. Organizațiile comerciale private, spre deosebire de cele de stat, există pentru a servi comanditarilor și clienților lor. Bunăstarea publicului larg este garantată doar dacă activitatea acestor firme comerciale are loc într-un sistem bine definit de legi și responsabilități, un sistem care este, de exemplu, destul de competent să detecteze și să pedepsească atît firmele private, cît și angajații lor pentru neglijența în serviciu cu privire la interesul public sau pentru neglijență criminală. În zonele de conflict armat, nemaivorbind de „statele eșuate“, au fost deteriorate anume aceste sisteme de responsabilitate și de jurisdicție. În lipsa unei ordini ferme de drept, populația locală este nevoită să se bizuie doar pe bunăvoința unei firme private, precum și pe caracterul fiecărui angajat în parte al acesteia. Cînd mecanismul acesta se prăbușește, victimele rămîn în voia sorții.

Recunoscînd această problemă, forțele militare profesioniste ale statelor membre ale NATO sînt educate în spiritul serviciului și al responsabilității publice. Educarea unei personalități puternice este un atribut al instruirii militare profesionale în aceste state. Scopul acestei educații și al „socializării militare profesionale“ este asigurarea faptului că fiecare persoană în parte din forțele armate ale statului poate fi împuternicită să aplice forța armelor în mod responsabil și calculat și numai atunci cînd este necesar pentru atingerea scopurilor legitime ale statului. Eșecurile personale în exercitarea acestei im-

punătoare responsabilități – de exemplu, antrenarea în activități criminale (tîlhărie, viol, extorcare sau omucidere) ori comportarea într-o manieră neglijentă, nepăsătoare și discriminatoare atunci cînd se aplică forța armelor – cad sub incidența regulamentelor disciplinare și asprelor legi militare.

Toate acestea diferă în mod radical de ceea ce se numește etica sectorului privat sau de așa-numita etică „corporativă“, care se focalizează asupra ambiției și realizărilor companiei într-o ambianță competitivă, avînd ca scop „performanțe de succes“, evaluate astfel aproape exclusiv în termenii satisfacerii clientului și comanditarului. Fostul conducător al firmei Blackwater, Erik Prince, de exemplu, explica orgolios performanța imaculată a (fostei) sale organizații prin faptul că, în timpul celor șapte ani în care compania a acordat servicii de pază și protecție în cele mai periculoase și mai instabile zone de război, niciunul dintre clienții săi și nicio persoană din preajma acestora nu a fost rănită. Acest fapt indiscutabil vorbește despre o experiență de activitate remarcabilă și de invidiat și este un indiciu că firma respectivă a atins cele mai înalte standarde de competență în asigurarea securității clienților săi. Și acesta este singurul serviciu pe care Blackwater Worldwide Inc. îl prestează.

Problema însă constă în faptul că această experiență nu este unicul standard după care trebuie judecate rezultatele activității acestei CMPS. Criticile din partea experților militari arată că anume această manieră de îndeplinire a misiunii constituie, de fapt, cauza dificultăților cu care s-a confruntat firma dată. Comportamentul agresiv, militant și războinic al personalului CMPS, prin intermediul căruia se și asigură paza și protecția clienților, ofensează și deranjează populația locală și, ca și în cazul din Scuarul Monsour, deseori o amenință prin riscul disproporționat și inadecvat de a fi rănită sau ucisă. Aceasta se întîmplă din cauză că siguranța unor terțe părți, care nu figurează în contract, precum populația locală, pur și simplu nu se ia în calcul la executarea acestuia. De aceea succesul și notorietatea CMPS (judecată după acest standard corporativ și contractual) împiedică, în același timp, atingerea unor obiective mai largi ale misiunii militare, cu alte cuvinte, cîștigarea încrederii și loialității populației locale dintr-un „stat eșuat“ prin garantarea securității și siguranței sale și prin asigurarea ordinii de drept.

Promovarea practicilor exemplare în activitatea contractorilor militari privați (CMP) și consolidarea integrității în operațiile NATO

O mare parte dintre provocările de ordin etic au fost generate doar prin simpla prezență a CMPS în zonele de conflict armat, unde nivelul de legalitate și responsabilitate a fost, în mod hotărît, ambiguu. Dar CMPS reprezintă doar o mică parte din CMP-urile care operează în zonele de conflict. Mai mult, dilema particulară pe care o prezintă acestea a fost abordată într-un mod specific și meticolos de către experții în dreptul internațional în

cadrul Comitetului Internațional al Crucii Roșii (CICR), așa cum se vede din Documentul Montreux.³ Acest document conține propuneri judicioase de modificare a cadrului legislativ, vine cu anumite clarificări și explicații privind jurisdicția CMPS în zonele de război, elimină ambiguitățile privind interesele tuturor părților implicate și, totodată, promovează practicile exemplare ale țărilor gazdă. Acest document trebuie abordat ca atare și citit cu atenție, dar și dezbătut în mod critic de către statele membre ale NATO, adoptând și implementând, în măsura în care acest lucru este posibil, propunerile pentru amendamente legislative și practici exemplare cu privire la folosirea unor contractori militari privați de securitate.

Recomandări

C3 și abordarea comprehensivă⁴ a operațiilor militare

Ofițerii de rang mijlociu din forțele armate ale NATO și ale țărilor partenere împărtășesc părerea că provocarea cea mai mare în asigurarea unei relații eficiente cu companiile private în timpul operațiilor sînt comunicațiile, comanda și controlul, cunoscute ca cei trei C (C3). În lipsa unor linii directe clare, trasate de autorități, sau a unor proceduri operaționale bine definite, ofițerii din veriga de comandă sînt forțați să mizeze pe o inițiativă individuală proactivă și să angajeze unitățile din companiile reprezentînd sectorul privat, care operează în sfera lor de comandă. S-a observat că o coordonare sigură și eficientă depinde, în mare măsură, de bunăvoința și de abilitatea ambelor părți de a recunoaște și de a respecta interesele comune.

Abordarea curentă integrată a forțelor militare, a corpului diplomatic, a ONG-urilor și a companiilor private, funcționînd ca un tot întreg în zonele de conflict, nu ar trebui să-i înșele pe liderii politici în privința complexității actului de comandă a diferitor tipuri de organizații și structuri care se află sub aceeași „umbrelă”. Sub umbrela respectivă se vor afla organizații, ale căror misiuni de bază și virtuți corporative sînt într-o contradicție serioasă. Această contradicție poate fi surmontată doar prin intermediul unei structuri unificate de comandament, cu șefi militari ai NATO în vîrfurile ierarhiei de comandă, care vor deține autoritate unipersonală și responsabilitate deplină asupra întregii zone de conflict, aducînd toate acțiunile sub comanda lor.

³ Adunarea Generală a Națiunilor Unite și Comitetul Internațional al Crucii Roșii, *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.

⁴ *NATO Website*, „A Comprehensive Approach” (martie 2009), <http://www.nato.int/issues/comprehensiveapproach/index.html>.

Lege versus personalitate

Un război convențional, un război asimetric sau unul antigherilă reprezintă, în mod inerent, circumstanțele în care ordinea normală de drept – și mecanismele de responsabilitate, control și conformitate – este grav prejudiciată. În aceste circumstanțe dure, aplicarea forței armate poate fi încredințată doar unor persoane al căror caracter și „etica profesională” organizațională ne inspiră încredere absolută, aceștia putând fi trași la răspundere în caz de eșecuri. Aceasta este una dintre principalele virtuți ale profesiei de militar. Dezintegrarea ordinii de drept și, în consecință, erodarea mecanismelor de control și de responsabilizare firești, pune la încercare ținuta morală a oricărui individ. În mediul militar se lucrează foarte atent pentru a cultiva o personalitate ce ar putea rezista unor asemenea tentații, pentru a rămâne în picioare în situații șocante, contribuind astfel la restabilirea dreptății și a ordinii.

Caseta 12.4. Documentul Montreux cu privire la companiile militare și de securitate private

În ultimii ani, s-a observat o creștere a recursului la serviciile CMPS și, odată cu aceasta, a crescut și necesitatea de a clarifica obligațiile legale în cadrul dreptului umanitar internațional și al legislației cu privire la drepturile omului. În Documentul Montreux din 17 septembrie 2008 se identifică și se promovează practicile exemplare cu privire la CMPS sub următoarele aspecte:

- *Determinarea tipului de serviciu:* ce serviciu poate sau nu poate fi inclus în contractul cu CMPS, luând în considerare factori precum cei care determină dacă un serviciu anumit poate conduce la antrenarea personalului CMPS în participarea directă la ostilități.
- *Procedura pentru selectarea și contractarea CMPS:* evaluarea capacității CMPS de a-și desfășura activitatea în conformitate cu legislația internațională și națională relevantă; acordarea de resurse adecvate și elaborarea unei expertize relevante pentru selectarea și contractarea CMPS; asigurarea transparenței și a supravegherii în procesul de selectare și contractare a CMPS prin aducerea la cunoștința publicului a prevederilor contractului și a informației generale cu privire la acordurile specifice; publicarea unui raport privind incidentele, plîngerile și sancțiunile aplicate; controlul din partea structurilor parlamentare, inclusiv prin intermediul unor rapoarte anuale sau prin notificarea acestor structuri privind unele contracte anume.
- *Criterii pentru selectarea CMPS:* asigurarea că cel mai mic preț nu este singurul criteriu de selectare; luarea în considerare a experienței din trecut a CMPS și a personalului său, a capacității sale financiare, economice și de management; instruirea personalului înaintea misiunilor, dar și instruirea continuă a acestuia, mai ales în ceea ce privește măsurile de protecție împotriva mitei, corupției și a altor infracțiuni; existența mecanismelor de monitorizare, de supraveghere și de responsabilitate etc. în cadrul companiei.

- *Termenii contractului cu CMPS*: includerea unor clauze contractuale și cerințe privind rezultatele activității ce ar asigura respectarea, de către CMPS-ul contractat, a legislației naționale corespunzătoare, a dreptului internațional umanitar și a legislației cu privire la drepturile omului.
- *Monitorizarea conformității și asigurarea responsabilității*: asigurarea jurisdicției, prin legislația națională, cu privire la crimele împotriva dreptului internațional, comise de CMPS și de personalul acestora; examinarea oportunității de introducere în legislație a responsabilității penale corporative și a răspunderii penale în urma crimelor comise de către CMPS și de personalul acestora în afara țării.

Aceleași practici și cerințe se aplică, în măsura în care sînt necesare, și atunci cînd o CMPS subcontractează o altă CMPS.

Cu toate că Documentul de la Montreux se adresează statelor, practicile exemplare pot fi de folos unor entități precum organizațiile internaționale, ONG-urile și companiile care contractează CMPS-uri, precum și CMPS-urile ca atare.

Etica sectorului privat sau, cum i se mai spune, „etica corporativă”, este orientată într-o direcție diametral opusă. Corporațiile, prin definiție, sînt supuse unui control extern din partea societății și a justiției, pentru a ține în frîu ambițiile nesănătoase ale acestora. De aceea nu putem și nu trebuie să angajăm companiile militare private în calitate de gardieni, paznici, chiar și temnicheri în penitenciarele care se află în zonele de conflict armat cu trupele insurgente. Aceste firme private trebuie să fie dislocate (cum se procedează în țările membre ale NATO însăși), de exemplu, numai în regiunile unde nu se pune chestiunea fundamentală a ordinii de drept, a securității și responsabilității.

Erodarea eticii profesionale militare

În operațiile împotriva insurgenților și, în general, în războaiele asimetrice, stabilirea unui climat de încredere cu populația locală constituie cea mai bună armă a NATO. Dacă, pe de o parte, companiile de securitate private pot efectua la fel de bine toate acele activități pe care le efectuează forțele armate și pe care acestea le concep drept misiunea lor de bază, atunci de ce este nevoie să mai întreținem armata? Cu toate acestea, o întreținem, fiindcă există ceva distinct cu privire la etica militară profesională, distincție subliniată de următorul deziderat: „Jertfire de sine în interesul națiunii și al aliaților săi”.

Așadar, guvernele unor state membre ale NATO în parte nu trebuie să adopte politici ori practici cu privire la folosirea companiilor private militare și de securitate care ar diminua, denigra sau eroda această etică, sau ar submina cumva relațiile dintre civili și militari în respectiva țară. Pentru misiunile militare în cadrul unor războaie asimetrice, pentru operațiile de stabilizare și de reconstrucție sau, în mod special, de edificare a statului,

virtuțile militare de bază ale trupelor NATO, precum sacrificiul și serviciul public dezinteresat, trebuie să fie singurele mijloace pentru a clădi și menține încrederea publică, atât în interiorul statelor noastre, cât și peste hotare.

Comaniile private și intervențiile umanitare

Unica excepție posibilă de la aceste reguli poate avea loc în cadrul unor intervenții militare umanitare (IU). Este un caz special, care oferă o abordare foarte echivocă a noțiunii de „operații de apărare”. IU sînt „operații de apărare”, dar într-un sens cu totul diferit, de exemplu, de operațiunile desfășurate de trupele de pază sau de gardă din penitenciare (sau chiar de unitățile de escortă a convoaielor militare). În IU, dimpotrivă, apărarea victimelor inocente ale genocidului implică acțiuni militare de ofensivă: intrarea în contact de luptă cu inamicul, schimbul de focuri și urmărirea activă a agresorilor. În condițiile absenței unui interes național convingător sau chiar a dorinței statelor membre ale ONU de a veni în ajutorul victimelor genocidului, se deschid perspectivele de angajare în aceste activități a companiilor militare private.

În general însă, „vectorii” organizaționali ai forțelor armate publice și ai organizațiilor militare comerciale (private) nu se prea intersectează în zonele de război. Dar IU, totodată, constituie tocmai acel spațiu în care vectorul corporativ, scopul căruia este protejarea prin contract a clientului sau comanditarului (în acest caz – a victimelor genocidului), poate fi, într-un mod surprinzător, mult mai eficient decît vectorul public al forțelor armate naționale (scopul cărora este apărarea țării, concetățenilor și aliaților lor).

Funcțiile guvernamentale inerente

Se pare că discuțiile ample care au loc în cercurile diplomatice ale NATO cu privire la ceea ce este și ceea ce nu este „inerent guvernamental” au ajuns într-un impas. Rolul guvernului este responsabilitatea și controlul; noțiunea sa călăuzitoare este „transparența” în interesul publicului. Altminteri, nu există hotare bine trasate între noțiunile public și privat. Acolo unde domnește mantra sectorului privat – „mai bine, mai ieftin și mai repede” (cum ar fi serviciul de manutanță, lucrările de reparație a tehnicii, construcțiile, chiar și serviciul de traducători, cu angajați ce cunosc limbile locale) – este foarte binevenit un parteneriat viabil continuu. Iar rolul guvernului aici este de a perfecționa, în cadrul juridic funcțional, procesul de achiziții publice și capacitatea de supraveghere a modului de îndeplinire a contractului.

Comaniile private și sprijinul oferit de acestea în acțiunile de luptă

Contractarea companiilor private pentru acordarea de suport logistic și de luptă pare a fi convenabilă, flexibilă și eficientă, după raportul cost-beneficii. Rolul guvernului și al militarilor, în aceste cazuri, este îmbunătățirea abilității de a procura, de a gestiona și de a

supraveghea implementarea contractelor, de a oferi un cadru legislativ pentru judecarea în instanță a personalului privat angajat prin contract și de a asigura conformitatea deplină atât a prevederilor fiecărui contract în parte, cât și a cadrului general al ordinii de drept cu prevederile practicilor exemplare, incluse în Documentul Montreux al ONU/CICR din 2008. În același timp, trebuie avut grijă ca acest grad înalt de încredere în capacitatea sectorului privat de a îndeplini funcțiile date să nu conducă la eșecul companiilor private (de exemplu, în timpul unei crize acute sau în toiul luptei) în activitatea lor de acordare a sprijinului esențial (produse alimentare, combustibil, consumabile) pentru personalul militar, care este dependent de acest suport pentru a supraviețui și a-și îndeplini misiunea.

Licențierea companiilor private

CMP-urile și CMPS-urile se plîng că industria lor este plină de organizații și personal necalificat, sub orice standard de calitate. Asociațiile lor sindicale ar trebui să lucreze împreună cu organizațiile respective ale NATO pentru a elabora un cadru eficient de licențiere și de reglementare a acestor activități, pentru a stabili un minim de criterii de calificare, experiență și resurse pentru eligibilitatea firmelor private de a se antrena într-un proces competitiv de licitare pentru obținerea contractelor militare, de securitate sau diplomatice, dar și pentru a elimina ori a declara ineligibile acele organizații sau persoane individuale care nu corespund normelor date.

Codul eticii profesionale

Asociațiile sindicale trebuie, de asemenea, să-și convingă membrii să adopte un cod etic comun de conduită generală profesională în diferitele activități pe care le realizează în cadrul contractelor încheiate. Aderarea la acest cod ar fi un argument serios pentru a obține licența sau pentru a fi selectat pentru participarea la licitație.

Perspectivile unor războaie de tip „proxy”⁵

În sfârșit, dincolo de politica pe care o adoptă NATO și statele sale membre cu privire la folosirea companiilor private, alte state din afara Alianței vor continua, cel mai probabil, să angajeze și să desfășoare CMPS-uri. Există o anumită îngrijorare în legătură cu perspectiva ca o companie contractată dintr-o țară NATO să urmărească aceleași scopuri cu o companie privată contractată de o țară aliată, de exemplu, pentru asigurarea securității navigării maritime. De asemenea, este lipsit de realism preocuparea pentru posibila „confruntare” a forțelor armate ale NATO sau ale companiilor militare private și

⁵ Un „război proxy” („război prin procură”) este un război în care puterile adverse folosesc trupele unor terțe părți ca substitute ale propriilor lor forțe armate pe câmpul de luptă – *n. trad.*, V.C.

de securitate cu sediul în țările NATO într-un „război proxy“, în Africa sau în Asia de Sud-Est, cu companiile militare private din țări inamice.

Pregătirea viitorilor lideri militari

Colegiile și academiile de apărare trebuie să elaboreze cursuri și să dezvolte resurse pentru a aborda chestiunile politicii de atitudini față de CMP și CMPS, mai ales în ceea ce privește provocările de ordin etic, identificate mai sus. În această activitate, ar fi de folos atât experiența ofițerilor tineri, cât și a ofițerilor de rang superior care s-au întors recent din misiune. În multe cazuri, experiența acestora va depăși cu mult cunoștințele instructorului din academiile noastre militare. Ar fi, totodată, utilă antrenarea în această activitate a sectorului privat ca atare, prin invitarea reprezentanților de vază ai unor companii militare și de securitate private, cu reputație redutabilă, de a ține prelegeri și de a-și discuta, în aulele academiilor și ale colegiilor militare, experiența și recomandările personale.

Capitolul 13

Combaterea corupției din sectorul apărării în țările cu dispute teritoriale nerezolvate sau conflicte înghețate

Disputele teritoriale nerezolvate sau conflictele înghețate sporesc în mod substanțial riscurile de corupție în regiunile respective. Primele exemple de acest gen sînt disputele teritoriale nerezolvate sau războaiele de secesiune de pe teritoriul fostelor republici ale Uniunii Sovietice: Nagorno-Karabah în Azerbaidjan, Transnistria în Moldova și, pînă în august 2008, Osetia de Sud în Georgia. Acestea mai includ și situații de genul diferențului dintre comunitățile de greci și turci din Cipru și disputele indo-pakistaneze vizînd regiunea Kashmir.

În general, țările în care există conflicte înghețate suferă de un nivel înalt de corupție. În Casetă 13.1 sînt prezentate ratingurile cîtorva dintre țările relevante din Indicele de Percepție a Corupției (IPC), întocmit în anul 2008 de către Transparency International. Chiar dacă disputele teritoriale nesoluționate și conflictele înghețate adaugă, în mod clar, anumite elemente specifice ecuației corupționale, totuși influența lor nu trebuie exagerată. Nivelul de corupție dintr-o țară anume depinde, deseori, într-o mai mare măsură, de factori economici și societali decît de existența unui conflict înghețat. Astfel, de exemplu, nivelurile înalte de corupție în domeniul apărării care existau în Georgia înainte de Revoluția Rozelor din 2003 erau, mai curînd, urmarea directă a ruinării financiare a Ministerului Apărării, decît a amenințărilor venite din partea regiunilor secesioniste ale Abhaziei și Osetiei de Sud. Anume în acest spațiu postsovietic, una dintre cele mai corupte regiuni din lume, este foarte greu să distingî corupția „obișnuită” de cea care este asociată, de regulă, existenței unor conflicte teritoriale nesoluționate.

Conflictele înghețate ca generatoare de riscuri de corupție

Principalii factori care favorizează sporirea riscurilor de corupție pentru instituțiile de securitate și apărare în regiunile unde există dispute teritoriale nesoluționate și conflicte înghețate sînt: creșterea volumului de cheltuieli militare, gradul redus de transparență, crearea unor „zone gri” legale și existența unor formațiuni paramilitare neregulate. Deseori, acești factori sînt însoțiți de o ideologie a „supraviețuirii naționale” și de un nivel înalt al sprijinului public pentru forțele armate, care pot conduce spre tolerarea tacită a activităților de corupție ca preț pentru siguranța națională.

Caseta 13.1. IPC și procentul din PIB alocat sectorului apărării în câteva dintre statele unde există dispute teritoriale nesoluționate și conflicte înghețate

Conflictul	Țara	IPC, 2009 (cel mai bun = 10)	% din PIB pentru apărare (media globală = 2.2%)
Kashmir	India	3,4	2,5 2007
	Pakistan	2,4	3,1 2007
Nagorno-Karabah	Azerbaidjan	2,3	3,4 2006
	Armenia	2,7	3,0 2007
Osetia de Sud/ Abhazia	Georgia	4,1	9,2 2007
	Rusia	2,2	3,5 2007 (est.)
Transnistria	Moldova	3,3	0,5 2007
Cipru	Grecia	3,8	3,3 2007
	Turcia	4,4	2,5 2007 (est.)
Darfur	Sudan	1,5	4,4 2006

Surse: TI Corruption Perception: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi; SIPRI Military Expenditure Database: <http://milexdata.sipri.org/>.

Creșterea nivelului de cheltuieli

Conflictele înghețate se caracterizează prin competitivitate, neîncredere și militarizare, ceea ce transformă cursele de înarmări în practici obișnuite pentru părțile implicate în conflict. De exemplu, conflictul în jurul regiunii disputate Kashmir a făcut ca India să devină al doilea cel mai mare importator de armament din lume, pe când Pakistanul alocă o mare parte din bugetul său de stat pentru necesitățile de apărare, ambele țări dezvoltându-și neîncetat arsenalele nucleare. Disputele teritoriale privind Osetia de Sud și Abhazia (ambele sprijinite de Federația Rusă) au determinat Georgia să-și mărească bugetul de apărare de la 42 milioane de lari (20 milioane de dolari SUA) în 2003 pînă la 1,4 miliarde de lari (830 milioane de dolari SUA) în 2007, făcînd ca aceste alocări pentru bugetul militar să fie printre cele mai mari din lume (9,2% din PIB în 2007, potrivit SIPRI).¹ În timp ce guvernarea georgiană prezenta comunității internaționale această cursă de înarmare drept urmare a implementării unor reforme legate de aderarea la NATO, în cazul publicului local oficialii georgieni deseori apelau la argumentul conflictelor înghețate

¹ SIPRI Military Expenditure Database: <http://milexdata.sipri.org/>.

pentru explicarea unui buget militar extins. Celelalte două state din Caucazul de Sud – Armenia și Azerbaidjan – care s-au ciocnit de o dispută teritorială nesoluționată în Nagorno-Karabah –, acordă, la fel, atenție sporită pregătirilor militare, mărindu-și semnificativ cheltuielile de apărare. În Casetă 13.1 se vede că majoritatea țărilor menționate mai sus ca avînd conflicte înghețate, cheltuie mult mai mult din PIB pentru apărare, depășind media globală (de 2,2% din PIB).

Acest nivel crescînd de cheltuieli amplifică semnificativ și oportunitățile pentru corupție, în special acolo unde teama de reizbucnire a conflictului este mai mare decît necesitatea de transparență. Aceasta poate genera și o tendință de modificare a tipurilor de corupție, de la cel mai de jos nivel, unde corupția este determinată de instinctul supraviețuirii, la cel mai înalt nivel, unde corupția este determinată de lăcomie.

Nivelul redus de transparență

Pe lîngă creșterea bugetelor, militarizarea care însoțește conflictele înghețate tinde să reducă transparența în instituțiile de apărare, justificîndu-se prin amenințarea la adresa securității statului pe care o prezintă regiunea secesionistă. O mulțime de cheltuieli, pornind de la operațiile de luptă și terminînd cu construcțiile și achizițiile, pot fi scoase de sub controlul public pornind de la considerente de securitate națională. Fostul ministru georgian al Apărării, Irakli Okruașvili, de exemplu, a declarat cu mîndrie că „a înscuiat Ministerul Apărării”, din cauză că mai mulți politicieni „nu servesc țării, ci unui stat străin”, în timp ce „două armate în afara oricărui control” staționează pe teritoriul Georgiei.² Secretizarea excesivă a informației, sub pretextul „uneltirilor inamicului aflat de cealaltă parte a liniei de încetare a focului”, reduce, de asemenea, eficacitatea unui control extern, cum ar fi cel exercitat de comisiile parlamentare și de curțile de conturi, dar împiedică și controlul public exercitat prin intermediul organizațiilor din societatea civilă. Climatul politic și legislația în țările unde există dispute teritoriale nesoluționate și conflicte înghețate pot ajuta elitele corupte să controleze mass-media și alte resurse informaționale sub pretextul prevenirii unui sabotaj ideologic din partea dușmanului și a războaielor informaționale.

Vacuumul legislativ

Transparența și responsabilitatea sînt sfîșiate în continuare de existența enclavelor secesioniste, care sînt aidoma unor găuri negre în sistemul internațional, funcționînd în afara recunoașterii internaționale și fără nicio legătură cu dreptul internațional. Deseori, secesioniștii, pe durata unui conflict înghețat, sînt capabili să constituie (de obicei, în faza

² Interviu pentru ziarul *Rezonans*, 11/07/05.

„fierbinte“ a conflictului) și să mențină (în faza „înghețată“) *de facto* independența teritoriilor, de regulă cu sprijinul militar, financiar și informațional al unui patron regional mai mare. În lipsa unor relații formale, dar avînd totuși nevoie de întîlniri, discuții, negocieri și chiar de acorduri semnate, unica posibilitate de a stabili relații transfrontaliere rămîn a fi contactele neoficiale. Aceste contacte sînt mai puțin transparente și, cel mai probabil, vor fi de natură coruptă sau chiar criminală. Entitățile secesioniste, de asemenea, există într-un vacuum de legalitate, deoarece nu sînt conectate nici la legislația internă a statului din care fac, nominal, parte, dar nici la legislația statului patron. Iată de ce nu este deloc surprinzător faptul că actele de corupție și activitățile criminale sînt, deseori, sursa principală de venituri pentru aceste entități.

Forțele armate ale separatiștilor

Acest vacuum legal este agravat de proliferarea unor forțe armate neregulate, inclusiv formațiuni separatiste și paramilitare. Forțele armate separatiste nu sînt recunoscute pe plan internațional și de aceea pot să se înarmeze doar prin achiziții militare ilegale. Contrabanda cu armamente, atît cu cele ușoare, cît și cu cele grele, deseori se efectuează prin înțelegeri corupte cu persoane oficiale civile și militare reprezentînd ambele părți aflate în conflict, precum și cu terțe părți. În timpul războiului din Cecenia, de exemplu, militarii ruși erau implicați în traficul ilegal de arme cu separatiștii locali, adjudecîndu-și partea leului din deturnările de fonduri care proveneau din investițiile militare ce s-au făcut în perioada de reconstrucție postconflictuală. Rusia, în același timp, furniza ilegal tancuri, vehicule blindate, piese de artilerie, elicoptere și arme ușoare separatiștilor abhazi și osetini, acordîndu-le, totodată, asistență generoasă în instruirea forțelor lor armate.

Detașamentele paramilitare, compuse deseori din „voluntari“ incontrollable, sînt, de obicei, cele mai înclinate spre jafuri și corupție, dat fiind că sînt mai puțin disciplinate și mai puțin instituționalizate decît forțele armate regulate. În afară de aceasta, slăbiciunea forțelor de asigurare a ordinii de drept, combinată cu o cultură a violenței, cu lăcomie și ură, este un teren fertil pentru extinderea criminalității și corupției. De aceea în cercul vicios al corupției pot fi atrase și persoane oficiale civile și militare, companii militare de stat, ofițeri și soldați din armata regulată, detașamente ale separatiștilor, contrabandiști profesioniști și chiar populația civilă. Aceștia desfășoară o varietate de activități ilegale: comerț cu arme, trafic cu ființe umane, trafic de droguri și estorcarea banilor sau a altor bunuri de la populația pașnică. Această ultimă activitate poate avea un caracter deosebit de coroziv și conduce la criminalizarea forțelor de securitate din regiune.

Impactul conflictelor înghețate asupra tipurilor corupției

În general, corupția este de trei tipuri: corupția generată de necesitate sau corupția „mică”; corupția generată de lăcomie sau corupția „elitistă”; corupția „piramidală”, care conectează persoanele cu funcții importante, civile sau militare, cu funcționarii civili și militari din veriga mijlocie și de jos.³ Conflictele înghețate au impact asupra tuturor acestor tipuri de corupție, creînd o legătură dintre corupția de la nivel înalt și cea de la nivelul de jos, implicînd, totodată, crima organizată și contrabanda. Aceste rețele funcționează, de cele mai multe ori, fără probleme în toate zonele conflictului înghețat, fără să ia în seamă autoritățile.

Corupția mică implică militarii în serviciu de la nivelul de jos și cel mijlociu, care nu sînt în stare să-și acopere necesitățile fundamentale cu salariile și indemnizațiile lor sociale mizerabile. În condiții normale, această formă a corupției poate arăta modest, mai ales dacă o comparăm cu celelalte forme, chiar dacă în furturi mici și în deturnări reduse de fonduri poate fi implicat un număr mare de militari în termen. Cu toate acestea, în zonele de conflict, mica corupție poate deveni foarte brutală. Militarii în termen au mirosit deja praful de pușcă, avînd destulă experiență pe cîmpul de luptă, unii săvîrșind chiar și crime de război. În perioadele imediat postbelice sau pe durata conflictelor înghețate, soldații deseori se consideră îndreptățiți, datorită participării lor la lupte adevărate, să aibă o viață mai bună, dar nu văd altă cale de a-și atinge scopurile decît prin acțiuni criminale. În această ambianță necruțătoare, din punct de vedere psihologic, devine foarte ușor pentru militarii în termen să terorizeze populația locală prin estorcarea de bani, asasinare, răpiri, luare de ostatici sau chiar torturi.

Corupția de elită implică, de obicei, militari și funcționari guvernamentali de rang înalt, precum și companiile private, agenții economici și militarii de rang mijlociu. De cele mai multe ori, este vorba despre procurarea și traficul cu armamente, tehnică militară și muniții, atît la nivel național, cît și la cel internațional. Schemele obișnuite de achiziții presupun mituirea directă, onorarii pentru consultanță și supraplăți pentru agenții economici subcontractați în vederea procurării de bunuri de o calitate mai proastă decît cea stipulată în contracte. Construcțiile constituie un alt domeniu ce prezintă un nivel înalt al riscurilor de corupție, în mod special construirea și restaurarea în perioada postconflictuală a obiectivelor militare și de infrastructură distruse. Dat fiind controlul pe care-l dețin asupra resurselor financiare, militare și asupra organelor de menținere a ordinii publice, oficialii de rang înalt nu se bizuie, de regulă, pe grupările crimei organizate. Dar aici se poate observa totuși o contopire simbolică a statului cu structurile criminale, în mod special în interiorul și în preajma enclavelor separatiste. Deoarece corupția de elită este mai

³ Mats R. Berdal și David M. Malone, ed., *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars* (London: Lynne Rienner, 2000).

puțin vizibilă pentru publicul larg decît mica corupție, ea nu afectează direct interesele cetățenilor și poate să nu fie observată de mediul politic (doar dacă este folosită ca argument în lupta politică). Pîna la urmă însă, aceasta poate avea un impact negativ serios asupra securității naționale a statului.

Corupția piramidală conectează persoane de rang înalt din cadrul guvernului și mediului militar cu militarii în serviciu de rang mic și mijlociu, rezultînd în redistribuirea, de jos în sus, a profiturilor ilegale și a fluxului de bani proveniți din corupție. Deseori, aceasta presupune și legătura directă a funcționarilor și militarilor corupți cu grupările criminale organizate și cu traficanții profesioniști de arme, tipică pentru statele autoritare, pentru țările fostei Uniuni Sovietice și enclavele separatiste. În unele cazuri, grupările criminale profesionale „capturează statul” („Capture State”) sau chiar implementează o formă de „totalitarism criminal”. Legătura dintre funcționarii corupți și criminali poate să se extindă pîna la criminalizarea extremă a structurilor apărării, pîna la ștergerea distincției dintre militarii corupți de rînd și criminalii profesioniști. Structurile militare și cele paramilitare (unori și pacificatorii) pot face parte din rețele criminale de contrabandă cu arme, stupefiante, țigarete, autovehicule furate și trafic de persoane sub umbrela protecție a funcționarilor guvernamentali corupți, astfel încît un conflict înghețat devine o sursă profitabilă de venituri pentru toate părțile implicate în conflict. Alimentată de jos în sus, corupția devine sistemică și penetrează toate nivelurile structurilor militare, paramilitare și civile. Deseori, aceasta pătrunde și în societatea civilă, îndeosebi în comunitățile socialmente vulnerabile de genul PSI („persoane strămutate intern”) și în comunitățile de refugiați. Corupția pusă în mișcare de conflictul armat devine o parte integrantă a vieții publice, dezvoltînd stări de spirite generale ce ar putea să se opună soluționării conflictului.

Din păcate, *corupția în forțele de menținere a păcii* este, de asemenea, un fenomen deloc rar în zonele de conflict. Pacificatorii pot reprezenta organizații internaționale (cum ar fi ONU sau NATO), o anumită țară, dar chiar și forțe separatiste, vădînd un nivel diferit de disciplină, responsabilitate, remunerare și control extern asupra activității lor. Contactele lor regulate cu rebelii locali, cu căpeteniile acestora, cu militarii și organele de drept, cu oficialii guvernului și populația locală, reprezentînd ambele părți ale conflictului, îi expun rețelelor criminale și corupte. Statutul lor de autorități și libertatea de deplasare îi face să fie o captură atractivă, care merită să fie mituită.

Acțiuni anticorupție

Lupta împotriva corupției din domeniul apărării în țările cu dispute teritoriale nesoluționate și conflicte înghețate necesită o abordare multidimensională, care merge dincolo de reformarea structurilor militare și de drept. Acțiunile anticorupție, în general, nu sînt eficiente dacă metodele principale sînt arestările și detențiile; dacă sistemul rămîne neschimbat, o generație de funcționari publici corupți și politicieni va fi schimbată de alta. Eforturile

eficiente și durabile sînt posibile numai prin implementarea unor reforme anticorupționale bine gîndite și comprehensive.

Pentru guvernul care implementează reforme anticorupție este importantă atingerea unui nivel suficient de legitimitate, iar persoanele de rang înalt din domeniul apărării și militarii au nevoie de suficientă putere și libertate pentru a lua decizii responsabile care se referă, de exemplu, la achizițiile militare. Dar aceste lucruri trebuie îmbinate cu proceduri de responsabilitate bine elaborate, inclusiv cu standarde de audit, de contabilitate și de raportare a crimelor financiare. Procedurile trebuie să acopere atît latura publică a bugetului, cît și cea secretă, care trebuie restrînsă la maxim.

Caseta 13.2. Elementele principale ale reformei anticorupție

Reforma anticorupție conține următoarele elemente principale:

- Crearea unui sistem eficient de luare a deciziilor, care ar permite liderilor politici și militari reformatori să adopte și să controleze implementarea strategiei anticorupție;
- Optimizarea personalului, inclusiv testarea profesională, pentru concedierea militarilor incompetenti (sau corupți) și angajarea de personal militar nou suficient de bine salarizat și cu un nivel înalt de disciplină;
- Finanțare suficientă pentru control al suportului logistic, inclusiv construcția și reparația obiectelor cu destinație militară, echipamentele moderne, munițiile și dezvoltarea infrastructurii;
- Reforma instituțională, pentru optimizarea competențelor instituțiilor apărării, a relațiilor lor interne și a conexiunilor cu instituțiile civile și cu organizațiile internaționale;
- Reforma legislativă și
- Includerea în acest proces a organizațiilor internaționale de primă importanță (NATO, OECD, DCAF, Transparency International etc.) și a statelor democratice, pentru acordarea de ajutor în facilitarea reformelor sectorului de securitate, precum și pentru soluționarea conflictelor prin asistență logistică, financiară și educațională.

Transparența în procesul de luare a deciziilor și în gestionarea resurselor este la fel de importantă, în primul rînd în interiorul guvernului, unde trebuie stabilite mecanismele necesare pentru reevaluarea deciziilor declarate drept „secret de stat“. Este la fel de importantă și transparența pe care o asigură publicului larg organizațiile societății civile, pornind de la rolul vital pe care-l joacă ONG-urile și mass-media în sesizarea opiniei publice și în schimbarea atitudinilor publice față de cazurile de corupție din domeniul apărării. Constituirea unor consilii de control public și crearea unei baze de date unice ce ar conține toate tipurile de informație publică despre activitățile Ministerului Apărării,

sînt doar două dintre măsurile care și-au demonstrat deja utilitatea. Măsurile sînt dependente, desigur, de puterea instituțiilor democratice și de caracteristicile funcționale ale relațiilor civil-militare în societate. Acest lucru este foarte greu de realizat în zonele de conflict, unde ONG-urile, mass-media libere și instituțiile drepturilor omului operează cu dificultate.

Un alt set de instrumente necesar procedurilor de responsabilitate sînt comisiile parlamentare de investigare, care pot face față pericolului corupției în domeniul apărării. Aceste comisii sau grupuri de lucru pot include și reprezentanți ai societății civile și trebuie să dispună de un mandat pentru monitorizarea și controlul implementării măsurilor anticorupție în sectorul apărării. Grupurile și comisiile parlamentare pot, de asemenea, contribui la dezvoltarea legislației anticorupționale, de exemplu, în ceea ce privește reglementarea licitațiilor, includerea de prevederi speciale pentru prevenirea posibilităților de mituire și pentru perfecționarea controlului asupra calității.⁴

Mai multe acțiuni pot fi întreprinse în special pentru combaterea riscurilor corupției asociate conflictelor înghețate. Prima este instaurarea disciplinei prin eliminarea formațiilor paramilitare nestatale și ale așa-numiților „voluntari”. Dezarmarea și demilitarizarea acestor grupuri va ajuta statul să-și aroge monopolul asupra utilizării forței armate și trebuie să fie unul dintre primii pași pe care orice guvern cu voință politică trebuie să-l facă pentru stabilizarea situației postconflictuale și pentru victoria în războiul împotriva corupției.⁵ Mai apoi, pot fi întreprinse acțiuni pentru consolidarea ordinii publice, a disciplinei și a nivelului profesional al forțelor guvernamentale și, în același timp, pot fi luate măsuri pentru asigurarea unor condiții sociale și a unor salarii decente.

În al doilea rînd, odată ce există o situație de război instabilă (sau primejdia re izbucnirii acestuia), care alimentează riscurile de corupție legate de conflict, este foarte importantă sistarea acțiunilor militare și crearea unor condiții minime de securitate. Aceasta va permite transferarea energiei politice de la problemele operaționale, precum programele de instruire și dotare, spre îmbunătățirea modului de guvernare. Cu cît se menține mai mult securitatea, cu atît mai multe posibilități există pentru comunicarea și cooperarea transfrontalieră, cu atît mai puțină relevanță o au grupările paramilitare pentru starea actuală de lucruri și cu atît mai puțin vor fi înclinate autoritățile politice să le folosească în scopuri politice.

⁴ Transparency International Georgia, *Anti-Corruption Policy: Recommendations by Civil Society Representatives and Experts* (30 martie 2009), www.transparency.ge/files/215_490_158736_Anti-Corruption Policy Recommendations by Civil Society ENG.pdf.

⁵ The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces – DCAF, *Security Sector Reform in Post-Conflict Peacebuilding* (mai 2009), <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=100048&nav1=5>.

În al treilea rând, este important ca măsurile anticorupție să se bucure de sprijinul public. Aceasta necesită, înainte de toate, acțiuni de canalizare a opiniei publice împotriva corupției. Un suport informațional sistemic și durabil, programele TV, emisiunile radio și publicațiile în presa scrisă pe teme anticorupționale, pot ajuta publicul să înțeleagă mai bine consecințele negative ale corupției asupra capacităților de luptă ale forțelor armate, dar și, într-un sens mai larg, asupra securității și apărării naționale în general. Aceasta poate fi un factor puternic în transformarea percepțiilor publicului larg, chiar și atunci când în societate predomină cultura „ciubucului” și toleranța față de corupție.

Exemplul Georgiei

Imediat după obținerea independenței, în anii 1992 și 1993, Georgia s-a confruntat cu conflicte armate în Osetia de Sud și în Abhazia, care s-au încheiat prin crearea enclavelor separatiste aflate sub protecția Rusiei. În timpul și imediat după aceste conflicte armate, structurile militare georgiene semănau cu detașamente patriotico-banditești dispartate, foarte indisciplinate, prost echipate și instruite, și care se „autofinanțau” prin intermediul mitei, delapidărilor, estorcărilor și jafurilor. În 1994-1995, guvernul a dezarmat, a concediat și a eliminat majoritatea acestor detașamente, folosind în acest scop forțele armate și organele de drept nou-create. Pe atunci nu exista însă voința politică de a lupta împotriva corupției și guvernul se limita doar la discursuri populiste. În anul 2002, un sondaj de opinie, realizat de Institutul Georgian de Cercetări ale Opiniei Publice și Afaceri Internaționale (Georgian Opinion Research Business International – GORBI), arăta că 92% dintre respondenți considerau că fenomenul corupției este pe larg răspândit printre funcționarii publici.⁶

O consecință a acestei situații a fost așa-numita „Revoluție a Rozelor” din noiembrie 2003. În urma acestei revoluții, noul guvern a pornit imediat reformele de combatere a cazurilor endemice de corupție în instituțiile de stat. Una dintre rațiunile declarate ale acestor inițiative a fost dorința de a întări statul georgian și de a-l face capabil să se aplece de amenințarea pe care o prezentau conflictele înghețate, precum și de a construi un asemenea stat georgian, în care și Abhazia, și Osetia de Sud să dorească să se integreze. De aceea, începând din 2004, în sectorul de securitate au început să fie implementate reforme anticorupționale serioase.

Politica de cadre a fost una dintre sferile-cheie ale acestei activități. Au fost concediați generalii și ofițerii superiori care demonstau lipsă de pregătire profesională sau se împotriveau reformei și a fost angajată o generație tânără de militari (o parte dintre aceștia fiind instruiți în Occident). A fost eliminată motivația comiterii actelor de corupție mici prin

⁶ Georgian Opinion Research Business International – GORBI, *Corruption Survey in Georgia – Second Wave* (2002), www.gorbi.com/store/en/20030307_055847.ppt.

mărirea salariilor, pe de o parte, și au fost aplicate cu strictețe prevederile legale, pe de altă parte. În 2004, de exemplu, pe cînd salariul unui caporal constituia 107 lari georgieni pe lună (aproximativ 50 de dolari SUA la cursul de schimb de atunci), ofițerii deseori își suplimentau salariile prin luare de mită (de regulă, pentru eliberarea recrutului de serviciul militar) sau prin delapidări nu prea mari ale fondurilor de stat, destinate aprovizionării cu alimente și cu uniforme. În anul 2008, un caporal cîștigă deja 925 de lari georgieni (aproximativ 560 de dolari SUA) pe lună, o creștere de 864%. Acum, mica corupție fie că nu mai este necesară, fie că nu mai este atractivă.

Programarea. Una dintre măsurile sprijinite din exterior de creștere a transparenței guvernului georgian a fost adoptarea programului sponsorizat de SUA SPPB/ SMF (Sistemul de Planificare, Programare și Bugetare/Sistemul Managementului Financiar). Această inovație, introdusă în anul 2006, prevede un proces de planificare multianuală și transparentă în cadrul guvernului și al instituției de apărare privind modul de alocare a resurselor pentru îndeplinirea obiectivelor trasate. Între altele, sistemul determină și separă domeniile de responsabilitate ale personalului civil și celui militar și înlătură, cel puțin teoretic, forțele armate din activitatea de trasare a obiectivelor politice. În realitate însă, există prea puțină claritate atît în relațiile dintre instituții, cît și în cadrul Ministerului Apărării georgian. Reacțiile parvenite de la jurnaliști, de la experți și ONG-uri, vorbește despre faptul că gradul de deschidere a Ministerului Apărării depinde în continuare foarte mult de atitudinea personală a ministrului.

Achizițiile. În pofida faptului că acordurile de achiziții care ating o anumită valoare trebuie să fie oferite doar prin licitații, procesul de achiziții publice în sectorul apărării deseori nu se desfășoară în conformitate cu legea. Chiar și proiectele mari, mai ales în primii ani ai președinției lui Saakașvili, se realizau în baza „negocierilor cu persoane individuale“ (achiziții de la sursele unice). Unul dintre cele mai memorabile cazuri a fost cel legat de lucrările de construcție a unor baze și a unui spital militar la Gori și Senaki, care au fost contractate, în baza unei singure surse de achiziții, firmei ce aparținea lui Kibar Khalvași, acolit al ministrului Apărării Okruașvili. În cele din urmă, guvernul a fost acuzat de fraude. Pe lîngă toate acestea, cheltuirea excesivă și fără de control a fondurilor de apărare era justificată prin trimeri la conflictele interne, avîndu-se în vedere, de exemplu, redisolocarea spitalului militar principal al Georgiei din Tbilisi la Gori și amplasarea unei baze militare pe șoseaua principală care unește restul Georgiei de Osetia de Sud. Se pare însă că aceste cazuri răsunătoare s-au întîmplat în ciuda acelei schimbări majore care s-a produs în anul 2004 și care presupunea crearea unui sistem de achiziții bazat pe licitații și nu pe procurarea de armament de la o singură sursă.

Restructurarea sistemului de apărare și capacitățile statului. Aceste schimbări au fost parte a restructurării generale a sectorului de apărare, asistate de o creștere dramatică a finanțării de la bugetul de stat și acompaniate de o asistență generoasă din

partea NATO, SUA, Marii Britanii, Franței, Germaniei, Turciei și a altor țări. Din 2003 pînă în 2008, bugetul militar a crescut de la 30 milioane de lari georgieni pînă la 2 miliarde de lari. În afară de creșterea salariilor, aceste mijloace au servit pentru reparația tehnicii militare și a cazarmelor, pentru noi achiziții și procesul de instruire. A fost reorganizat, totodată, ministerul de resort și a fost numit un ministru civil al Apărării.

Restructurarea sectorului de apărare a fost parte a unui efort mai larg de creștere a capacității statului. Un element important al acestui proces a fost dezarmarea unor grupări armate criminale de gherilă în Georgia de Vest și reprimarea mișcării *kanonieri kurdi*⁷ (căpeteniile criminale ale Georgiei). Prin urmare, instituțiile de securitate ale Georgiei posedă acum monopolul asupra aplicării de forță, iar organizațiile paramilitare și grupările banditești nu-și mai exercită influența corupțională pe care o aveau pînă nu demult.

Impactul pozitiv. Aceste reforme s-au bucurat de un succes vizibil, reducînd masiv corupția, mai ales mica corupție de la nivelul de jos, care afectează cel mai mult oamenii de rînd. În sectorul de apărare și în organele de drept au fost distruse mai multe rețele corupționale și percepția oamenilor s-a schimbat într-un mod nemaivăzut înainte.

Indicele de Percepție a Corupției al Transparency International demonstrează progresul remarcabil al Georgiei în implementarea strategiei anticorupție (vezi Caseta 13.3). A avut loc și o îmbunătățire enormă a gradului de profesionalizare militară: înainte de adoptarea PAPI Georgia–NATO (Planul de Acțiuni al Parteneriatului Individual) în anul 2004, forțele armate georgiene nici pe departe nu funcționau ca o organizație; astăzi ele s-au transformat într-o armată modernă, disciplinată, bine plătită, instruită, mult mai bine echipată și aproape de standardele NATO, liberă de mica corupție. Aceasta s-a demonstrat în timpul războiului ruso-georgian în august 2008, cînd armata georgiană, instruită de NATO, și din care grupările armate paramilitare și „voluntare“ au fost eliminate demult, a arătat mai multă disciplină decît trupele ruse și ale aliaților lor separatiști, pe care jurnaliștii i-au surprins mituind, extorcînd bani și jefuind.

Dilema capacității mărite. Concluzia generală este că instituțiile de stat ale Georgiei, inclusiv forțele armate, dispun acum de autoritatea și puterea de a implementa măsurile anticorupție. Cu toate acestea, anume această capacitate mărită a statului a contribuit la situația în care accesul la informație a devenit mult mai anevoios, iar instituțiile chemate să exercite un control asupra Ministerului Apărării au devenit mai slabe. Iată de ce, chiar dacă din 2004 au fost foarte puține cazuri demonstrate de corupție în armata georgiană, există percepția generală că reducerea corupției mici a fost acompaniată de creșterea oportunităților pentru corupția la cel mai înalt nivel. După cum a afirmat un expert georgian: „Dacă un bucătar al unității militare obișnuia să fure cîte două kilograme de cartofi,

⁷ Literalmente, „autorități criminale“.

acum nu o mai face, din cauză că există control, disciplină și... pentru că acum are un salariu de o mie de lari. Dar cînd este vorba despre licitații, construcții, procurări de autovehicule, procurări de tehnică militară și muniții, se vehiculează bani atît de mari, încît cineva ar putea fura peste noapte și 42 milioane de lari (echivalentul întregului buget militar anual din anul 2003).⁸

Caseta 13.3. Ratingurile Georgiei în Indicele de Percepție a Corupției (IPC), 2004-2008

Anul	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>
IPC Locul	133	130	99	79	67
	(din 145)	(din 158)	(din 163)	(din 179)	(din 180)

Sursă: TI Corruption Perceptions Index: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

Transparența a devenit victima acestei situații. Un sondaj de opinie din anul 2008, efectuat de către Asociația Justiție și Libertate în rîndul jurnaliștilor, experților și ONG-urilor locale, a arătat că doar 23% din jurnaliști au folosit Departamentul de Relații cu Publicul al Ministerului Apărării ca sursă de informare; în schimb, ei au preferat să vorbească cu experți militari și informatori inițiați, cunoscători ai subtilităților politice și ai manevrelor politice din culise. Dar mult mai îngrijorător este faptul că în raport se citează declarațiile jurnaliștilor, potrivit cărora „este practic imposibil” să obții informațiile necesare de la guvern.⁹

Problemele nu se termină însă aici: jumătate din bugetul pentru apărare a fost „secretizat”, iar structura sa poartă un caracter prea general. Pînă în anul 2006, Ministerul Apărării era parțial finanțat prin intermediul Fondului de Dezvoltare a Armatei, despre care nu s-a știut nimic. A fost considerată drept pozitivă abolirea acestui fond, dar de atunci transparența bugetară nu s-a îmbunătățit cu mult. Ultima variantă totalmente deschisă pentru public a bugetului datează din anul 2007, prevăzînd sume mari la categoria vagă de „alte cheltuieli”. Această percepție este suplimentată de un raport al serviciilor secrete americane, căruia i s-a făcut mare publicitate, privind starea armatei georgiene, în care se relatează că selecția cadrelor depinde de „relațiile personale” și că informația „este în mod ierarhic și strict controlată”.¹⁰

⁸ Interviu cu Irakli Sesiașvili, director al Asociației „Justiție și Libertate”, 13 ianuarie 2009.

⁹ Irakli Sesiașvili, *The Transparency of the Ministry of Defense: The Problems and Prospects* (26 aprilie 2007), www.ajl.ge/pages.php?lang_id=eng&cat_id=1&news_id=3.

¹⁰ *New York Times*, 18 decembrie 2008.

Responsabilitatea parlamentară și publică. Au fost create mai multe instituții pentru a contribui la creșterea gradului de responsabilitate parlamentară și publică. Dintre acestea face parte Consiliul Civil privind Apărarea și Securitatea, organizație înființată ca un forum de dialog între Ministerul Apărării georgian și sectorul asociativ, revigorându-și activitatea după ce a fost marginalizată pe timpurile aflării la minister a lui Okruașvili. În afară de Curtea de Control și de Parlament (responsabil pentru aprobarea bugetului), mai există și Grupul de Încredere al Deputaților din Parlament, care are acces la informația cu parafa „secret de stat” considerată drept sensibilă.

Mai mulți experți militari proeminenți din Georgia consideră însă că toate aceste mecanisme nu funcționează în practică. 80% dintre experți și jurnaliști, participanți la un sondaj din anul 2007, au constatat „insuficiența” controlului parlamentar.¹¹ Grupul parlamentar de Încredere, de exemplu, conform legii, ar trebui să includă cel puțin un deputat din partea minorității parlamentare. În realitate însă, candidatul opoziției pentru Grupul de Încredere nu a fost votat, iar opoziția nu a fost reprezentată aici de nimeni pînă cînd nu a fost ales un nou Parlament în anul 2008. Acum sînt doi reprezentanți ai opoziției în acest grup, dar unul dintre aceștia s-a plîns că nu a avut loc nicio ședință a Grupului de Încredere după alegerile parlamentare din 2008¹², an în care s-au desfășurat operațiuni militare majore împotriva Rusiei. Cît privește Curtea de Control, rapoartele acesteia nu se mai plasează pe Internet și în comparație cu controlul pe care-l exercita înainte de Revoluția Trandafirilor, această instituție nu a fost prea activă în mediatizarea problemelor. Mai mult, Paata Zakareišvili, expert în probleme de apărare, a numit Curtea de Control „organ fără nicio funcție în această țară... și care este totalmente paralizat.”¹³ Uneori, accesul la informație este refuzat pînă și persoanelor oficiale autorizate să efectueze controlul, iar Ombudsmanului Public, însărcinat cu funcția de monitorizare a situației privind drepturile omului în forțele armate ale Georgiei, i se interzice să viziteze locurile de detenție de pe teritoriul unităților militare pentru verificarea condițiilor.¹⁴

Există, pe scurt, un sentiment larg de insatisfacție, inclusiv din partea NATO și a organizațiilor internaționale, privind modul cum funcționează instituțiile, care, cel puțin „pe hîrtie”, ar trebui să controleze activitatea Ministerului Apărării. Unii experți, cum ar fi expertul militar georgian Irakli Sesiașvili, ne lămurește că aceasta se întîmplă pentru că guvernul controlează structurile date, deoarece în prezent se bucură de majoritate

¹¹ Efectuat de Georgia la comanda NATO în 2007.

¹² Referință la Gia Tortladze – interviu cu Tea Akubardia, 15 ianuarie 2009.

¹³ Interviul cu autorul, 13 ianuarie 2009.

¹⁴ Raportul anual al Ombudsmanului Public pentru anul 2007.

în Parlament¹⁵ și poate numi în fruntea acestor instituții de control pe oricine dorește. În mod ironic, înainte de 2004, guvernele coexistau cu parlamente mai puțin docile și se confruntau cu o puternică și largă mass-media de opoziție. Caracterul divizat al elitelor georgiene și slăbiciunea statului înainte de 2004 au stimulat, de asemenea, un soi de pluralism, când în particular oficialii erau relativ independenți și erau mult mai abili în realizarea funcției lor de supraveghere.

Toate acestea creează o ambianță fertilă pentru prosperarea corupției. Această percepție este susținută de câteva cazuri confirmate de corupție la nivel înalt, care au avut loc în ultimii ani. Cele mai grave acuzații au fost aduse, fără nicio îndoială, fostului ministru al Apărării Irakli Okruașvili, arestat la numai două zile după ce l-a învinuit, într-o emisiune în direct a unui post TV, pe președintele Saakașvili de omucidere și corupție. Curtea de Control a declarat că dispune de probe, potrivit cărora Okruașvili ar fi delapidat circa 103 milioane de lari (60 milioane de dolari SUA), din banii destinați pentru combustibil și pentru construcții. Dar acest raport nu a mai fost publicat vreodată. Un alt caz major de corupție era legat de câțiva funcționari-cheie din Ministerul Apărării, aliați apropiați ai unor membri de guvern oponenți ai lui Okruașvili, pe care acesta din urmă i-a acuzat de corupție pe când era ministru.¹⁶ Este puțin probabil că aceste două cazuri de corupție au fost doar un rezultat al luptelor interne din guvern. Mai degrabă, ele reprezintă doar vârful aisbergului.

Lecțiile însușite

Cazul Georgiei prezintă câteva lecții utile. Prima este valoarea acțiunilor specifice de contracarare a riscurilor de corupție în cadrul conflictelor înghețate. Acestea presupun desființarea formațiunilor paramilitare nestatale, creșterea salariilor și a disciplinei în forțele armate, focalizarea asupra edificării încrederii societale în forțele armate.

A doua constă în importanța rolului jucat de stat în abordarea corupției. Slăbirea statului, cauzată parțial și de existența conflictelor înghețate, a echivalat cu înflorirea corupției în Georgia în anii 1990. Cu toate acestea, începând din anul 2004, statul georgian a început să se întărească, luînd curs spre lichidarea corupției mici. Totodată, creșterea capacității statului a condus la protejarea mai strictă a informației, dar, fără a fi contrabalansată, această mișcare a condus la declinul nivelului de transparență. Eșecul cu

¹⁵ Majoritatea reprezentanților opoziției au refuzat la mandatele lor în semn de protest împotriva a ceea ce au considerat drept alegeri fraudate.

¹⁶ Aceștia au fost acuzați de delapidare de fonduri destinate pentru reconstrucția cazarmelor militare de lângă Tbilisi, dar au fost mai apoi scoși de sub acuzare și transferați la Consiliul Securității Naționale, spre marea dezamăgire a lui Okruașvili, care continua să afirme că aceste persoane oficiale sînt vinovate și sînt protejate de cei care vor să-l submineze.

care s-a soldat încercarea de a instaura mecanisme eficiente de control asupra creșterii capacității statului a constituit o dezamăgire majoră.

A treia lecție este constatarea indivizibilității sectorului de apărare de restul sistemului politic, în contextul luptei împotriva corupției și edificării unor forțe armate democratice responsabile. Transparența și discuțiile deschise constituie cel mai bun mecanism de combatere a corupției bine camuflate de la cel mai înalt nivel. Tocmai din acest motiv statele care au conflicte înghețate nu trebuie să-și urmeze instinctele naturale (și, probabil, nici tradițiile culturale) de a-și ascunde instituțiile de apărare după un zid al secretomaniei, eliminând problemele de apărare și securitate națională de pe agenda unor discuții de interes public major. Pentru această schimbare este necesară însă orientarea eforturilor atât spre revigorarea interesului societății civile și al mass-mediei, cât și spre redeschiderea instituțiilor de stat pentru controlul public. Un instrument important în mobilizarea interesului public ar fi mediatizarea impactului negativ inevitabil al corupției asupra capabilităților de luptă ale forțelor armate.

A patra lecție constă în importanța de a merge dincolo de reformele de suprafață. Georgia a făcut progrese uriașe în armonizarea conlucrării sale cu structurile de apărare ale NATO, sporindu-și, cel puțin teoretic, responsabilitatea (de exemplu, prin introducerea PPBS), eradicând corupția de la nivelul de jos și creînd grupul parlamentar de monitorizare a forțelor armate. Această consolidare a bazei instituționale și legislative a statului nu s-a potrivit totuși cu un grad similar de voință politică. Astfel, corupția de la nivel înalt a fost abordată o singură dată în ultimii ani, dar și aceasta s-a întâmplat doar în contextul conflictelor politice din interiorul guvernului.

În încheiere, trebuie menționat faptul că cele mai mari progrese pe care le-a înregistrat Georgia în activitatea anticorupție și dezvoltare a controlului democratic asupra forțelor armate au fost posibile grație unei evaluări riguroase și unor presiuni externe întru atingerea unor standarde europene și NATO. Acest tip de relații oneste și insistente trebuie continuat atât în cazul Georgiei, cât și în cazul altor țări din regiune.

Partea III

Consolidarea integrității și reducerea potențialului de corupție în instituția de apărare

Partea a III-a a culegerii este consacrată actorilor antrenați în procesul de consolidare a integrității și rolurilor pe care le joacă aceștia. Secțiunea începe cu un capitol dedicat importanței procesului de consolidare a integrității. În următorul capitol, se examinează rolul pe care-l au cadrele legislativ-normative, persoanele individuale, ramura executivă a puterii (focalizînd atenția în special asupra Ministerului Apărării), parlamentele și oficiile de audit, instituțiile ombudsmanilor, industria de apărare, societatea civilă și mass-media, precum și organizațiile internaționale. Fiecare capitol prezintă principiile și practicile exemplare în consolidarea integrității și în reducerea riscurilor de corupție în structurile militare naționale.

Capitolul 14

Importanța procesului de consolidare a integrității

Nimeni nu va putea învinge corupția doar luptînd cu corupția, ci doar pedepsind o persoană sau declarînd o altă campanie anticorupție, rescriind un alt decret anticorupțional ori mai creînd încă o comisie anticorupție.¹

Daniel Kaufmann, Membru Superior la Institutul Brookings și fost Director al Departamentului Guvernare Globală al Institutului Băncii Mondiale

Consolidarea integrității și lupta cu corupția sînt două fețe ale aceleiași monede și ambele trebuie abordate atît pe plan național, cît și pe cel sectorial. Corupția sau, cu alte cuvinte, abuzul de funcția încredințată pentru obținerea unui profit personal, trebuie asociată riscului înalt și cîștigului mic. Scopul procesului de consolidare a integrității este de a obține această asociere într-o manieră care nu va obstrucționa eficiența guvernelor sau a sectorului privat.²

Barierile în fața corupției pot fi ridicate prin sporirea responsabilității și transparenței. Responsabilitate înseamnă că deținătorii funcțiilor publice sînt rîspunzători pentru deciziile și acțiunile lor în fața publicului. Funcționarii publici trebuie supuși unui control care corespunde importanței funcției ocupate. O modalitate de a-i face mai responsabili pe funcționarii publici este transparența și disponibilitatea informației. Transparența și responsabilitatea nu oferă prea mari oportunități pentru a face abuz de sistemele publice. O problemă frecventă în activitatea propriu-zisă a sistemului de apărare și securitate națională este absența frecventă a unui nivel de transparență adecvat.

În acest capitol se examinează importanța consolidării integrității în sistemul de apărare, demonstrîndu-se ce înseamnă integritatea în domeniul apărării și securității naționale și de ce consolidarea integrității trebuie să fie o prioritate pentru forțele armate. Aici pot fi găsite și exemple de instrumente cu ajutorul cărora se poate atinge acest deziderat și se prezintă exemple de utilizare reușită, de către unele țări, a acestor instrumente pentru consolidarea integrității în ministerele lor de apărare și în forțele lor armate.

¹ "Anti Corruption is Signed into Treaty" în *WBI Themes* (7 ianuarie 2004), <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/95071/merida/index.html>.

² Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, TI Source Book 2000 (Berlin: Transparency International, 2000), www.transparency.org/publications/sourcebook.

Ce se subînțelege prin „integritate“?

Integritatea este un termen des folosit în combinație cu securitatea națională: protejarea integrității teritoriului național este un scop stipulat explicit în mai multe constituții naționale cu privire la forțele lor armate. În America Latină, de exemplu, unsprezece din cele șaisprezece state stipulează garantarea integrității într-o formă sau alta în constituțiile lor.³

Integritatea este o valoare asociată deseori soldaților. În Armata Statelor Unite, de exemplu, integritatea este predată drept una dintre cele „Șapte Virtuți Principale ale Armatei“, iar în manualul „Bazele instruirii militare a trupelor armate“ soldații citesc: „Odată cu creșterea integrității tale, va crește și încrederea celor din jur în tine.“⁴

Integritatea, într-adevăr, este o valoare crucială pentru forțele armate din toată lumea, atît din punct de vedere tehnic, cît și moral.

Constituirea și menținerea integrității în instituțiile publice presupune existența unei varietăți de elemente care, luate împreună, promovează o ambianță etică. Aceste elemente sînt:

- Normele comportamentului individual și colectiv;
- Codurile de conduită clar definite și respectate;
- *Leadership* prin exemplu;
- Legislația și regulamentele;
- Instruirea eficientă și consolidarea regulată a acesteia;
- Asigurarea și executarea normelor integrității.

Caseta 14.1. Definiția integrității

În *sens tehnic*, integritatea se aplică obiectelor pentru a emite judecăți despre calitatea sistemului. Integritate, în acest sens, înseamnă că un sistem este completamente funcțional și integru. Un sistem este integru dacă funcționează conform destinației sale și se înscrie perfect într-un sistem mai mare, a cărui parte este. Un sistem de apărare, de exemplu, își păstrează integritatea pînă cînd aceasta nu este încălcată.

În *sens moral*, integritatea se referă la consistența morală a acțiunilor, valorilor, principiilor și rezultatelor. Integritatea unui individ înseamnă că această persoană are valori în care crede și pentru care va pleda. Dacă ne referim la muncă, un individ are integritate dacă își îndeplinește îndatoririle de serviciu onest, competent și deplin. Integritatea se măsoară, de obicei, prin sondaje și audit.

³ Aceste țări sînt: Columbia, Republica Dominicană, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexic, Nicaragua, Paraguay, Peru și Uruguay. Vezi: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Rețeaua Latino-Americană de Securitate și Apărare sau RESDAL), în *Comparative Atlas of Defence in Latin America*, ediția din 2008 (Buenos Aires, Argentina, 2008).

⁴ US Army, „Soldier Life“, www.goarmy.com/life/living_the_army_values.jsp.

Integritatea în mediul militar

Dacă aruncăm o privire peste ratingurile celor mai credibile instituții din societate, nu va fi deloc surprinzător să observăm că armata ocupă locuri înalte în acest top. În sondajul global privind corupția, efectuat de Transparency International în 2006-2007,⁵ militarii constituie al treilea dintre cele mai de încredere grupuri societale – în medie, la nivel global –, imediat după instituțiile religioase și organizațiile neguvernamentale. Militarii se bucură de o mai mare încredere decât mass-media, sectorul privat, parlamentul și partidele politice (vezi Figura 14.1 și Figura 14.2).

Acest sondaj sugerează că oamenii, în cele mai multe țări ale lumii, au încredere în forțele lor armate. Înțelegerea acestui fapt călăuzește statul respectiv spre soluționarea problemei legate de consolidarea integrității. Astfel de sondaje pot fi folosite pentru a ajuta ministerele de apărare să evalueze corect gradul de confidență în instituția apărării naționale și să confere elanul potrivit reformei.⁶

Pentru a se ridica la nivelul de încredere cu care sînt investiți, militarii trebuie să se străduie constant să-și consolideze și să-și mențină integritatea. Eșecul este foarte costisitor și o risipă a unor resurse și așa insuficiente, care se manifestă în moduri diferite. Este pe larg recunoscut faptul că fenomenul corupției sporește costurile tranzacțiilor și starea de incertitudine din economie.⁷ În ceea ce privește forțele armate, aceasta înseamnă că banii pierduți în urma actelor de corupție ar putea fi investiți în echipamente mai bune sau ar putea fi folosiți în alte investiții nemilitare într-un mod mult mai productiv. Banii delapidați de la bugetul apărării au un impact advers asupra gradului de pregătire operațională a forțelor armate. În consecință, se reduce și nivelul de încredere a publicului și gradul de acceptare a forțelor armate, atât în plan național, cât și în cel internațional. Atunci cînd corupția devine evidentă, este serios afectat și sentimentul de mîndrie al civililor și militarilor care-și fac serviciul pentru țară, îndeplînd militarii de unul dintre cele mai prețioase avantaje ale acestuia – încrederea oamenilor.⁸

⁵ Transparency International, *Global Corruption Barometer* (2007), www.transparency.org/policyresearch/surveys_indices/gcb/2007.

⁶ Dominic Scott și Mark Pyman, „Public Perceptions of Corruption in the Military in Europe and the Rest of the World”, în *European Security* 17:4 (decembrie 2008), p. 495-515.

⁷ Vezi, de exemplu, Paolo Mauro, „Corruption and Growth”, în *The Quarterly Journal of Economics* 110:3 (1995), p. 681-712; și Paolo Mauro, „Corruption and Composition of Government Expenditure”, în *Journal of Public Economics* 69:2 (1998), p. 263-79.

⁸ Mark Pyman, Dominic Scott, Alan Waldron și Inese Voika, „Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defense Establishments”, în *Connections: The Quarterly Journal* 7:2 (vara 2008), p. 21-44.

Cu toate acestea, în ciuda percepției, în medie, favorabile a militarilor, datele variază semnificativ de la o țară la alta. În Figura 14.2 sînt prezentate graficele cu rezultatele referitoare la militari ale Barometrului Global de Corupție din 2006-2007.⁹

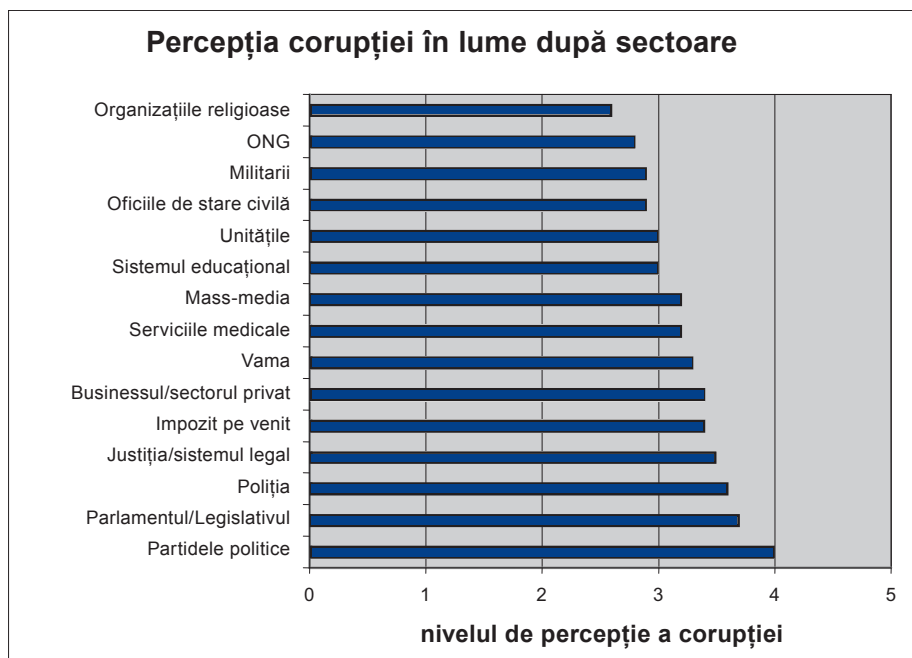


Figura 14.1. Gradul de încredere în militari în raport cu alte sectoare ale economiei naționale

Instrumente pentru consolidarea integrității

Statele trebuie să se asigure că oportunitățile pentru practici corupte sînt minimalizate. Ele pot face acest lucru în moduri diferite.

Unul dintre primii pași, în acest sens, este de a analiza tipul problemelor legate de corupție și care sînt caracteristice în context național; aceste probleme vor varia puternic de la o țară la alta. În Rusia, de exemplu, ca și în alte țări est-europene, corupția legată de recrutarea tinerilor pentru serviciul militar este o problemă importantă, pe cînd în alte state aceasta nu este relevantă. După o astfel de evaluare, pot fi elaborate și implementate măsurile necesare pentru remedierea problemei, sisteme și proceduri de abordare a corupției. Pentru a obține succesul și a asigura durabilitatea procesului, este esențial ca astfel de proceduri să fie promovate și conduse cu fermitate de liderii politici și de comandanții militari. Dacă militanții procesului de reforme nu vor demonstra ei înșiși o

⁹ Transparency International, *Global Corruption Barometer* (2007).

doză necesară de entuziasm sau de integritate, atunci acest lucru poate dăuna serios angajamentele luate de Ministerul Apărării și de forțele armate.

Este foarte important ca și conceptele sau bazele sistemului de integritate să fie înțelese fără dificultate, dar tot atât de important este ca și măsurile propuse pentru consolidarea lor să se întemeieze pe realitate și pe practicitate. În cadrul Programului Internațional de Apărare elaborat de Transparency International (Marea Britanie), au fost

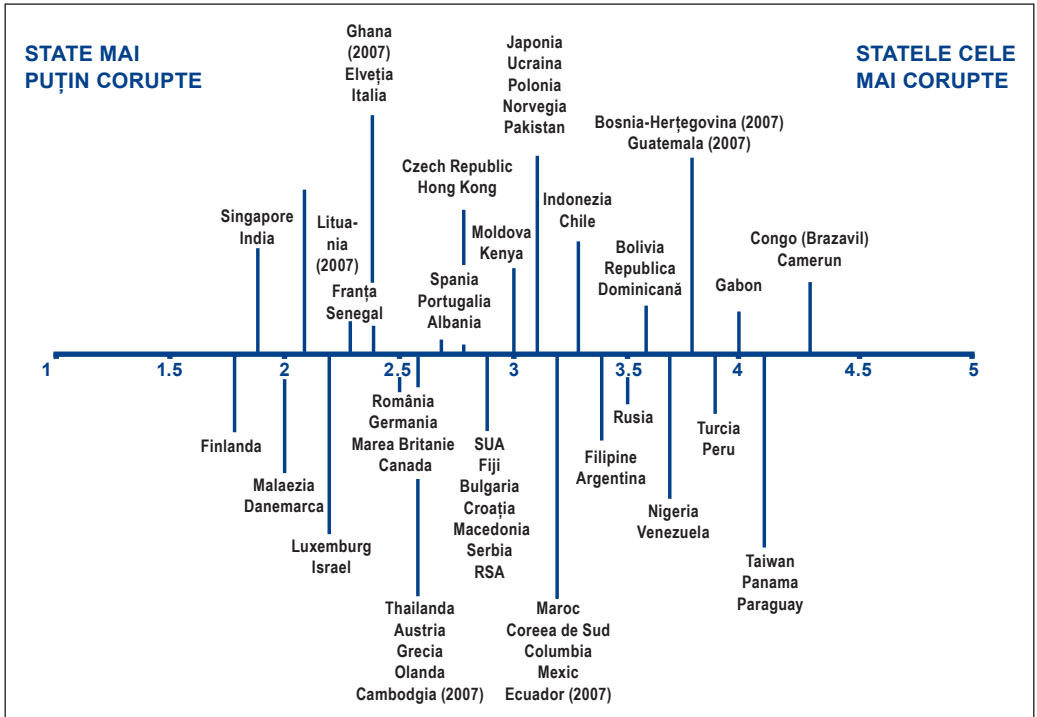


Figura 14.2. Comparația nivelului de încredere în militari

examinat douăsprezece mecanisme practice de consolidare a integrității în sistemul de apărare. Aceste mecanisme sînt enumerate în Caseta 14.2.

Instrumentele practice ajută statele să determine nivelul riscului de corupție și să-și instruiască personalul pentru confruntarea cu problemele existente. Aceste mecanisme au fost elaborate ca primii pași cruciali pe care trebuie să le facă statele în confruntarea lor cu provocările cauzate de corupție și cu problema consolidării integrității în instituțiile de apărare. Mecanismele date înzestresc statele cu instrumente necesare pentru evaluarea riscurilor, cu experiențe know-how necesare pentru abordarea problemei și îndrumări pentru soluționarea problemei.

Mai multe dintre instrumentele puse la dispoziția ministerelor apărării, precum și practicile exemplare de implementare ale acestora, sînt descrise în culegerea dată.

Concluzie

Consolidarea bunei guvernări în instituțiile de apărare prin consolidarea integrității, precum și înfruntarea directă a riscurilor de corupție este o puternică și motivantă abordare. În trecut, exista o tendință de a percepe lupta cu corupția ca pe o problemă de drept, care ține de reglementarea juridică și de urmărirea penală efectivă. Cu toate că urmărirea penală oferă instrumentele necesare pentru curmarea corupției, acestea nu sînt nici pe departe suficiente și nici încurajatoare pentru persoane oficiale din guvern, din forțele armate sau pentru publicul larg. Lucrul asupra consolidării integrității este mult mai mulțumitor și motivant. Și este, de asemenea, mult mai susținut.

Caseta 14.2. Abordări practice ale reformei

1. Sporirea transparenței politicii de apărare și a procesului de bugetare în apărare
2. Diagnosticarea exactă a corupției și a problemelor de integritate
3. Elaborarea unui plan de acțiuni pentru consolidarea integrității în sistemul de apărare și pentru confruntarea riscului de corupție
4. Mediatizarea și dezbateră publică a subiectului
5. Antrenarea societății civile
6. Antrenarea companiilor contractate în sistemul de apărare
7. Stabilirea unor standarde clare de conduită profesională pentru funcționari civili și militari
8. Folosirea sondajelor de opinie și a datelor statistice pentru monitorizarea performanței
9. Elaborarea unor module consacrate de instruire în vederea integrității
10. Folosirea unor monitori independenți în achizițiile publice
11. Sporirea transparenței aranjamentelor compensatorii
12. Reforma departamentelor de achiziții

Sursă: Detalii pot fi găsite la Mark Pyman, *Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments. Ten Practical Reforms* (London: Transparency International – UK, 2009), www.defenceagainstcorruption.org/index.php/publications.

Procesul de consolidare a integrității este avantajos și pentru Ministerul Apărării care îl implementează: aceasta conduce la creșterea nivelului de încredere în forțele armate, minimizează potențialul de fraude în cadrul achizițiilor publice și în alte domenii ale

managementului de apărare, economisește banii prin combaterea ineficienței. Pînă la urmă, cele mai mari beneficii pentru ofițerii superiori sînt efectele pozitive asupra calității capabilităților militare și creșterea încrederii publice în forțele armate.

Recomandări

Pentru toate țările care doresc să susțină inițiativele de consolidare a integrității în instituțiile de apărare este recomandabilă următoarea abordare:

- Să efectueze propria diagnoză a riscului de corupție în sistemul de apărare și securitate națională;
- Să elaboreze un suport pentru abordarea problemei de către o varietate largă de părți interesate;
- Să decidă asupra pachetului de măsuri ce va fi întrebuintat – atît la consolidarea integrității, cît și la controlul anticorupție;
- Să ordoneze toate aceste recomandări într-un plan coerent și discutat pe larg și
- Să implementeze planul fără multă gălăgie, asigurîndu-i funcționalitatea pentru cel puțin cîțiva ani.

În capitolele ce urmează se va examina locul și rolul jucat de o serie întregă de actori antrenați în procesul de consolidare a integrității și de reducere a riscurilor de corupție în instituțiile de apărare. E firesc ca un capitol să fie dedicat Ministerului Apărării, conceput drept unul dintre actorii principali din ramura executivă a statului. Alte capitole vor examina rolul individului, al cadrelor normative, al parlamentelor și curților de conturi, al instituției de ombudsman, al industriei de apărare, al societății civile și mass-mediei, precum și al organizațiilor internaționale. În fiecare capitol sînt prezentate principiile de combatere a corupției prin consolidarea integrității, sporirea transparenței și creșterea responsabilității, oferindu-se exemple de practici pozitive în diferite contexte.

Capitolul 15

Cadrele normative

Există un număr mare de mecanisme normative și juridice pentru a înfrunta corupția atât la nivel de stat, cât și la cel individual. Chiar dacă aceste cadre normative nu sînt o soluție în sine pentru corupție, ele reprezintă totuși o precondiție necesară pentru a lupta împotriva acestui flagel. În acest capitol sînt conturate atât mecanismele coercitive, inclusiv exemple de aplicare a unor astfel de mecanisme, precum și îndrumare voluntare, cum ar fi Pactele de Integritate de Apărare, codurile de conduită în controlul asupra armamentelor etc. „Practicile exemplare“ vin, în acest context, atât din dreptul național, cât și din cel internațional. În secțiunea finală a acestui capitol sînt prezentate exemple de reglementări juridice care facilitează transparența și responsabilitatea, prin acestea consolidîndu-se și integritatea în sistemul de apărare.

Primul tip al acestor acte normative – măsurile coercitive bazate pe lege – nu se referă în mod special la domeniul apărării, și nici nu ar trebui să fie așa: corupția este sau trebuie să fie calificată drept act ilegal, indiferent de sectorul societății în care are loc, pe cînd pedeapsa trebuie să fie comensurabilă cu daunele cauzate de activitatea corupțională. Pe de altă parte, îndrumările voluntare pot ține cont de specificul culturii corporative a instituției de apărare, precum și de spiritul și onoarea militarilor, la fel ca și a civililor angajați în sectorul apărării. Regulamentele prin care se promovează transparența și responsabilitatea iau în considerare, de asemenea, caracterul sensibil al unor tipuri de informație privind apărarea și securitatea națională, dar și anumite activități specifice din sectoarele de apărare și securitate națională.

Măsurile coercitive

Corupția prejudiciază dezvoltarea societală, încalcă normele morale și desface coeziunea socială. Este unanim recunoscut faptul că anumite practici de natură politică, socială sau comercială sînt corupte și, în marea majoritate a țărilor lumii, acestea sînt considerate ilegale. Cu toate acestea, chiar dacă fenomenul corupției este pe larg răspîndit în societatea modernă și are o lungă istorie, dificultatea de a oferi o definiție comună, care ar fi fost acceptată în aceeași măsură de orice țară, pare a fi una insurmontabilă. Comunitatea internațională preferă să se concentreze pe definirea, în diferite cadre normative, a anumitor forme de corupție, cum ar fi, de exemplu, „plățile ilicite“ (ONU), „mituirea funcționarilor publici străini în tranzacțiile internaționale“ (OCDE) sau „corupția

implicînd persoane oficiale ale Comunității Europene sau persoane oficiale ale statelor membre ale Uniunii Europene“ (UE).¹

Transparency International definește corupția simplu, drept „abuz de puterile încredințate pentru un beneficiu privat“. Chiar dacă e scurtă, această definiție conține trei elemente esențiale: primul – abuz de putere; al doilea – puterea care este încredințată, atît în sectorul public, cît și în cel privat; al treilea – abuzul care este comis pentru un beneficiu privat, adică nu numai în beneficiul persoanei ce comite abuz de putere, dar și în beneficiul membrilor familiei sau cercului de prieteni apropiați.²

Definițiile folosite în discuțiile purtate în cadrul forurilor internaționale sînt și ele, la rîndul lor, destul de ample. În Caseta 15.1 este prezentat textul definiției provizorii folosite de Grupul Multidisciplinar asupra Corupției (GMC), creat în septembrie 1994 în cadrul Consiliului Europei, precum și raționamentele de selectare a unei definiții atît de ample.

Nu ne poate surprinde nici faptul că diferă inclusiv definițiile naționale ale corupției. În Caseta 15.2 sînt prezentate definițiile și abordările modului de a defini infracțiunea de corupție în codurile penale a trei țări.

Caseta 15.1. Un punct de pornire pentru definirea corupției

GMC și-a început activitatea în temeiul unei definiții provizorii a corupției: „Corupția, în limitele abordării GMC al Consiliului Europei, este mituirea și orice alt comportament al persoanelor împuternicite cu responsabilități din sectorul public sau privat, care își încalcă îndatoririle ce decurg din statutul lor ca funcționari publici, angajați privați, agenți economici independenți, sau orice alte relații de acest tip, prin care se urmărește obținerea de avantaje necuvenite de orice natură pentru ei înșiși sau pentru alții“.

Scopul acestei definiții era să asigure faptul că nicio problemă nu va fi scoasă de pe agenda Grupului Multidisciplinar. Chiar dacă această definiție nu corespunde întocmai definiției juridice a corupției în majoritatea țărilor-membre, în particular definiției pe care o dă dreptul penal, avantajul ei a fost că nu a restricționat discuțiile la aspecte extrem de înguste. Odată cu progresul procesului de elaborare a textului convenției, această definiție generală, tradusă în cîteva definiții comune operaționale, poate de acum să fie transpusă și în legislațiile naționale, cu toate că, în anumite cazuri, numai pe calea modificării legislației existente. Este important să subliniem, în contextul dat, că această convenție nu conține doar o definiție a mituirii agreată de toți, atît în forma pasivă, cît și în cea activă, care se află la baza mai multor tipuri de infracțiuni penale, dar definește, totodată, și alte forme de comportament corupțional, cum ar fi corupția în

¹ Council of Europe, *Explanatory Report*, Criminal Law Convention on Corruption, ETS Nr. 173), <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/173.htm>.

² Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System* (Berlin: Transparency International, 2000), p. 1, nota 2.

sectorul privat și traficul de influență, strâns legate de mituire și conștientizate ca forme specifice ale corupției. De aceea convenția dată urmărește un scop mai important – și aceasta e una dintre caracteristicile sale –, care reflectă abordarea comprehensivă a Consiliului European a luptei împotriva corupției privită ca o amenințare la adresa valorilor democratice, a ordinii de drept, a drepturilor omului și a progresului social-economic.

Sursă: Council of Europe, *Explanatory Report*, Criminal Law Convention on Corruption, ETS Nr. 173, Itemii #24 și #25.

Caseta 15.2. Definițiile juridice naționale ale infracțiunilor legate de corupție

Franța

Infrațiunile legate de corupție sînt obiectul Codului Penal al Franței. În acesta se face o distincție dintre corupția pasivă și cea activă. Corupția pasivă este definită ca „o cerere sau acceptare directă ori indirectă, nejustificată, a ofertelor, promisiunilor, donațiilor, cadourilor sau avantajelor, atunci cînd este săvîrșită de o persoană care deține o funcție publică ori îndeplinește o misiune în cadrul serviciului public, sau de o persoană care își exercită un mandat electoral public“. În conformitate cu Articolul 432-11, o astfel de infracțiune se pedepsește cu zece ani de privațiune de libertate și o penalitate de 150 000 de euro, dacă se comite:

1. Îndeplinirea sau abținerea de la îndeplinire a vreunui act ce ține de oficiul, funcția ori mandatul deținute sau facilitarea acestui act ce ține de oficiul, funcția ori mandatul deținute sau
2. Abuzul de influență reală presupusă în vederea obținerii de la orice instituție sau administrație publică de varii distincții, angajare în serviciu, contract alte decizii favorabile.

Corupția activă este definită în Articolul 433-1 ca „propunere directă sau indirectă, nejustificată, în orice timp, a ofertelor, promisiunilor, donațiilor, cadourilor ori avantajelor pentru a obține de la o persoană care deține o funcție publică sau îndeplinește o misiune în cadrul serviciului public, ori își exercită un mandat electoral public: îndeplinirea sau abținerea de la îndeplinirea unui act legat de oficiul, funcția ori mandatul deținute; abuzul de influență reală sau presupusă în vederea obținerii de la instituția publică de varii distincții, contract...“

Republica Federală a Germaniei

Dreptul penal german inculpează orice acceptare a beneficiului sau a mitei, precum și actul de oferire a beneficiului ori a mitei. În mod explicit, acesta se referă la personalul militar în Secțiunea 333 a Legii Penale (Strafgesetzbuch), unde se spune, de exemplu, că vinovat este „(1) oricine ar oferi, promite sau transmite un bun material unei persoane publice, unei persoane cu obligații publice specifice ori unui soldat al Forțelor Armate Federale, persoanei date sau unui terț, pentru încălcarea datoriei de serviciu...“

Statele Unite ale Americii

În legislația americană se consideră drept infracțiune penală mituirea atât a funcționarilor americani, cât și a funcționarilor de stat străini, dar și activitatea de mituire privată cu caracter comercial. Dar mituirea, totodată, cade sub incidența unor regulamente federale și de stat distincte. În linii mari, comportamentul interzis cuprinde plățirea, oferirea, încercarea sau promisiunea de a oferi bani unui funcționar de stat într-un mod impropriu pentru a influența acțiunile sale oficiale ori, într-un context privat, pentru a determina un angajat sau un agent să procedeze contrar intereselor angajatorului său. Legislația SUA mai recunoaște, în general, și conceptul de asistență în infracțiune și ascunderea acesteia, dar și conceptul de conspirație pentru atragere în acțiuni criminale ca infracțiuni criminale separate.

Sursă: Roger Best și Patricia Barratt, *Anti-Corruption Legislation – an International Perspective* (London: Clifford Chance, 2005).

Actorii actului de corupție

Dreptul penal persecută infractorii, indiferent de faptul dacă aceștia se numără printre cei care inițiază actul corupției sau printre cei care beneficiază de pe urma acestuia, ori facilitează corupția și distribuie câștigurile de pe urma acesteia. Convenția Penală privind Corupția a Consiliului Europei se referă, de exemplu, atât la mituirea activă, cât și la cea pasivă a funcționarilor de stat din țară și de peste hotare, a parlamentarilor din țară și de peste hotare, a membrilor adunărilor parlamentare internaționale, a funcționarilor civili internaționali, precum și a judecătorilor din țară, din străinătate și internaționali, dar și a persoanelor oficiale care fac parte din curțile internaționale. În anul 2003, la această listă a potențialilor actori ai actului de corupție au fost adăugați arbitrii și jurații din țară și din străinătate.³

Traficul de influență

Convenția Penală se referă atât la sectorul public, cât și la cel privat. În afară de câștigurile imediate, aceasta cere ca dreptul penal să persecute și pentru traficul de influență. În conformitate cu Articolul 12 al Convenției, părțile semnatare ale acesteia „trebuie să adopte acele măsuri legislative și de altă natură care ar fi necesare pentru definirea, în legislația internă, drept infracțiuni criminale, atunci când se comit în mod intenționat, a promisiunii, transmiterii sau oferirii, direct ori indirect, a oricărui avantaj necorespunzător celui care admite sau confirmă că el ori ea este capabil să exercite o influență improprie asupra luării de decizii“ de către persoanele oficiale care, „luând în considerare cele spuse mai sus, urmăresc acordarea acestor avantaje pentru ei sau pentru alții, precum

³ Council of Europe, *The Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption* (Strasbourg, 15 mai 2003).

și cererea, primirea ori acceptarea ofertei sau promisiunii unui astfel de avantaj, fiind conștienți că această influență a fost exercitată ori nu, fie că această presupusă influență a condus sau nu la rezultatul scontat”.⁴

Responsabilitatea corporativă

Potrivit dreptului penal, companiile, de asemenea, sînt răspunzătoare în cazurile cînd mituitorul acționează pe seama sau în numele lor, iar persoana mituită este un funcționar public, indiferent de faptul dacă acest avantaj necuvenit i-a fost destinat personal ori altcuiva. Răspunderea corporativă nu exclude sub nicio formă urmărirea penală a individului implicat în acte de corupție.

Sancțiunile

Convențiile internaționale cer ca sancțiunile pentru infracțiunile de corupție să fie efective, proporționale și descurajatoare. Acestea mai pot cuprinde și penalități care conduc la privațiune de libertate a persoanelor fizice, ceea ce poate pune, ulterior, problema extrădării.

Sancțiunile trebuie să fie privite ca acțiuni firești și trebuie să aibă un efect de prevenire. În Caseta 15.3 este identificat un set de principii generale în definirea penală a corupției.

Caseta 15.3. Principiile generale în definirea penală a corupției

Ghidul TI pentru 2000 identifică următoarele opt principii în definirea penală a corupției:

1. Legile împotriva corupției trebuie să corespundă standardelor internaționale ale drepturilor omului și să fie capabile să ofere acuzaților un proces echitabil. Este crucial ca legile penale împotriva corupției să garanteze respectarea drepturilor omului, în conformitate cu Declarația drepturilor omului sau cu codul internațional, pentru a asigura faptul că procedurile specifice nu sînt tratate de curți ca fiind neconstituționale.
2. Legile nu trebuie privite ca fiind excesiv de represive. Acestea trebuie să cîștige o largă susținere publică. Dacă nu se întîmplă așa ceva, ele riscă să nu fie implementate.
3. Trebuie să existe linii directoare clare privind emiterea sentințelor, astfel ca sentințele să fie consistente și echitabile în ceea ce privește un infractor sau altul, dar să nu fie excesiv de punitive.
4. Merită luată în considerare îmbinarea a diferite legi penale, referitoare la corupție și la comisioane secrete, într-o singură lege. Aceasta va reduce posibilitatea apariției unor

⁴ Council of Europe, *Criminal Law Convention on Corruption*, ETS Nr. 173, Articolul 12.

fisuri și poate demonstra seriozitatea cu care aceste legi tratează forma respectivă de comportament prin faptul că va exista aceeași abordare față de infracțiunile corupționale din sectorul public și din sectorul privat. Indiferent de calea aleasă, infracțiunea de dare și luare de „comisioane secrete“ trebuie să fie prevăzută în mod obligatoriu în lege.

5. Sînt esențiale trecerile regulate în revistă ale cadrului de legislație penală (inclusiv legile care prevăd sau conțin măsuri adecvate pentru penalitățile existente)... De exemplu, legea penală trebuie să fie capabilă să reprime practicile corporative corupte, cum ar fi „cercurile de licitații“ pentru contracte publice, în care concurenții potențiali se înțeleg între ei și decid cine dintre aceștia va câștiga licitația și la ce preț.
6. Poate fi nevoie și de proceduri speciale în cazuri de corupție în care sînt implicate persoane fizice ce etalează un anumit nivel de avere și prosperitate ce depășește evident sursele lor cunoscute de cîștig, pentru a stabili, la solicitarea curții, originea acestor averi.
7. Este nevoie de proceduri speciale pentru asigurarea recuperării de către stat a cîștigurilor ilicite de pe urma corupției, deoarece, de multe ori, acestea pot să ajungă pe mîna unor terți sau chiar să fie scoase în afara țării. Legea penală trebuie să ofere posibilitatea de a urmări, aresta, îngheța și confisca cîștigurile ilicite de pe urma corupției.
8. La fel, va mai fi nevoie și de prevederi care ar asigura faptul că vor fi considerate drept crime de corupție atît oferirea, cît și primirea mitelor.

Sursă: Pope, *Confronting Corruption* (2000), p. 270-72.

Înghețarea, arestarea și confiscarea

Sancțiunile pot fi aplicate în formă de amendă sau în formă de privațiune de libertate, sau în ambele forme. Cu toate acestea, doar aplicarea măsurilor punitive poate să nu se dovedească suficientă, dacă cîștigurile ilicite, obținute în urma activităților corupționale, nu sînt recuperate de către stat. De aceea legislația trebuie să asigure privarea inculpatului de cîștigurile obținute în cadrul infracțiunii de corupție.

Legea trebuie să prevadă confiscarea veniturilor obținute în urma infracțiunii de corupție, dar și a proprietății, a cărei valoare corespunde acestor venituri, precum și a proprietății, echipamentului și a altor instrumentalități folosite sau destinate pentru folosire în infracțiuni de corupție.⁵ Convenția ONU împotriva corupției stipulează, în continuare, că, în cazul în care veniturile ilicite „au fost amestecate cu proprietatea obținută din surse legitime, o astfel de proprietate, fără a aduce prejudicii prin înghețare sau arestare,

⁵ United Nations Office on Drugs and Crime, *United Nations Convention Against Corruption* (New York: United Nations, 2004), Articolul 31 (1), http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

poate fi confiscată în limitele valorii pe care le au aceste venituri din volumul total al proprietății”.⁶ Aceeași normă se aplică și pentru veniturile sau pentru alte beneficii care derivă din astfel de venituri ori proprietăți ilicite.

Spălarea banilor proveniți din infracțiuni de corupție

Succesul unei afaceri criminale, cum este corupția, depinde de capacitatea de a spăla câștigurile obținute ilicit, strecurându-le prin sistemele naționale financiare poroase sau corupte, ori ocolind restricțiile naționale prin intermediul băncilor *offshore*, paradisuri financiare secrete și alte locuri de acest fel. În Caseta 15.4 este descris pericolul legat de situațiile în care infractorilor li se permite să ocolească reglementările legislației naționale. Pericolul spălării banilor se poate multiplica atunci când „se permite criminalilor și teroriștilor să opereze liber, folosindu-și veniturile financiare pentru extinderea planurilor criminale și pentru promovarea activităților ilegale precum corupția, traficul cu droguri, arme, contrabanda și finanțarea terorismului”.⁷ Iată de ce trebuie calificată drept penală și spălarea banilor proveniți de pe urma infracțiunilor de corupție, inclusiv prin mituire și trafic de influență. Convența penală privind corupția a Consiliului Europei se referă, în acest sens, la Convenția privind spălarea, căutarea, arestarea și confiscarea veniturilor criminale⁸, adoptată, de asemenea, de Consiliul Europei.

Caseta 15.4. Ocolirea reglementărilor legislației naționale

Operațiunile bancare *offshore*, paradisurile financiare secrete, spălarea banilor și corupția conduc la erodarea fundamentelor statului-națiune. Operațiunile *offshore* în paradisurile fiscale, optimizate în urma dezvoltării tehnologiilor informaționale, oferă un adăpost fiscal fără precedent și le permite cetățenilor și corporațiilor bogate să scape de sistemul național de impozitare și erodând, astfel, baza fiscalității, subțind finanțele statului și subminând încrederea cetățeanului simplu în sistemul de impozitare. Paradisurile *offshore* promovează, la fel, spălarea de bani, contribuind la desfășurarea unor activități antisociale criminale de orice fel, fără ca acestea să poată fi depistate de către autoritățile naționale. În aceste condiții, coruperea funcționarilor publici de rang

⁶ *Ibidem*, Articolul 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 Nr. 141 (1990). Vezi și: Council of Europe, *Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism* (Varșovia: 16 mai 2005), <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/198.htm>.

înalt înflorește, subminând mai departe capacitatea statului de a opera în mod „legal“ și de a cere loialitate din partea cetățenilor săi de rînd.

Sursa: Global Policy Forum, „State Sovereignty and Corruption“, pagina web: www.globalpolicy.org/nations-a-states/state-sovereignty-and-corruption.html.

Aceeași normă se aplică și în cazul infracțiunilor legate de contabilitate, inclusiv omiterea intenționată, tănuirea sau camuflarea infracțiunilor de corupție. Astfel de infracțiuni de contabilitate presupun fabricarea sau folosirea unor facturi a altor documente contabile și registre financiare ce ar conține informații false sau incomplete, precum și omisiuni ilicite în ceea ce privește înregistrarea unor date plăți.

Împuternicirile speciale

Există o amplă înțelegere internațională a faptului că prevenirea și urmărirea penală eficientă a infracțiunilor de corupție poate necesita anumite împuterniciri speciale, cum ar fi crearea unor instituții speciale autorizate, aplicarea unor tehnici speciale de investigații și admiterea probelor obținute în urma aplicării acestor tehnici în cadrul procesului de judecată.

Convenția penală a Consiliului Europei îndeamnă la adoptarea acestor măsuri necesare, dar cu condiția că persoanele sau instituțiile specializate în lupta împotriva corupției vor acționa în strictă conformitate cu legea (Articolul 20). Aceste persoane sau entități trebuie să se bucure de un grad necesar de independență, conform principiilor fundamentale ale sistemului legislativ din țară, pentru a fi capabili să-și îndeplinească funcțiile în mod eficient și fără vreo presiune nepotrivită din afară. În același timp, trebuie asigurat și faptul că personalul acestor entități va fi instruit în mod adecvat și va dispune de resurse financiare corespunzătoare misiunilor încredințate.

În continuare, ar trebui menționat însă că independența autorităților specializate în lupta cu corupția nu poate fi absolută. Activitatea lor trebuie să fie integrată și coordonată cît se poate de mult cu activitatea tradițională a organelor de drept. Aceste autorități sînt independente doar atît cît este necesar pentru îndeplinirea cît mai eficientă a funcțiilor ce le revin.⁹

În Caseta 15.5 este prezentată jurisdicția Africii de Sud cu privire la astfel de autorități specializate.

⁹ Council of Europe, *Explanatory Report*, Criminal Law Convention on Corruption, ETS Nr. 173, item 99.

Caseta 15.5. Statutul unității speciale de investigații

În condițiile specificate de legislație, președintele Africii de Sud poate crea o unitate specială de investigații (USI) pentru cercetarea unor cazuri de corupție, poate transmite pentru investigații astfel de cazuri unei unități speciale de investigații deja existente și poate înființa unul sau mai multe tribunale speciale capabile să se pronunțe asupra litigiilor civile justificate, investigate de o USI concretă.

Sub jurisdicția USI cade investigarea presupuselor cazuri de:

- a) Administrare defectuoasă, prejudiciind activitatea oricărei instituții de stat;
- b) Comportament impropriu sau ilegal al angajatului oricărei instituții de stat;
- c) Însușire sau cheltuire ilegală a banilor ori a proprietății publice;
- d) Acțiune, tranzacție, măsură sau practică ilegală, neregulamentară, cu atingere la proprietatea de stat;
- e) Pierdere intenționată sau din neglijență a banilor publici ori daune cauzate proprietății publice;
- f) Infrațiuni de corupție comise în legătură cu activitatea oricărei instituții de stat sau
- g) Comportament ilegal ori impropriu al oricărei persoane care poate aduce daune serioase intereselor publice sau intereselor instituțiilor enumerate mai sus.

Funcțiile USI sînt următoarele:

- a) Investigarea tuturor acuzațiilor privind infrațiunile în cauză;
- b) Colectarea probelor referitor la acțiuni sau omiteri care sînt relevante pentru investigație și, dacă este realizabil, inițierea procedurii juridice în cadrul tribunalului special împotriva părților implicate;
- c) Prezentarea probelor în cadrul procedurilor stabilite de tribunalul special;
- d) Transmiterea probelor sau concluziilor privind calificarea infrațiunii către organele relevante de urmărire penală;
- e) Îndeplinirea sporadică, la cererea președintelui, și a altor funcții care nu contravin acestui act;
- f) Prezentarea, de la caz la caz, și la cererea președintelui, de rapoarte privind progresele obținute în cadrul anchetei și cazurile ajunse în instanță (la tribunalul special);
- g) Prezentarea, după finalizarea anchetei, a unui raport final către președinte și
- h) Prezentarea, de cel puțin două ori pe an, a unui raport privind investigarea cazurilor și activitatea, compoziția și cheltuielile acestei unități.

Sursă: Special Investigating Units and Special Tribunals Act No. 74 of 1996), *Government Gazette* 26311 (South Africa: 28 aprilie 2004), www.siu.org.za/legislation/act2005.pdf

Articolul 50 al Convenției ONU împotriva corupției cere autorizarea aplicării tehnicilor speciale de investigații, precum și a admiterii în instanță a probelor obținute în urma aplicării unor astfel de tehnici (vezi Caseta 15.6, pentru mai multe detalii). Folosirea împuternicirilor și tehnicilor speciale trebuie să fie permisă și de cei care apără părțile în procesul de judecată.

Caseta 15.6. Tehnicile speciale de investigație

Pentru a combate corupția într-un mod eficient, o țară trebuie să întreprindă – în limitele permise de principiile de bază ale sistemului legislativ și în concordanță cu condițiile prevăzute de lege – măsurile necesare pentru a permite folosirea adecvată de către autoritățile competente a unor metode precum „furnizarea controlată” (*controlled delivery*) și, acolo unde este strict necesar, a unor tehnici speciale de investigare, precum supravegherea electronică sau alte modalități de supraveghere, operațiile sub acoperire, în limitele jurisdicției, și permisiunea de a prezenta în instanță probe derivate din utilizarea acestor tehnici.

Statele semnatare ale Convenției sînt încurajate să încheie, acolo unde este necesar, acorduri sau înțelegeri bilaterale și multilaterale pentru aplicarea acestor tehnici speciale de investigație în contextul cooperării la nivel internațional.

În absența unui astfel de acord sau înțelegere, deciziile privind utilizarea acestor tehnici speciale de investigație la nivel internațional trebuie luate în fiecare caz în parte, dar ele pot ține cont, atunci cînd este necesar, de aranjamentele și de înțelegerile financiare privitoare la exercitarea jurisdicției statului semnatar în cauză.

Deciziile de a folosi „furnizările controlate” la nivel internațional pot include, cu consimțămîntul statului semnatar în cauză, metode precum sechestrarea sau înghețarea mărfurilor ori a fondurilor, schimbarea sau substituirea acestora, parțială ori integrală.

Sursă: United Nations Office on Drugs and Crime, *United Nations Convention Against Corruption* (New York: United Nations, 2004), Articolul 50, p. 41.

Protecția martorilor, experților, victimelor și informatorilor

Pentru a lupta cu corupția într-un mod mai eficient, statele trebuie să introducă un sistem adecvat de protecție a martorilor și a altor persoane care cooperează cu autoritățile judiciare. Aceasta presupune existența unui cadru legislativ adecvat și a resurselor financiare. Mai mult, „trebuie să fie incluse prevederi care ar garanta imunitatea sau reducerea adecvată a pedepselor aplicate persoanelor acuzate de infracțiuni de corupție și care au contribuit la investigarea, descoperirea ori prevenirea crimei”.¹⁰

¹⁰ Concluzii și recomandări ale celei de-a Doua Conferințe Europene a Serviciilor Specializate în lupta împotriva corupției (Tallinn, octombrie 1997), apud: Council of Europe, *Explanatory Report*, Criminal Law Convention on Corruption, ETS Nr. 173, item 108.

Nivelul de protecție trebuie să fie unul „eficient” și „adecvat” riscurilor la care sînt supuși colaboratorii justiției, martorii și informatorii. În unele cazuri, de exemplu, se poate dovedi suficientă confidențialitatea numelor acestora pe durata procesului de judecată, în alte cazuri însă, ei vor avea nevoie de pază de corp, iar în cazuri excepționale, ar putea fi necesare și unele măsuri de protecție a martorilor cu bătaie lungă, cum ar fi schimbarea identității, a serviciului sau a domiciliului.¹¹

Ne așteptăm ca țările să integreze în legislația lor internă măsurile adecvate ce ar promova protecția împotriva oricărui tratament nejustificat al oricărei persoane care raportează cu bună-credință și în baza unor temeieri rezonabile autorităților competente orice fapt referitor la infracțiunile de corupție.¹²

În SUA, acest concept se extinde și asupra persoanelor implicate în infracțiuni de corupție, încurajîndu-i să iasă în față și să prezinte probe. Prima persoană care își exprimă dorința de a colabora cu agenția națională de resort, Securities and Exchange Commission, obține, în mod automat, imunitatea.¹³ O simplă măsură ca aceasta poate sparge tăcerea în privința unui act considerat drept secret și reciproc benefic.

Cooperarea internațională în aplicarea legislației anticorupție

Comunitatea internațională a depus eforturi considerabile în elaborarea și implementarea unui set de prevederi legislative și recomandări practice îndreptate spre curmarea corupției. Aplicarea acestui set legislativ, care este predominant național, necesită o cooperare internațională extensivă. Pentru a atinge acest scop, Convenția împotriva corupției, de exemplu, tratează minuțios problema extrădării, a transferului persoanelor condamnate, a asistenței juridice mutuale, a transferului de proceduri penale, a cooperării organelor de drept și efectuării unor investigații comune.

Alte convenții, precum Convenția Penală privind Corupția a Consiliului Europei, elaborează aspectele organizaționale și cele legate de schimbul de informații ale cooperării internaționale în lupta împotriva corupției. Intenția este de a promova mijloace și canale pentru cooperarea internațională, acolo unde obstacolele procedurale, iar uneori și politice, întîrzie sau amîină persecutarea infractorilor în cazurile de corupție transfrontalieră.

Convențiile internaționale introduc, de asemenea, mecanisme de monitorizare, anticipînd, de regulă, programe de asistență individuală pentru țările care încearcă să combată corupția.

¹¹ Council of Europe, *Explanatory Report*, Criminal Law Convention on Corruption, ETS Nr. 173, item 113.

¹² United Nations Office on Drugs and Crime, *United Nations Convention Against Corruption* (New York: United Nations, 2004), Articolul 33.

¹³ Pope, *Confronting Corruption* (2000), p. 273.

Reglementările internaționale penale anticorupție includ prevederi care au ca scop atât obținerea unor efecte preventive, cât și a unor efecte punitive, cum ar fi prevederile ce țin de accesul la informație. Aceste aspecte vor fi elucidate în capitolul de față ceva mai târziu, după examinarea dreptului civil și a măsurilor administrative împotriva corupției.

În sfârșit, Articolul 61 al Convenției ONU împotriva corupției schițează schimbul internațional de informații și practicile exemplare. Convenția cere de la țările semnatare „să ia în considerare dezvoltarea și schimbul reciproc, prin intermediul organizațiilor internaționale și regionale, de statistici, de expertiză analitică referitor la corupție și de informații cu privire la elaborarea, cât mai urgent posibil, a definițiilor, standardelor și metodologiilor comune, precum și de informații cu privire la practicile exemplare pentru prevenirea și combaterea corupției“.

Dreptul civil

Dreptul civil dă posibilitate persoanelor care au suportat daune în urma corupției să-și apere drepturile și interesele sau poate împuternici cetățenii să pună în aplicare legile anticorupție acolo unde autoritățile publice au eșuat să o facă. În Caseta 15.7 sînt expuse sumar rațiunile acestei inițiative civice pentru persecutarea infracțiunilor de corupție.

Convenția Civilă privind Corupția a Consiliului Europei definește, în Articolul 2, corupția ca „cerere, oferire, dare sau acceptare, direct ori indirect, a mitei sau a oricărui alt avantaj necuvenit ori perspectiva acestora“.

Caseta 15.7. Dreptul penal nu este suficient pentru contracararea infracțiunilor de corupție

Prima linie de atac în combaterea corupției este sistemul de justiție penală și prima victorie se obține printr-o urmărire penală de succes. Aceasta nu creează numai un sentiment de răsplătă cuvenită în societate, dar este, de asemenea, un factor de descurajare fermă a unor potențiali infractori. Practica a demonstrat însă că sistemul de justiție penală în sine nu dispune de suficiente instrumente pentru a asigura victoria asupra celor corupți. În mod normal, actul de corupție este comis într-o manieră clandestină, pentru a face cât mai dificilă descoperirea acestuia. Dar chiar și în cazul că este descoperit, se pun în funcțiune sisteme complexe pentru a-l face aproape imposibil de dovedit în instanță.

Prin urmare, obținerea de suficiente probe pentru a asigura condamnarea inculpaților este, deseori, extrem de anevoioasă. Această problemă este agravată de lipsa martorilor oculari,

de necesitatea de a se bizui pe probe documentare admisibile, de numărul redus de procurori calificați în acest domeniu și de povara morală de a dovedi vinovăția în afara oricăror îndoieli rezonabile. De foarte multe ori, încrederea societății scade și mai mult din cauză că instanțele judecătorești nu emit sentințe serioase pentru crime economice, în pofida legislației care prevede o sentință de 15 ani privațiune de libertate pentru o crimă economică în care prejudiciul depășește 500 000 de ranzi sud-africani. În sfârșit, făptașii sînt, deseori, eliberați din închisori cu mult înainte de a-și ispăși pedeapsa dictată de instanță. În consecință, opinia publică rămîne cu percepția că „băieții răi” sînt mai isteți decît autoritățile și că din crimă te poți îmbogăți. Și doar atunci devine clar faptul că societatea are nevoie de mai multe arme în arsenalul său pentru a lupta cu corupția.

Sursă: Willie Hofmeyr, *The Use of Civil Law in Combating Corruption*, Head of Special Investigating Unit, South Africa), <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/Hofmeyr.pdf>.

Convențiile internaționale tratează într-un mod cuprinzător aplicarea dreptului civil împotriva oricărei forme de corupție, abordînd următoarele subiecte:

- Determinarea principalelor victime potențiale ale actelor de corupție;
- Problemele legate de obținerea de probe și dovezi pentru a stabili relația de cauză și efect dintre acțiunile săvîrșite și daunele provocate;
- Aspectele fiscale ale plăților ilegale și impactul acestora asupra distorsionării principiului de competitivitate;
- Validitatea contractelor;
- Rolul auditorilor;
- Protecția angajaților în cîmpul muncii;
- Procedurile, inclusiv costurile litigiilor, și cooperarea internațională.¹⁴

Diferența specifică dreptului civil în raport cu cel penal rezultă din inversarea sarcinii probei și cererea de a prezenta „probe credibile”. De exemplu, atunci cînd o persoană oficială a acumulat o avere considerabilă, care nu ar fi putut să provină din salariul lui sau al ei, organele de anchetă fac un demers formal și de acum încolo persoana dată este obligată să dea explicații. Cînd persoana eșuează să ofere o explicație plauzibilă, cazul poate ajunge în instanță.¹⁵

¹⁴ Pentru mai multe detalii, vezi: Council of Europe, *Explanatory Report*, Civil Law Convention on Corruption, ETS Nr. 174, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/174.htm>.

¹⁵ Pope, *Confronting Corruption* (2000), p. 275.

Convenția interamericană împotriva corupției exprimă, de exemplu, acest concept în următorii termeni:

Fiecare stat, în conformitate cu propria Constituție și cu principiile fundamentale ale sistemului legislativ, trebuie să întreprindă măsurile necesare, dacă nu a făcut încă aceasta, pentru a stabili în legislația sa drept infracțiune creșterea semnificativă a averii unui funcționar guvernamental, pe care acesta nu o poate explica și care este legată de cîștigurile ilicite obținute pe durata executării funcțiilor sale.¹⁶

O abordare vădind un mare potențial și cunoscută drept „Qui tam“, este adînc ancorată în legislația SUA și poate fi de folos și altor țări. Aceasta este prezentată pe scurt în Casetă 15.8.

Casetă 15.8. „Qui tam“ sau „cine acționează în interesul regelui, acționează în propriul interes“*

Rădăcinile acestei abordări se trag din Anglia medievală, cel mai devreme din 1424, cînd un individ care a descoperit probe de comportament ilegal a fost recompensat cu o parte din amenda plătită de răufăcător. La începuturile activității sale, Congresul SUA a preluat această noțiune în aproape toate cele paisprezece prime statute americane care reglementau amenzi. Legea SUA de astăzi cu privire la declarațiile false își trage originea din Războiul Civil American, de pe vremea cînd fraudarea masivă de către contractorii guvernului mai nu a lăsat Uniunea fără resursele atît de necesare în război. Congresul și președintele s-au adresat atunci unor persoane private pentru ajutor în lupta pentru deznădăcinarea fraudei și umplerea vistieriei.

Mai simplu, guvernul nu avea nici timp, nici resurse pentru a soluționa în mod eficient această problemă și a recurs, în consecință, la împuternicirea oamenilor de rînd cu dreptul de a acționa în numele său (și de a partaja bunurile recuperate), sporind factorul de risc, declanșînd entuziasmul privat și, în ultimă instanță, recuperînd miliarde de dolari care, altfel, ar fi fost pierduți pentru haznaua statului. Se pare că aceasta ar putea fi o măsură atractivă pentru guvernele de astăzi, care se află în aceeași situație.

Abordarea dată a fost de-a lungul timpului consolidată și, în anul 1986, Congresul o descria deja ca pe „un instrument de litigii primordial în combaterea fraudelor“, aflat la dispoziția guvernului. Prevederi similare se aplică și în alte acte federale, cum ar fi drepturile de autor.

Legea SUA cu privire la declarații false prevede răspundere civilă atunci cînd au loc declarații false (care presupun atît ignoranța deliberată, nesocotirea crasă a adevărului sau uzul de fals, cît și cunoașterea reală a situației) și nu cere dovedirea intenției specifice de fraudă. Deoarece acțiunile în instanță sînt civile prin esența lor – și nu penale –, nu este nevoie de a scoate faptele „în afara oricăror îndoieli rezonabile“, deoarece în cazurile civile se aplică standarde ceva mai joase.

¹⁶ *Inter-American Convention Against Corruption*, adoptată de Organizația Statelor Americane (martie 1996), Articolul IX, www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html.

Pîrîții riscă o amendă începînd de la minim 5 000 de dolari SUA pentru fiecare declarație falsă în parte, plus valoarea prejudiciului cauzat guvernului de acțiunile pîrîtului, înmulțită cu trei.

Acțiunile „Qui tam” pot fi pornite de cetățeni individuali (aceștia nu trebuie să aștepte ca guvernul să ia măsuri), existînd sisteme de protecție a informatorilor care îi apără de posibile represii. Guvernul primește copiile documentelor și are la dispoziție șaiszeci de zile pentru a decide dacă Departamentul de Justiție va interveni și își va asuma responsabilitatea primară pentru inițierea cauzei penale. Chiar dacă guvernul își asumă această responsabilitate, reclamantul inițial are dreptul să rămînă parte la proces și acesta nu poate fi încheiat dacă nu este audiat în instanță inițiatorul său. În cele din urmă, un reclamant privat învingător primește ori zece la sută din suma recuperată (acolo unde acțiunea a fost preluată de guvern), ori douăzeci și cinci la sută (acolo unde nu a fost preluată de guvern).

Există și măsuri de protecție împotriva unor reclamații neserioase. Guvernul poate interveni și examina reclamația sau poate să se adreseze în instanță. Instanța, la fel, poate restricționa participarea inițiatorului la litigiu, în cazul în care va considera că participarea nelimitată a inițiatorului ar putea fi considerată drept hărțuire a pîrîtului. Și atunci cînd reclamația va fi respinsă, din cauză că a fost frivolă sau ofensatoare, instanța poate decide instituirea unei taxe legale rezonabile și acoperirea cheltuielilor de către reclamant. Unii reclamanți primeau în calitate de recompensă milioane de dolari, iar publicitatea pe care și-au făcut-o poate încuraja și pe alții să procedeze la fel.

Sursă: Pope, *Confronting Corruption* (2000), p. 280-81.

* Fraza originală în latină: „Qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur”. (n. tr. – V.C.)

Ghiduri voluntare

Codurile de conduită pentru funcționarii publici

Ghidurile voluntare au un impact asupra comportamentului individual și corporativ care complinește puterea preventivă a măsurilor coercitive împotriva infracțiunilor de corupție stabilite prin lege. Aceste ghiduri sau îndrumare care au, de cele mai multe ori, forma unor „coduri etice” ori „coduri de conduită”, edifică o cultură specifică corporativă în cazul militarilor și al altor categorii de personal din sistemul apărării. Marea majoritate a oamenilor din sectorul militar sînt mîndri pentru că își servesc patria și poporul și resping cu fermitate orice acțiune care ar pune o pată pe această instituție. Într-un astfel de mediu, reglementările voluntare ale comportamentului individual, cît și ale celui corporativ, pot produce o adevărată schimbare.

Principalele cerințe față de conduita unui individ aflat în serviciul public sînt incluse în Articolul 8 al Convenției ONU împotriva corupției. Mai mult, Organizația Națiunilor Unite, împreună cu Consiliul Europei au adoptat modele ale codurilor de conduită pen-

tru funcționarii publici. Aceste coduri conțin principiile generale ale integrității pentru funcționarii publici și abordează unele probleme specifice, cum ar fi conflictul de interese, folosirea inadecvată a informației confidentiale și acceptarea cadourilor și a semnelor de ospitalitate.

Codul internațional de conduită pentru funcționarii publici iterează că oficiul public este o instanță de încredere și, prin urmare, funcționarii publici trebuie să demonstreze loialitate deplină față de interesele țării lor, prin intermediul instituțiilor democratice.¹⁷ Mai departe se stipulează că funcționarii publici trebuie să-și îndeplinească funcțiile și obligațiile într-un mod eficient, efectiv și integru, și trebuie, în orice moment, să se asigure că resursele publice, de care sînt responsabili, sînt administrate în cel mai eficient mod.

Conflictul de interese. Un funcționar public nu trebuie să admită ca interesul privat, al lui sau al ei, să intre în conflict cu poziția publică, a lui sau a ei. Interesul privat al funcționarului public include orice avantaj pentru sine, pentru familia sa, pentru rude, prieteni apropiați și persoane sau organizații cu care el sau ea au activat împreună sau s-au aflat în relații politice. Ține de responsabilitatea lui sau a ei să evite astfel de conflicte de interese, fie acestea reale, potențiale ori imaginare. Un funcționar public nu trebuie niciodată să se folosească de un avantaj necuvenit, profitînd de poziția pe care el sau ea o ocupă, pentru interesul său privat, atît pe durata funcției, cît și după.

Declarația pe avere. În conformitate cu funcția pe care o ocupă și dacă este permis sau cerut de legislație ori de regulile administrative, funcționarii publici trebuie să se supună cerințelor privind declararea sau dezavuarea proprietăților personale, precum și ale celor ce aparțin soților și/sau persoanelor dependente, dacă e cazul.

Acceptarea de cadouri și de alte favoruri. Funcționarii publici nu trebuie să solicite sau să primească direct ori indirect orice cadou sau orice altă favoare care pot influența asupra exercitării atribuțiilor, îndeplinirii obligațiilor ori a modului lor de gîndire. De obicei, funcționarii pot primi unele cadouri simbolice, valoarea financiară a cărora este limitată la o anumită sumă pe an.

Informația confidentială. Funcționarul public are obligația de a trata într-un mod corespunzător, potrivit exigențelor de confidențialitate, toate informațiile și documentele cu care el sau ea face cunoștință ori asupra cărora lucrează pe durata funcției sale. Astfel de restricții pot fi aplicate și după părăsirea serviciului public. Confidențialitatea poate fi încălcată doar dacă legislația națională, obligația de serviciu sau necesitatea judiciară cer cu strictețe acest lucru.

¹⁷ *International Code of Conduct for Public Officials (Codul internațional de conduită al funcționarilor publici)*, adoptat de Adunarea Generală ONU prin Rezoluția 51/59 din 12 decembrie 1996, www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm.

În afară de aceasta, codurile de conduită ale funcționarilor publici includ, deseori, *inter alia*, clauze care definesc:

- Condițiile în care aceștia trebuie să raporteze organelor competente despre încălcări reale, intenționate sau solicitate de altcineva ale codurilor, legislației și procedurilor administrative;
- Cerințele privind declararea cu regularitate a conflictelor de interese;
- Cerințele de neimplicare în nicio activitate sau tranzacție ori de neocupare a oricărei poziții sau funcții, fie remunerată, fie neremunerată, care ar fi incompatibilă cu ori care ar sustrage de la îndeplinirea propriu-zisă a îndatoririlor;
- Regulile privind modul de a reacționa la astfel de oferte improprii și/sau
- Cererea de a nu acorda tratament preferențial sau acces privilegiat la serviciile publice foștilor funcționari publici.¹⁸

Respectarea codului. Astfel de coduri de conduită sînt elaborate sub conducerea ministrului de resort ori a șefului serviciului public. Funcționarul public are obligația să respecte acest cod și, prin urmare, să aibă grijă să-i cunoască prevederile și să fie atent la orice modificare. El sau ea trebuie să ceară un sfat de la instanțele indicate atunci cînd nu este sigur(ă) cum să procedeze. Prevederile codului constituie o parte integrantă a termenilor de angajare în serviciu a funcționarului public. Încălcarea acestora poate conduce la aplicarea unor sancțiuni disciplinare. Funcționarul public care negociază termenii de angajare trebuie să includă în contractul de angajare o prevedere în legătură cu obligativitatea respectării codului dat. Tot așa, funcționarul care supraveghează sau conduce alți funcționari publici are responsabilitatea de a urmări cum respectă aceștia codul respectiv și de a lua ori propune măsurile disciplinare respective atunci cînd acesta se încalcă.

În sfîrșit, organele administrației publice trebuie, în mod regulat, să revadă prevederile codului de conduită și să le modifice, dacă e cazul.¹⁹

Codurile de conduită în sectorul privat

Exact ca și în sectorul public, companiile private dispun, de asemenea, de coduri de conduită, care tratează comportamentul corupt al angajaților lor ca pe un comportament inacceptabil. În Capitolul 20 sînt relatate exemple de coduri de conduită ale principalilor furnizori în sectorul apărării.

¹⁸ Pentru mai multe detalii și alte clauze, vezi *Codurile de conduită pentru funcționarii publici*.

¹⁹ *Ibidem*, 14, Articolul 28.

La nivel internațional, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică a inclus, la momentul oportun, corupția și manifestările sale transfrontaliere în Convenția cu privire la combaterea mituirii funcționarilor oficiali străini în tranzacțiile internaționale de afaceri din 1999.²⁰ Stipulările acestei Convenții sînt completamente aplicabile comerțului cu arme.

Mituirea și conflictul de interese sînt printre cele mai menționate tipuri de comportamente în codurile de conduită. Cercetătorii academici chiar ajung la concluzia că prezența sau absența unei politici îndreptate împotriva mituirii este un indicator-cheie pentru nivelul general de etică și moralitate în companie.²¹

Pe de altă parte, cercetările empirice conduc spre concluzia că variatele tipuri de comportamente corporative nu sînt, în general, cuprinse în codurile internaționale și sînt mult afectate de alți factori. Cu toate acestea, cercetările arată că aceste coduri de conduită pot avea un impact pozitiv. Corupția, de exemplu, nu descrește exclusiv datorită codurilor, dar codurile deschid calea spre un dialog mult mai formal și mai constructiv și, astfel, creează un fundal pozitiv.²²

Codurile corporative de conduită sînt sugerate, dimpreună cu reglementările de stat și codurile de conduită ale asociațiilor profesionale, drept căi eficiente de implementare a unei schimbări generale în diferite ramuri ale industriei pentru a contracara conflictul de interese și politica de mituire.²³

Există un număr mare de asociații profesionale din domeniul apărării naționale care dispun de coduri etice. În Statele Unite, de exemplu, majoritatea marilor contractori din domeniul apărării fac parte din Inițiativa Industriei de Apărare (Defense Industry Initiative. Pentru detalii, vezi Caseta 20.1). În Europa, o activitate similară se desfășoară în cadrul Asociației Industriei Aerospațiale și de Apărare (Aerospace and Defence Industries Association of Europe – ASD), care s-a soldat cu adoptarea Standardelor Industriale Comune din Industria Europeană Aerospațială și de Apărare. În Caseta 20.2 se conține o scurtă descriere a principiilor etice și a activităților anticorupție ale ASD.

²⁰ Organization for Economic Co-operation and Development, *Convention on Combating Bribery of Foreign Officials in International Business Transactions* (februarie 1999), www.oecd.org/document/21/0,3343,en_2649_34859_2017813_1_1_1_1,00.html.

²¹ Bert Scholtens și Lammertjan Dam, „Cultural Values and International Differences in Business Ethics“, *Journal of Business Ethics* 75:3 (2007), p. 273-84, apud A. Scott Carson, Mark Baetz, Shelley McGill, *Codes of Conduct in the Private Sector* (Toronto: EthicsCentre CA, April 2008), p. 16, www.ethicscentre.ca/EN/resources/ethicscentre_codes_april08.pdf.

²² Carson, Baetz și McGill, *Codes of Conduct* (2008), p. 13.

²³ *Ibidem*, p.19.

Pactele de integritate

Transparency International a propus o formă novatoare de consolidare a integrității și de promovare a unei conduite potrivite atât pentru funcționarii publici, cât și pentru furnizorii de bunuri și de servicii către sectorul apărării. Așa-numitele „Pacte de Integritate în Apărare” sînt destinate pentru curmarea corupției în procesul de executare a contractelor în domeniul apărării naționale. Această idee, prezentată pe scurt în Caseta 15.9, a fost realizată în Polonia. Totodată, alte state membre ale NATO și țările partenere fac primii pași în introducerea Pactelor de Integritate în apărare. Ministerul Apărării al Bulgariei, la rîndul său, examinează posibilitatea încheierii obligatorii a unor astfel de pacte în domeniul achizițiilor militare de amploare.

În cadrul examinării riscurilor de corupție și a codurilor de conduită ale funcționarilor publici și furnizorilor din sectorul apărării, astfel de cadre voluntare normative sînt fortificate și de reglementările de stat. În Caseta 7.7 se aduce un exemplu de reglementări federale din SUA, care cer ca firmele contractate în domeniul apărării să dispună de programe de însușire etică, în caz contrar, companiile date pot fi suspendate sau excluse din procesul de executare a contractelor de stat.²⁴

Caseta 15.9. Pacte de Integritate în Apărare

Pactele de integritate sînt instrumente dezvoltate de Transparency International pentru a aborda problema corupției în procesul de executare a contractelor publice. Din momentul creării lor, pactele au fost dezvoltate pentru a fi folosite în continuare în domeniul achizițiilor publice pentru apărarea națională.

Un Pact de Integritate în Apărare conține, de obicei, trei caracteristici de bază:

- Un scurt contract, în care toți participanții la licitație și organizația care procură cad de acord în privința unor anumite angajamente de nemituire specificate, iar licitanții convin asupra extinderii regulilor de verificare. Licitanții se înțeleg, totodată, asupra unor sancțiuni, inclusiv excluderea din licitație, în cazul în care cineva dintre ei va fi găsit vinovat de încălcarea angajamentelor asumate reciproc.
- Un monitor independent, care va asigura că toate părțile contractuale își respectă angajamentele asumate. Aceasta, ca regulă, înseamnă includerea în joc a unui expert tehnic independent care face o trecere în revistă a documentelor prezentate la licitație, pentru a

²⁴ În acest caz concret, pentru refuzul conștient de a divulga încălcări ale Legii cu privire la declarații false, legate de performanțele obținute în urma executării contractelor și a subcontractelor de stat, dar și pentru refuzul de a divulga încasarea unor supraplăți regulate în urma îndeplinirii contractelor de stat.

stabili existența unor influențe nepotrivite sau corupte, și care se află la dispoziția licitanților în cazul apariției unor îngrijorări ori plîngerii.

- Mai multă transparență la întocmirea documentelor și la organizarea proceselor. Intensificarea transparenței permite, de asemenea, o mai mare participare a publicului larg și a societății civile și consolidează încrederea în procesul dat.

O mostră a Pactului de Integritate din Apărare este plasată pe pagina web a Transparency International *Defence Against Corruption*: www.defenceagainstcorruption.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=37.

Sursă: Mark Pyman, *Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments: Ten Practical Reforms* (London: Transparency International – UK, aprilie 2009), p. 36.

Aplicarea transfrontalieră a acestui principiu, de exemplu, interdicția de a participa la achiziții, validată pe plan internațional²⁵, pentru infracțiuni de corupție, poate să se transforme într-un și mai puternic instrument de curmare a corupției legate de procesul de procurare a bunurilor și serviciilor de apărare.

Accesul la informație, transparența și guvernarea

Multe dintre reglementările discutate deja nu ar putea fi implementate, dacă activitatea funcționarilor publici nu ar fi transparentă, iar guvernul nu ar fi responsabil în fața popoului. Convenția ONU împotriva corupției stabilește cerințe explicite privind transparența și responsabilitatea (Articolul 10). În acest articol se solicită ca țările semnatare să întreprindă toate măsurile necesare pentru extinderea transparenței în administrația lor publică. Printre măsurile prescrise de Convenția ONU pentru creșterea transparenței și a responsabilității, se numără:

- Adoptarea procedurilor și reglementărilor care permit reprezentanților publicului larg să obțină, acolo unde este cazul, informații în legătură cu organizarea, funcționarea și procesul de luare a deciziilor în cadrul administrației publice și, respectînd intimitatea și confidențialitatea datelor personale, în legătură cu deciziile și actele legislative care prezintă interes pentru cetățeni;
- Simplificarea procedurilor administrative, acolo unde este cazul, pentru a facilita accesul public la organele competente ale puterii și
- Publicarea informației care poate include rapoarte periodice privind riscurile corupției în cadrul administrației publice.

²⁵ Exact ca și interdicția care se aplică în SUA unor companii în vederea restricționării accesului acestora la contracte cu orice departament federal.

O măsură relativ simplă, dar cu un solid efect preventiv, este de a face accesibilă publicului larg informația despre averea funcționarilor publici, odată cu intrarea acestora în funcțiune, dar și de a actualiza această informație în mod regulat.

Transparența poate fi mărită considerabil prin introducerea legii cu privire la libertatea informației. În acest fel, membrii societății civile vor avea acces garantat la informație. Experiența națională în această privință diferă. În unele țări, legea limitează accesul doar la informația care se referă la funcțiile publice sau la informații de importanță publică, ori le cere solicitanților să prezinte motivele pentru care aceștia au nevoie de asemenea informații. De regulă însă, accesul la informație trebuie aplicat „tuturor informațiilor deținute, indiferent de formă, sursă, data apariției, statutul oficial, fie că a fost generată de structura care o deține, fie că este clasificată”.²⁶

Date fiind căile de facilitare a accesului, legea cu privire la libertatea informației trebuie să corespundă câtorva standarde internaționale, pentru a asigura:

- Dreptul de a înainta cereri verbale;
- Obligația organelor administrației publice de a numi un funcționar pentru a asista solicitantii;
- Obligația de a prezenta informația cât mai curînd posibil și, în orice caz, într-un timp limitat;
- Dreptul de a specifica preferința privind forma accesului, cum ar fi examinarea originalului documentului solicitat, a copiei electronice sau a fotocopiei și
- Dreptul solicitantului de a primi, în scris, o înștiințare în legătură cu refuzul, argumentat, de a acorda accesul la informație.²⁷

Recenta publicație a Băncii Mondiale cheamă la promovarea accesului la informație și transparență în domeniul judiciar, făcîndu-l mai democratic și mai deschis pentru oameni. Problema aici are două dimensiuni: promovarea accesului la informație și transparența în ceea ce privește funcționarea administrativă a instanțelor de judecată, precum și atribuțiile acestora. Prima dimensiune se referă la chestiuni legate de buget, de averi și de declarațiile pe venit, la statisticile judiciare, la transparența și participarea cetățenilor la procesul de numire a judecătorilor, pe cînd cea de-a doua dimensiune cuprinde publicarea sentințelor emise de curți, accesul la dosare în cazurile legate de corupție și la procedurile disciplinare aplicate funcționarilor judecătorești.²⁸

²⁶ Toby Mendel, „Legislation on Freedom of Information: Trends and Standards“, *PREMNotes*, nr. 93 (World Bank, octombrie 2004), <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/premnote93.pdf>.

²⁷ *Ibidem*, p. 2.

²⁸ Alvaro Herrero și Gaspar Lopez, *Access to Information and Transparency in the Judiciary*, WBI Working Paper (Buenos Aires, Asociación por los Derechos Civiles, aprilie 2009), <http://go.worldbank.org/IIB514XG10>.

Buna guvernare este baza unei abordări strategice a reducerii riscurilor corupției, adoptată în *Culegerea* de față. În această privință, multe lucruri se pot realiza pe cale administrativă, fără necesitatea de a reforma legislația în genere. Ne referim aici la măsurile de abolire a licențelor inutile, la eficientizarea procedurilor, la limitarea zonelor de libertate de acțiune (prin definirea criteriilor, acolo unde este nevoie), la crearea unor posibilități reale pentru adresările și plîngerile cetățenilor și multe altele.²⁹

Atît în Partea a II-a, cît și în Partea a III-a a *Culegerii*, se oferă exemple de extindere a bunei guvernări în domeniul apărării naționale și impactul acestor practici asupra lichidării corupției în apărare.

În acest context, Actul Guvernului SUA din 1993 cu privire la performanțe și rezultate este un exemplu de cadru normativ comprehensiv pentru limitarea ineficienței și a pierderilor în activitatea guvernului, abordînd necesități publice vitale și menținînd încrederea publică. Actul este destinat pentru:

- 1) Creșterea încrederii poporului american în capacitatea Guvernului Federal de a întreține sistematic agențiile federale responsabile de obținerea rezultatelor scontate;
- 2) Inițierea reformei programelor de performanță printr-o serie de proiecte-pilot în ceea ce privește stabilirea scopurilor pe care le urmăresc aceste programe, evaluarea gradului de îndeplinire a programelor în raport cu scopurile stabilite și raportarea publică în legătură cu progresul acestora;
- 3) Ameliorarea eficacității și responsabilității publice a programelor federale prin re-centrarea atenției asupra rezultatelor, calității serviciilor și satisfacerii clienților;
- 4) Ajutor acordat managerilor federali pentru îmbunătățirea modului de furnizare a serviciilor, prin responsabilizarea lor pentru planificarea gradului de îndeplinire a obiectivelor programului și prin oferirea de informații despre rezultatele programului și calitatea serviciilor;
- 5) Îmbunătățirea procesului de luare a deciziilor în Congres prin oferirea de mai multă informație obiectivă privind atingerea obiectivelor permanente și eficacitatea relativă a programelor federale și a cadrului de cheltuieli și
- 6) Perfecționarea managementului intern al guvernului federal.³⁰

În ansamblu, Actul respectiv cere introducerea în toate agențiile guvernamentale a planificării strategice, a planurilor și rapoartelor anuale de performanță, dar și a indicatorilor de îndeplinire a bugetului, în cadrul promovării responsabilității și flexibilității mana-

²⁹ Pope, *Confronting Corruption* (2000), p. 270.

³⁰ The White House, Office of Management and Budget, *Government Performance Results Act of 1993*, www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra_gplaw2m.

geriale. În Caseta 15.10 este prezentat un exemplu de suport educațional în implementarea Actului Guvernului SUA cu privire la performanță și rezultate în toate sferile instituției de apărare națională.

Concluzie: despre importanța reglementărilor legislative

Nu încapе îndoială că activitatea de curmare a corupției în domeniul apărării, ca și în majoritatea sectoarelor de stat, trebuie să se bazeze pe un cadru legislativ adecvat. Acest cadru trebuie să ofere soluții pentru prevenirea corupției, persecutarea infractorilor și confiscarea cîștigurilor obținute în urma infracțiunilor de corupție, protejînd, în același timp, victimele, martorii și informatorii. Realizarea unor astfel de măsuri coercitive presupune un anumit nivel de acces la informație și cooperare internațională, adecvate realităților caracteristice unei lumi globalizate.

Caseta 15.10. Suportul educațional pentru managementul de performanță

Colegiul de Management al Resurselor Informaționale care face parte din Universitatea Națională de Apărare din Washington – oferă studii în domeniul managementului de performanță la disciplinele corespunzătoare pentru militarii de rang mijlociu și superior din forțele armate, dar și pentru funcționarii civili de același nivel.

Programul Avansat de Management este un program de licență rezidențial care durează paisprezece săptămîni. Trei dintre cursurile sale de bază sînt orientate nemijlocit spre creșterea performanței în domeniul apărării:

- Cursul „Bazele de stat ale managementului resurselor informaționale” prezintă conceptele, politicile și actorii managementului resurselor din sectorul public, focalizînd atenția asupra aplicării acestor concepte și politici, concepute drept mecanisme ale guvernării moderne. Accentul se pune pe aplicarea și interacțiunea resurselor financiare, informaționale și umane pentru a atinge scopurile politice și legislative și pentru a îndeplini misiunile sectoriale.
- Cursul „Măsurarea rezultatelor performanței organizaționale” se referă la strategiile și tehnicile de evaluare a performanțelor organizației, ca parte a proceselor de planificare și bugetare. Aici se valorifică lecțiile însușite din experiența conlucrării interministeriale în ceea ce privește abordările și resursele solicitate pentru stabilirea și validarea unor instrumente de măsurare a indicatorilor de performanță, pentru colectarea și organizarea datelor cu privire la acestea, precum și pentru analiza și modul de raportare a rezultatelor.
- Cursul „Strategii pentru perfecționarea procesului” se focalizează asupra strategiilor, metodelor și resurselor de perfecționare, administrare și controlare a proceselor din interiorul agențiilor și între agențiile federale.

Sursă: National Defense University, Information Resources Management College website, „Advanced Management Program (AMP)”, www.ndu.edu/irmc/pcs/pcs_amp.html.

Atunci cînd facem o trecere în revistă a legislației penale și anticorupție, trebuie să recunoaștem interconexiunile existente dintre diferite strategii. De exemplu, libertatea mass-mediei va avea puține consecințe, dacă jurnaliștii nu vor dispune de un acces adecvat la informațiile de stat. De asemenea, eforturile de a extinde legile anticorupție nu vor aduce rezultatele așteptate, dacă organele de drept vor fi slabe și corupte.

Atunci cînd legislația este aplicată în mod eficient, efectuarea unor modificări și actualizări legislative va permite eradicarea practicilor corupte și a metodelor tot mai tehnologizate de acumulare ilicită și de spălare a banilor. Pe de altă parte, atunci cînd legislația este aproape optimă, dar implementarea sa este insuficientă, nu ar trebui să ne concentrăm exhaustiv asupra cadrului legislativ, ci să ne focalizăm mai degrabă atenția asupra îmbunătățirii mecanismelor instituționale și atragerii societății civile și a sectorului privat în procesul de consolidare a integrității.

Ghidurile voluntare, raționalizarea procedurilor administrative, creșterea transparenței și consolidarea mecanismelor de management, a controlului parlamentar și a implicării societale – care vor fi tratate în continuare în această *Culegere* – contribuie la capacitatea instituțională de a contracara corupția în sectorul apărării.

Capitolul 16

Factorul uman

Oricare ar fi cadrul legislativ sau organizațional al instituției militare naționale, oamenii sînt cei care îl creează. De aceea obiectivul fundamental al activității anticorupție în domeniul apărării este de a influența comportamentul uman: de a promova conduita profesională și etică și de a descuraja folosirea funcției oficiale pentru obținerea unui beneficiu personal. În Capitolul 2 sînt expuse modalitățile utilizate în acest sens. În primul caz, actul de corupție este descurajat prin ridicarea costurilor sau „poverii” morale a corupției. În al doilea caz, este vorba de contracararea corupției prin sporirea riscurilor, îmbinînd creșterea probabilității de depistare și de pedepsire. Trei instrumente specifice au fost introduse pentru a atinge aceste scopuri: consolidarea integrității, creșterea transparenței și sporirea responsabilității.

În capitolul de față, aceste abordări și instrumente vor fi examinate într-un context mai larg. Analizînd cea mai bună modalitate de a înțelege și influența acțiunile unui individ în parte, trebuie luate în considerare motivele comportamentului său, precum și acel context organizațional larg în care aceste motive își exercită acțiunea. În același timp, va fi analizat modul în care organizațiile pot să consolideze mai bine comportamente etice și profesionale pozitive, dar și să descurajeze comportamente lipsite de etică. În cele din urmă, va fi examinată și modalitatea prin care poate fi creat un astfel de mediu organizațional, în care indivizii să ia decizii etice.

Motivele comportamentului uman

Comportamentul cuprinde toate acțiunile umane sau, în termenii științifici, comportamentul este „o combinație de reacții observabile și descriptibile ale unui organism la stimulenți interni și externi”. Acțiunile etice constituie doar o subcategorie a întregului comportament. Comportamentul poate fi conștient sau subconștient, deschis sau închis, voluntar sau involuntar și include orice acțiune vizibilă din exterior pe care o persoană o poate întreprinde, cum ar fi vorbirea, mișcarea, exprimarea emoțiilor. Comportamentul este condiționat atît de motive interne, cît și de mediul ambiant. Din motivele interne fac parte ereditatea, cunoștințele, personalitatea, atitudinea, valorile, abilitățile și necesitățile. Din motivele ambientale fac parte motivele sociale (determinate de alți oameni), motivele fizice (clima, topografia, infrastructura, obiectele) și evenimentele.

Comportamentele specifice reprezintă efortul omului de a influența mediul nostru ambiant pentru a-și satisface necesitățile. Aceste necesități se manifestă în conștiința noastră ca dorințe, dar sînt descrise în termenii științifici, în ambele lor forme, conștiente

și subconștiente, ca „motive“. Consecințele comportamentelor, atît cele intenționate, cît și cele neintenționate, generează un feedback, fie direct, atunci cînd percepem necesitatea ca fiind (sau nefiind) satisfăcută, fie indirect, adică prin mesajele pe care le primim de la alți oameni. Acest feedback se transformă apoi într-un motiv extern care ne influențează mai departe comportamentul. Feedbackul este consolidat prin repetare insistentă și poate fi interiorizat, de exemplu, prin adoptarea normelor sociale.

Comportamentele au adesea consecințe neintenționate pozitive sau negative, care pot fi legate de necesitatea urmărită, dar pot avea doar conexiuni tangențiale ori niciun fel de conexiuni cu aceasta. În aceste circumstanțe, percepția feedbackului poate fi dificilă, deoarece conexiunea logică dintre comportament și feedback poate să nu fie chiar atît de evidentă. De exemplu, primirea unui premiu prestigios poate fi percepută de cineva tocmai ca o consecință a nesfîrșitelor ore de muncă voluntară peste program. Dar, în același timp, această persoană poate să nu conștientizeze faptul că, de pildă, colegii săi de serviciu s-ar putea să perceapă premiul dat ca pe o obligație de a lucra ei înșiși peste program.

Necesitățile nu sînt la fel. Pe la mijlocul secolului al XX-lea, psihologul Abraham Maslow scria că unele necesități, atunci cînd nu sînt satisfăcute, devin motive comportamentale mai puternice decît altele. Cînd omului îi este sete, el mai întîi caută apă de băut, apoi caută de mîncare; cînd este flămînd, căutarea hranei dislocă toate preocupările privind satisfacția pe care vrea să o obțină în urma muncii; cînd omul se simte în nesiguranță (fizică, emoțională, financiară), îi este greu să se concentreze asupra realizării întregului său potențial uman prin „autoactualizare“. Maslow sugerează o piramidă din cinci trepte, reprezentînd „ierarhia necesităților“. În esență, piramida lui Maslow ne dă de înțeles că necesitățile care se află la un nivel superior nu pot fi satisfăcute înaintea celor care se află la un nivel inferior.¹ Odată ce o necesitate de la nivelul inferior este satisfăcută, aceasta își pierde relevanța ca motiv comportamental și omul caută să-și satisfacă următoarea necesitate, în ordine ascendentă. Piramida lui Maslow este folosită pe larg în prezent și merită o atenție mai specială (vezi Figura 16.1 pentru reprezentarea grafică a „piramidei lui Maslow“). Piramida include următoarele elemente:

Necesitățile fiziologice

Necesitatea de oxigen, de hrană, de apă și de o temperatură relativ constantă a corpului se numără printre nevoile cele mai importante. Această treaptă mai include și necesitatea de a fi activ, de a se odihni, de a dormi, de a distruge deșeurile activității umane, de a evita durerea și de a face sex. Dacă omul este lipsit de toate acestea, necesitățile respective devin prioritare.

¹ Teorie formulată pentru prima dată în: Maslow, „A Theory of Human Motivation“, în *Psychological Review* 50:4 (iulie 1943), p. 370–396.

Siguranța/ securitatea

Atunci când necesitățile fiziologice imediate sînt satisfăcute și nu mai sînt motive comportamentale, apare necesitatea de siguranță și de securitate. Acestea presupun protecția fizică a corpului și a sănătății umane, precum și resursele pe care se bazează ființa noastră pentru a-și satisface necesitățile fizice actuale și viitoare. Aceste resurse pot fi materiale, precum banii și averea, sociale, precum familia și locul de muncă, sau chiar nevoia mai generală de structură, ordine sau limite.

Dragostea/ comunicarea/ apartenența socială

Cînd necesitățile fiziologice primare și cele legate de siguranță/ securitate sînt satisfăcute, oamenii sînt încercați de sentimente de singurătate și de înstrăinare. Acestea sînt manifestările necesității umane de dragoste, de afecțiune și de afiliere (în același fel precum foamea este manifestarea necesității de hrană) și sînt satisfăcute prin prietenie, iubire, relații afectuoase și activități comunitare. Necesitățile respective presupun exprimarea sentimentelor noastre față de alții, receptarea sentimentelor celorlalți față de noi și sentimentul apartenenței la o comunitate.

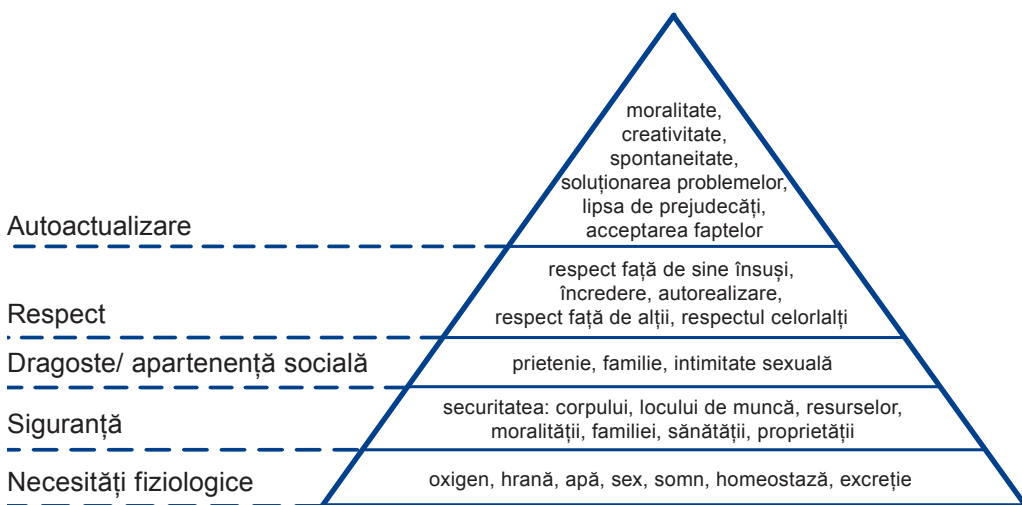


Figura 16.1: Piramida lui Maslow²

² Janet A. Simons, Donald B. Irwin și Beverly A. Drinnien, *Psychology – The Search for Understanding* (New York: West Publishing Company, 1987).

Stima și recunoașterea

Cînd necesitățile care se află pe primele trei trepte ale piramidei sînt satisfăcute, oamenii se concentrează asupra dorinței lor de a fi respectați și recunoscuți. Maslow identifică două forme ale acestei necesități. Prima formă este satisfăcută prin exprimarea respectului de către alții, ceea ce conduce spre sentimentul posedării unui statut, al recunoașterii propriei valori, al aprecierii, atenției, reputației, demnității și chiar al dominării celorlalți (validată prin acceptarea acestora din urmă). Maslow consideră această formă de satisfacere a necesității drept inferioară, deoarece este dependentă de acțiunile altora. A doua formă este respectul de sine, inclusiv sentimente precum confidența, competența, succesul și încrederea în sine însuși. Maslow consideră această formă drept superioară, deoarece este mai puțin dependentă de acțiunile altor oameni.

Autoactualizarea

Cînd toate necesitățile aflate pe treptele inferioare ale piramidei sînt satisfăcute, oamenii se concentrează asupra necesității lor de „autoactualizare”, ceea ce înseamnă dorința de exprimare a abilităților lor unice și a rolului lor ca indivizi: „Un muzician trebuie să compună muzica, un pictor trebuie să picteze și un poet trebuie să scrie.” Răspunsurile la aceste necesități sînt creativitatea, conștiința de sine, etica și setea de cunoștințe. În practică, răspunsurile acestea sînt foarte individualizate, în comparație cu reacțiile clare și destul de universale, menite să satisfacă necesitățile de pe cele patru trepte inferioare.

Înțelegerea dinamicii de bază a comportamentului uman – a motivelor, comportamentului, consecințelor și feedbackului – este foarte importantă pentru un management și conducere eficiente. Piramida necesităților a lui Maslow reprezintă un instrument adițional valoros pentru a diferenția necesitățile și a înțelege diferențele dintre acestea, care motivează comportamentul la locul de muncă. Ea poate contribui, de asemenea, la proiectarea și direcționarea activității anticorupție. Eforturile tradiționale de descurajare, de exemplu, acționează asupra celor care pot fi prinși în acte de corupție prin amenințarea cu pierderea salariului, a poziției ocupate și chiar a libertății, adică la nivelul securității personale, conform piramidei lui Maslow. Dar aceste riscuri pot avea o influență redusă pentru acei indivizi care astăzi se simt în siguranță; atenția lor este concentrată asupra altor necesități, precum relațiile sociale sau respectul, și care pot fi prost adaptate la riscurile de la nivelul de securitate (pînă în momentul în care aceste riscuri vor deveni permanente). Pentru astfel de indivizi, se pot dovedi mult mai eficiente măsurile de descurajare care expun riscurilor relațiile sociale sau reputația lor. Același lucru se poate spune și despre eforturile de consolidare a integrității care, în forma sa pur „kantiană”, este relevantă numai pentru un mic segment al populației, focalizat asupra autorealizării morale. În încheiere, se poate afirma că atît descurajările, cît și recompensele trebuie proiectate, pentru a putea fi aplicate, la toate punctele posibile de intersecție a necesităților.

Contextul organizațional

Înainte de a arunca o privire mai detaliată asupra promovării unui comportament etic, vom examina contextul organizațional în care acest comportament se manifestă. În mod tradițional, discuțiile despre organizații încep cu diagrame structurale, trec mai departe la responsabilități și interdependențe, iar mai apoi abordează procesele-cheie. Elementul uman deseori este subreprezentat. Mult mai utilă pentru descurajarea corupției ar fi abordarea comportamentului organizațional ce s-ar focaliza asupra analizei sistemice a interdependențelor dintre indivizi, grupuri, organizația ca atare și sistemul social din jurul lor. Unele aspecte specifice ale acestei analize sînt expuse în continuare.

Comportamentul *individual*, văzut prin prisma relațiilor cu organizația, se manifestă în trei dimensiuni. Prima dimensiune este *îndeplinirea sarcinilor*: seturi de activități care trebuie îndeplinite pentru a produce rezultatul scontat. În majoritatea organizațiilor, această dimensiune se bucură de cea mai mare atenție din partea managerilor, avînd ca principiu motivarea indivizilor și a colectivelor de a spori eficacitatea. A doua dimensiune este *îndeplinirea programului etic*: asigurarea faptului că activitatea este îndeplinită într-un mod care satisface standardele etice. Acestea trebuie să fie cel puțin niște standarde de legalitate; în mod ideal, ele ar trebui să cuprindă și efortul de a trăi în conformitate cu felul cum societatea percepe binele și răul. Această dimensiune, precum și conformitatea în general, este focarul central al activității anticorupție. A treia dimensiune este *îndeplinirea programului contextual*: constă din activitățile care nu se numără printre sarcinile de îndeplinit, dar care contribuie la eficiența colaboratorilor, grupelor, organizației – acesta este, de fapt, contextul mai general în care individul muncește. Această dimensiune deseori este, întru cîtva, neglijată, cu toate că reprezintă o investiție de lungă durată și foarte importantă în construirea unei ambianțe organizaționale și culturale în care toate sarcinile sînt îndeplinite în concordanță cu normele etice consacrate.

Este util să menționăm și faptul că activitatea anticorupție este nimic altceva decît o piesă dintr-un angrenaj etic mai mare. Soluționarea problemelor etice este o parte a activității zi de zi, chiar dacă nivelul de corupție este foarte scăzut. Comportamentul colectiv nonetic, amoral, constă în reducerea controlului de calitate, în tănuirea incidentelor, în abuz sau în falsuri (de exemplu, în privința concediilor medicale), în înșelarea clienților și în supunerea colaboratorilor la presiuni inadecvate. Sondajele arată că cei care au un comportament nonetic, de cele mai multe ori, invocă niște cauze legate de management: presiunea de a îndeplini normele de lucru și de a se conforma bugetului, conducerea slabă, resursele insuficiente, supraefortul și lipsa recunoașterii. Problemele financiare personale figurează la sfîrșitul acestei liste.

Personalitatea constă din tipare stabile de comportament manifestate de-a lungul timpului. Personalitatea are multe fațete și este variată; dar, pornind de la modul în care

oamenii se acomodează la condițiile de muncă, există doar trei *orientări organizaționale principale* ale personalității. Acestea sînt:

- *Personalitatea organizatorică*. O puternică identificare cu organizația pentru care muncește; obținerea recompenselor și avansării în cadrul organizației constituie un indicator important al succesului.
- *Personalitatea profesionistă*. O identificare mai pronunțată cu natura muncii prestate decît cu organizația pentru care o prestează.
- *Personalitatea indiferentă*. Identificarea cu activități fără nicio legătură cu munca prestată.

Pentru fiecare persoană în parte acești factori coexistă într-un oarecare echilibru, unul dintre factori fiind, de obicei, dominant. Factorii respectivi sînt cheia loialității față de organizație. Alți factori ai loialității sînt continuitatea (credița că locul de muncă dat este mai bun decît oricare altul, de oriunde din altă parte), identitatea (credița fermă în scopuri și în valori comune) și standardele comportamentale (determinate de presiunile sociale).

Acești factori de personalitate au o legătură directă cu programele anticorupție. În primul rînd, activitatea de consolidare a integrității poate cuceri „aliați psihologici” importanți, dacă se va concentra asupra schimbărilor pozitive ce se asociază orientării organizaționale a personalității. Sporind mai curînd atenția asupra agendei pozitive de perfecționare a organizației sau a modului de îndeplinire a sarcinilor, decît pur și simplu „povara morală” a actului de corupție, poate fi mobilizat un număr mult mai mare de indivizi pentru atingerea unor rezultate permanente, reducerea corupției fiind, în acest context, un efect pozitiv colateral. Asemenea eforturi vor fi și mai eficiente dacă vor ține cont de varietatea motivelor pentru care oamenii manifestă un angajament plener – loialitatea față de organizație, dedicarea în muncă, protecția muncii, ideologia sau presiunile sociale –, atrăgînd astfel grupuri de funcționari cît mai largi.

Problemele *organizaționale* pot avea un impact semnificativ asupra predispoziției sau rezistenței la corupție, precum și asupra succesului activității de consolidare a integrității. Din acestea fac parte și probleme precum structura și responsabilitățile, procesele de coordonare și de luare a deciziilor. Problemele de ordin organizațional țin și de eforturile motivaționale și de cultura organizațională, la care ne vom referi în capitolele următoare.

Structura este una dintre cele mai vizibile caracteristici din afară ale organizației și, deloc întîmplător, una dintre țintele favorite ale schimbărilor în numele reformei. Fără a enumera meritele unei structuri particulare, merită să menționăm cîteva factori umani. În primul rînd, indiferent de structură, este important ca responsabilitățile să fie clar definite, fără suprapuneri sau goluri. Aceasta permite evitarea confuziilor și a conflictelor inutile, în special la nivelul managerilor, adică al unui grup de indivizi care, în mod firesc, sînt competitivi și protectivi a ceea ce privește prerogativele pe care le dețin. Divizarea efectivă a responsabilităților mai poate contribui la consolidarea integrității și prin faptul că

multipli participanți la proces, fiecare cu perspective și cu mandat instituțional distinct, vor fi incluși în procesul de luare a deciziilor. De exemplu, în domeniul managementului de personal, de determinarea necesităților de cadre pentru planificarea strategică a dezvoltării resurselor umane, de managementul zilnic al mișcării cadrelor și de evaluarea programelor trebuie să se ocupe elemente distincte ale staffului instituției. În domeniul de achiziții, la fel, este nevoie de colaboratori diferiți pentru stabilirea de necesități, pentru planificare, pentru încheierea contractelor și efectuarea auditului. Astfel se și creează sistemul firesc de control și bilanț.

Mecanismele eficiente de *coordonare pe orizontală* sînt vitale pentru asigurarea integrității și transparenței. Sistemul de coordonare trebuie să permită tuturor participanților la proces să efectueze un schimb de informații comune, să facă evaluări bazate pe variatele lor abordări și perspective instituționale și să discute deschis toate acestea cu colegii lor pentru a defini calea de găsire a soluțiilor de jos în sus. Informația trebuie să circule în mod liber și nestingherit, apelînd, în mod ideal, la un sistem ce ar „propulsa-o” către toți participanții relevanți. Ședințele regulate interdepartamentale contribuie la creșterea transparenței; în lipsa acestora, coordonarea se efectuează prin mecanisme informale mult mai opace. Procesul de coordonare și sporirea transparenței pot fi impulsionate și mai mult, dacă colaboratorii respectivi cu funcții foarte importante vor avea un supraveghetor superior comun (de exemplu, un viceministru). Pe de altă parte, persoanele care efectuează controlul (de exemplu, oficiile de audit, inspectorii generali) nu trebuie să aibă același supraveghetor cu colaboratorii pentru care poartă răspundere.

Factorul uman joacă un rol important și în asigurarea integrității în procesul de *luare a deciziilor*. Participanții la acest proces trebuie să fie clar identificați și trebuie să aibă idei foarte clare în ceea ce privește eforturile investite, rezultatele scontate și criteriile de luare a deciziilor. Cei care iau deciziile trebuie să declare conflictele de interese, să se retragă cînd este cazul și să-și declare averile. În Casetă 16.1 este prezentat îndrumarul ONU privind conflictul de interese în activitatea funcționarilor de stat.

Motivarea comportamentului etic

Motivarea performanțelor durabile este o sarcină managerială cheie în orice organizație. Finalitatea acestei sarcini este alinierea intereselor organizaționale – îndeplinirea sarcinilor, performanța etică și contextuală – la nevoia indivizilor de satisfacție fiziologică, de securitate, de apartenență, de stimă și de autoactualizare. Motivarea se realizează cel mai bine printr-o îmbinare a mecanismelor pozitive de feedback, cum ar fi:

- Faima, recunoașterea și respectul (care satisfac necesitatea recunoașterii publice);
- Consolidarea colectivului (team-building), loialitatea și o comunicare bună (care fortifică sentimentul de apartenență);

Caseta 16.1. Ghidul ONU privind conflictul de interes în activitatea funcționarilor publici

II. Conflictul de interes și descalificarea

Funcționarii publici nu pot să-și folosească poziția oficială pentru promovarea propriilor interese financiare sau ale familiei lor. Ei nu pot încheia nicio tranzacție, dobândi nicio poziție sau funcție ori avea un interes financiar, comercial sau de altă natură comparabilă, ce ar fi incompatibile cu funcția pe care o ocupă, cu împuternicirile și obligațiile de serviciu ori cu îndeplinirea acestora.

Funcționarii publici trebuie să-și declare, în măsura pe care o cere funcția ocupată și în conformitate cu legislația și cu regulamentele administrative, interesele de afaceri, comerciale și financiare sau activitățile care sînt întreprinse în scopul de a obține un profit financiar și care pot crea un posibil conflict de interes. În cazul unor conflicte de interes posibile sau sesizabile dintre obligațiile și interesele personale ale funcționarilor publici, aceștia trebuie să se conformeze măsurilor stabilite, să reducă ori să elimine un astfel de conflict de interes.

Funcționarii publici nu pot să folosească, pentru nicio perioadă de timp, banii, proprietatea, serviciile ori informațiile publice dobîndite și deținute în exercițiul funcțiunii, sau ca rezultat al exercițiului funcțiunii, pentru alte scopuri decît cele care țin de serviciul lor oficial.

Funcționarii publici trebuie să se conformeze măsurilor stabilite de lege sau de politicile administrative, conform cărora, după plecarea din posturile oficiale, aceștia nu vor căuta obținerea unor avantaje nepotrivite de pe urma deținerii în trecut a poziției respective.

Sursă: United Nations, UN International Code of Conduct for Public Officials, Anexă, A/RES/51/59, 82nd plenary meeting (12 decembrie 1996).

- Stimulentele financiare (care satisfac necesitatea de securitate și oferă resurse relevante pentru satisfacerea unor necesități situate pe treptele superioare ale piramidei) și
- Avansarea (care contribuie la sentimentul recunoașterii și al autoactualizării).

Motivația crește atunci cînd feedbackul este reiterat cu regularitate ca reacție la performanțele pozitive. Semnificativ este faptul că toate motivațiile expuse mai sus sînt pozitive. Motivațiile negative, dacă sînt folosite rar, pot descuraja comportamente negative, dar își pierd eficacitatea dacă sînt aplicate prea frecvent. Motivațiile negative mai au și efecte colaterale puternice în ceea ce privește morala și motivația și un grad foarte mic și limitat de utilitate în motivarea unei performanțe pozitive. Acest lucru subliniază o dată în plus importanța unei abordări pozitive cu privire la descurajarea corupției, utilizînd, în acest scop, un feedback constructiv pentru a conecta integritatea, transparența și responsabilitatea la agenda personală și la agenda organizațională.

Corupția sistemică este un indicator că mecanismele motivației organizaționale au eșuat și nu mai oferă suficiente perspective pentru indivizi în încercarea lor de a-și satisface necesitățile în cadrul organizației respective. Dacă organizația nu este în stare să ofere condiții de muncă prielnice sau un salariu suficient pentru a îndestula familiile angajaților, atunci muncitorii mai degrabă nu se vor prezenta la locul de muncă decât vor îngheța acolo și mai degrabă vor fura decât vor sta flămânzi. Dacă veriga de comandă nu este în stare să prevină relațiile neregulate între soldați, atunci militarul va căuta siguranța în acomodarea la aceste grupuri, chiar cu prețul participării la comportamente criminale și corupte. Dacă sistemul este imprevizibil și dezorganizat, indivizii vor încredința dezvoltarea carierei lor mai degrabă patronilor și prietenilor, decât managerului de personal. Dacă identitatea corporativă este slabă, atunci indivizii își vor genera un sentiment de apartenență la grupuri informale din interiorul organizației. Dacă respectul public față de forțele armate este scăzut, atunci noțiunea de „serviciu onest”, ca expresie a respectului public, își va pierde valoarea și va fi înlocuită de conceptul succesului economic „cu orice preț”. În sfârșit, dacă sistemul este destul de disfuncțional, chiar și profesioniștii dedicați pot să nu vadă alternativa unei acțiuni ilegale (dar, în viziunea lor, etică) pentru a-și face datoria.

Problema consolidării integrității în sistemele în care înflorește corupția nu constă însă doar în motivarea unui comportament etic; mai curînd, este vorba despre restabilirea mecanismelor motivaționale funcționale, astfel încît acestea să realinieze stimulentele individuale și organizaționale (vezi Caseta 16.2, pentru direcțiile sugerate). Aceasta necesită însă o atenție specială pentru cultura organizațională.

Cultura organizațională

Pe lângă structuri, regulamente și procese, fiecare instituție își construiește propria cultură organizațională. Cunoscuta frază „la noi se face așa” reprezintă un model de viziuni și abordări de bază pe care grupul ce le împărtășește le consideră valabile pentru îndeplinirea sarcinilor interne și pentru relațiile cu actorii externi. Viziunile și abordările grupului se însușesc de către membrii noi ai acestuia, fiind prezentate drept modalitatea corectă de a percepe și proceda în vederea atingerii rezultatelor scontate. Liniile directoare ale mecanismelor motivaționale se structurează la trei niveluri diferite:

Caseta 16.2. Liniile directoare în stabilirea mecanismelor motivaționale

1. Generarea unor așteptări clare privind performanțele în toate domeniile: sarcini, etică, context. Emiterea unor politici și standarde clare; crearea unui cod de conduită pentru militari și funcționarii civili.

2. Crearea unor proceduri clare ce vor funcționa cu precizie și fără asperități. Procedurile de evaluare, promovare și numire în funcție sînt percepute drept chestiuni legate de onestitate și trebuie să ocupe un loc important în programul de activitate. Introducerea unor stimulente focalizate pe indivizi, corespunzătoare diferitor necesități din piramida lui Maslow.
3. Instruirea managerilor în baza politicilor și procedurilor noi. Trebuie să fie foarte clar că scopul este îmbunătățirea calității și a indicatorilor de performanță printr-un alt mod de activitate, mult mai eficient.
4. Edificarea unui sentiment comun de angajare în activitatea de creare a unui sistem nou, funcțional, prin propriul exemplu de leadership, inclusiv prin întreținerea unor discuții deschise și prietenești (cu ușile închise) cu managerii civili și militari, dar și prin organizarea de vizite în unitățile militare.
5. Desfășurarea unor activități de informare pentru fiecare militar, funcționar din domeniul apărării, dar și pentru publicul larg. Cîștigarea încrederii membrilor familiei militarului se poate dovedi un instrument important în acceptarea noilor standarde de conduită (în cazul diminuării veniturilor).
6. Aplicarea unor sancțiuni clare, proporționale, pentru încălcările comise. Economisirea resurselor pe contul sancționării administrative pentru încălcările procedurale, în locul inițierii unor anchete de urmărire penală. Cu toate acestea, mediatizarea cu succes (și aplicarea cu succes) a unor sancțiuni administrative timpurii va spori nivelul de conștientizare a problemei și va ridica ștacheta așteptărilor.
7. Organizarea unor treceri în revistă regulate ale progreselor obținute de toți participanții la proces.

- Atributele caracteristice, după care organizația se identifică în exterior, inclusiv modul în care instituția își afișează simbolurile pe clădiri, modul în care își organizează prezentările, codul de ținută, precum și modul în care administrează relațiile sale externe;
- Cultura internă consacrată, inclusiv sarcinile programatice, sloganele, codurile de conduită și valorile personale, afișate peste tot în cadrul organizației;
- Regulile nescrise, acceptate în mod tacit și urmate fără discuții, chiar dacă acestea sînt, în general, invizibile în viața cotidiană a organizației; unele dintre aceste reguli pot exista în subconștient, iar altele pot fi tabu (sau discutate doar în fumoa-re, la o țigară).

În timp ce primul nivel poate fi observat, iar cel de-al doilea – identificat prin sondaje și interviuri, pentru o persoană din afară (inclusiv pentru conducătorii noi) este extrem de dificil să înțeleagă cultura manifestă la cel de-al treilea nivel. Iată de ce cultura organizațională se supune cel mai greu schimbării și este mai rezistent decît

organizația, procesele, conducerea și toate celelalte atribute fizice ale organizației. O altă explicație a elasticității sale este că această cultură organizațională este pusă în mișcare de către personalitatea managerilor, în cadrul a ceea ce cunoaștem drept „coaliția dominantă” – în realitate, un grup de manageri și de lideri eficienți și esențiali care, în mod colectiv, controlează resursele organizației și elaborează obiectivele acesteia.

Cultura organizațională se regăsește nu doar în organizarea formală, dar și în cea informală – relațiile de muncă și sociale informale, care există în paralel cu orice formă de organizare formală. Organizațiile informale au câteva funcții importante:

- Perpetuează valorile culturale și sociale ale grupului;
- Oferă statut social și satisfacție prin interacțiune personală strânsă;
- Promovează comunicarea între membri cu privire la activitățile manageriale;
- Asigură controlul social, influențând și reglementând comportamentul în interiorul și în exteriorul grupului.

Organizațiile informale demonstrează o înaltă rezistență la schimbare; ele insistă să perpetueze valorile și stilul de viață pe care membrii săi le dețin în comun și dispun de instrumente sociale eficiente pentru a păstra confortul în interiorul grupului și pentru a coordona impactul extern al acestuia. Acolo unde organizațiile informale se intersectează cu coaliția dominantă, rezistența față de schimbare se înrădăcește adânc și puternic.

Cultura și motivația organizațională: prieteni sau adversari?

Cultura organizațională face parte dintr-un triunghi de fier, constituit din organizația formală, organizația informală și coaliția dominantă, ceea ce o face să aibă un puternic impact asupra comportamentului. Atunci când angajatul se ciocnește de aceleași viziuni și abordări în activitatea sa curentă, în interacțiunile sociale și în contactele cu superiorii, acestea încep să fie percepute rapid drept norme sociale și devin un motiv intern al comportamentului.

Acolo unde această cultură rămîne a fi predominant de natură etică și profesională, ea poate fi valorificată de conducere ca o motivație considerabilă pentru un comportament pozitiv. Instrumentele sociale pozitive de fortificare a comportamentului, care consolidează integritatea, sînt înmînarea premiilor, publicarea de articole laudative sau mențiunile în cadrul unor întruniri foarte importante. Instrumentele negative includ discutarea comportamentului nonetic în ședințele comisiilor de etică, dezaprobarea publică, nominalizările rușinoase și concedierea/ suspendarea din funcție.

Pentru a fi eficient, grupul trebuie să preia controlul asupra acestor instrumente și să se asigure că acestea sînt aplicate în interesul său și al normelor sale sociale.

În situațiile când corupția devine normă, rolul culturii organizaționale poate să nu fie chiar atât de pozitiv. Rețelele corupte își constituie propriile organizații informale. În condițiile unei disfuncții sistemice extreme, mulți militari profesionali au apelat la aceste rețele informale pentru a obține rezultate pe care nu au putut să le obțină în cadrul organizației oficiale, chiar și în chestiuni de ordin profesional. Organizațiile informale pot, într-adevăr, să fie în stare să ofere, prin intermediul corupției și influenței meschine, o motivație comportamentală mult mai puternică și mai consistentă decât un sistem formal. Una dintre urmări poate fi mutația *de facto* a „coalitiei dominante” în organizație informală; în definitiv, are loc ceea ce se numește „captură instituțională”, pe care o realizează, din umbră, elitele.

În acest caz, conducerea reformatoare se va confrunta cu o cultură organizațională propagată prin intermediul rețelelor informale și care încurajează, în mod activ, comportamentul corupt. Dacă această problemă nu este abordată, ea riscă să submineze orice alte schimbări; structurile și procesele se vor schimba, dar nu și „modul cum se fac aici afacerile”. Pentru a depăși această rezistență, au fost create mai multe strategii (în Caseta 16.3 se aduce un asemenea exemplu).

Eforturile de schimbare a culturii organizaționale pot consuma resurse enorme, în special timpul irosit de conducere, și pot afecta serios programul operațiilor curente ale organizației. În țările unde corupția este un fenomen endemic al societății, conducerea militară se confruntă cu provocări suplimentare în constituirea unei culturi cu norme diferite de cele dominante în întreaga societate. Determinînd ambiția liderilor pentru o schimbare de natură culturală, ne-am putea întreba mai întîi dacă există o masă critică de manageri superiori (care, de fapt, și constituie coalitia dominantă) capabili să acorde sprijinul necesar acestei activități. Fără susținerea clar formulată a acestora sau fără abilitatea de a face înlocuiri competente, celelalte resurse modeste, precum timpul prețios al conducătorilor ori capitalul politic, vor fi mai degrabă insuficiente pentru a declanșa o vastă și adîncă transformare culturală a întregii instituții de apărare națională.

Pentru a modera ambiția, fără a abandona obiectivele schimbării culturale, se aplică o abordare bidimensională. La primul nivel, o campanie informațională extensivă asigură faptul că noile standarde de comportament și noile măsuri de constrîngere sînt conștientizate în întreaga instituție de apărare națională. Laolaltă cu eforturile de implementare a unor inovații modeste, scopul acestei activități este de a obține o diminuare cantitativă reală (dar, mai curînd, modestă) a corupției. În același timp, cu ajutorul unui grup restrîns de profesioniști, poate fi desfășurată o activitate mult mai intensă, urmărind, de această dată, transformarea calitativă a „modului cum se fac aici afacerile” într-o sferă anume a instituției de apărare națională. Succesul în această sferă devine un model pentru alții și oferă un supliment de cadre devotate, care au experiența necesară și care pot activa ca agenți ai schimbării interne pe alte segmente ale sistemului militar.

Caseta 16.3. Strategia de schimbare a culturii organizaționale

Schimbarea culturii organizaționale este un proiect de lungă durată. Angajații au nevoie, cel puțin, să se acomodeze la noile condiții de activitate. În companiile cu o cultură puternică și specifică, cel mai probabil va exista și o puternică rezistență. Drept temelie pentru elaborarea unei strategii pot servi următoarele direcții de schimbare culturală:

Formularea unei viziuni strategice clare

Pentru impulsivarea și direcționarea procesului de implementare a schimbării culturale este necesară o viziune clară asupra noii strategii a firmei, asupra valorilor împărtășite și a comportamentelor.

Demonstrarea angajamentului de către organele de conducere

Schimbarea culturală trebuie dirijată de sus, întrucât voința conducerii de a schimba ceva este o precondiție a succesului și un indicator important pentru restul organizației.

Modelarea schimbării culturale la cel mai înalt nivel

Angajarea conducătorilor de rang superior în procesul de schimbare trebuie subliniată prin apariția de noi valori și comportamente care devin un model de implementat în restul companiei. Este bine, totodată, ca managementul să demonstreze continuitatea culturii curente, astfel încât să diminueze temerile față de schimbările radicale.

Modificarea organizației în sprijinul transformării organizaționale

Ar putea fi vorba de o ajustare minoră a organizației pentru a susține motivarea schimbării, pentru a adapta un nou element al culturii sau pentru a trece la un nou model organizațional (de exemplu, trecerea de la stilul autoritar de conducere la cel colegial).

Selectarea și socializarea nou-veniților și concedierea angajaților cu comportament deviant

Modificarea calității de membru al organizației poate contribui la schimbarea culturală; oamenii pot fi selectați și concediați în funcție de gradul lor de compatibilitate cu noile rigori culturale.

Dezvoltarea sensibilității etice și juridice

Schimbările operate în domeniul drepturilor, al rolurilor și responsabilităților omului pot avea implicații etice și juridice.

Sursă (adaptat după): Thomas G. Cummings & Christopher G. Worley, *Organisation Development and Change*, a 8-a ed. (Thomson South-Western, 2005).

În cadrul unui Minister civil al Apărării, domeniile firești pentru astfel de eforturi orientate sînt departamentele de politică în apărare, departamentele de audit, grupurile de reformatori alcătuite din angajați de rang mijlociu sau șefii de rang superior. În cadrul forțelor armate, ofițerii cu experiență internațională pot avea atitudinea și poziția potrivită pentru a stabili legătura dintre comportamentul etic și etosul militar, care consideră integritatea drept componentă importantă a succesului operațional.

Pentru a sprijini acest efort intensiv, se poate dovedi util un concept precum comunitatea de experiență. Aceasta reprezintă un grup de oameni care au aceeași profesie și comunică activ pentru a face un schimb de cunoștințe relevante. Prin schimbul de experiență și interacțiunea socială, aceștia dezvoltă, în mod firesc, sentimentul unei cauze comune – tocmai ceea ce îi leagă pe toți împreună – și creează propria lor organizație informală. Acest tip de relații poate contrabalansa influența organizațiilor informale corupte și oferi un mecanism de promovare a schimbării culturale, chiar dacă susținerea din partea managerilor de rang mijlociu este insuficientă. Comunicarea în cadrul grupului informal îi mai ajută pe membrii săi să acumuleze capitalul social necesar realizării sarcinilor și avansării în carieră. În Caseta 16.4 sînt prezentate cîteva direcții de dezvoltare a unei comunități de experiență reușite.

Caseta 16.4. Cultivarea unei comunități de experiență reușite

O comunitate de experiență poate reuși în activitatea sa în funcție de scopul și de obiectivele urmărite, dar și de interesele și resursele membrilor săi. Cele șapte acțiuni enumerate mai jos pot ajuta o comunitate de experiență să obțină rezultatele scontate:

- Invitarea și educarea membrilor cu grade diferite de participare, formînd un grup nuclear (de lideri), un grup activ și un grup ocazional (periferic);
- Găsirea și menținerea unui ritm constant pentru comunitate; membrii acesteia trebuie să se înfîlnească, să polemizeze și să evolueze în mod regulat;
- În activitate trebuie să se îmbine familiaritatea și excitarea; se oferă atît oportunități așteptate de învățare, cît și posibilități novatoare;
- Comunitatea se dezvoltă și evoluează atît în spațiul public, cît și în cel privat;
- Crearea oportunităților pentru un dialog deschis atît în interiorul, cît și în afara comunității;
- Focalizarea atenției asupra valorilor comunității și oferirea de oportunități explicite pentru discutarea acestora;
- Proiectarea comunității în așa fel, încît să evolueze în mod natural.

Sursa: Etienne Wenger, Richard McDermott și William M. Snyder, *Cultivating Communities of Practice* (Boston, MA: Harvard Business Press, 2002).

Concluzii

Chiar și în sistemele cu un înalt nivel de corupție, majoritatea oamenilor își pun destul de rar întrebarea „a fi sau a nu fi corupt“. Pe de altă parte, ei iau zilnic mii de decizii care influențează asupra climatului corupțional prin impactul pe care îl are integritatea,

transparența și responsabilitatea. Motivarea acestor decizii constructive trebuie să fie obiectivul principal al activității anticorupție. Aceasta din urmă se va încununa cu succes când interesele individuale, organizaționale și sociale vor fi racordate unele la celelalte și vor primi un impuls pozitiv. Necesitățile individuale trebuie urmărite cu cea mai mare înțelegere a diversității și ierarhiei lor. Necesitățile organizaționale pot fi susținute prin asigurarea unor responsabilități instituționale clare, coordonare efectivă pe orizontală și integritate în procesul de luare a deciziilor. Atunci când cultura organizațională este etică, ea poate servi drept stimulent puternic și este în stare să mobilizeze feedbackul social prin procese formale, organizarea informală și grupul managerial. Atunci când cultura organizațională nu este etică, transformarea devine prioritatea numărul unu a conducerii sistemului de apărare; rămânând neschimbată, va submina orice alte reforme. Este vorba de o activitate de lungă durată, dar care poate fi realizată prin voință politică, prin ingeniozitatea cu care se selectează aliații din interiorul sistemului și prin răbdare.

Capitolul 17

Rolul guvernului

Legitimitatea tuturor guvernelor depinde, în ultimă instanță, de încrederea publicului în capacitatea lor de a furniza în mod eficient și reușit bunuri și servicii – în cazul nostru, este vorba despre capabilități de apărare – și de a menține încrederea oamenilor. Corupția subminează această capacitate prin devierea serviciilor și bunurilor publice spre interese private. De aceea este în interesul guvernului de a conduce lupta împotriva corupției. Activitatea anticorupție trebuie să cuprindă, pentru a avea randament, o gamă întregă de strategii reformatoare, precum elaborarea de politici coerente, introducerea sistemului de planificare, programare și bugetare (PPBS), avînd în vedere și consolidarea integrității în procesul de luare a deciziilor. Trebuie să existe voință politică pentru implementarea practicilor exemplare în domeniul transparenței și responsabilității, cum ar fi informarea oportună a conducerii militare, a parlamentului și opiniei publice. Trebuie implementate și mecanismele controlului intern, susținute de sancțiuni administrative ce vor fi aplicate cu mult calm, pentru a corija incompetența în cazurile cînd urmărirea penală ar fi discutabilă sau disproporționată. Deoarece metodele moderne de management în apărare presupun o delegare considerabilă a răspunderii și autorității, este foarte importantă investirea de eforturi și de timp în educarea competențelor profesionale și a etosului specific serviciului public la cadrele civile și militare relevante. Experiența demonstrează că, dispunînd de o suficientă capacitate administrativă și acordînd atenția cuvenită acestor probleme, ministerul apărării și forțele armate pot oferi un exemplu pozitiv pentru restul guvernului și pentru societate.

Riscurile corupției

Sectoarele principale amenințate de corupție sînt bine cunoscute. Acestea sînt domeniile care beneficiază de distribuția directă a bugetului: achizițiile de armament, de tehnică militară, de combustibil, de alimente și alte furnizări, construcția și menținerea infrastructurii și proiecte de cercetare și dezvoltare a tehnologiilor. Un alt domeniu cu risc înalt de corupție este utilizarea surplusurilor de patrimoniu și tehnică militară, care pot fi transferate cu bună știință în sectorul privat la un preț mult mai mic decît costul lor real. Distribuția și concesiile oferă, de asemenea, posibilități mari pentru corupție: repartizarea spațiului locativ, procesul de selectare pentru studii (în special, peste hotarele țării) și numirile în funcții (în special, în cadrul unor misiuni bine plătite în străinătate). În sistemele cu serviciu militar obligatoriu, riscuri mari de corupție prezintă scutirea de încorporare sau recrutarea în unități unde serviciul militar se desfășoară în condiții mai ușoare

sau mai puțin primejdioase. În sfârșit, abuzul de putere și existența de privilegii creează condiții pentru estorcări de bani de la subordonați. O atenție deosebită trebuie acordată zonelor unde controlul este limitat: fonduri operaționale flexibile, proiecte secrete sau „din umbră” și proiecte finanțate de către misiunile militare străine (acolo unde sistemele de control ale ambelor țări pot lăsa neacoperite activități întregi).

Fapte de corupție se întâmplă și în țările cu democrație dezvoltată, deși sînt mai degrabă cazuri individuale decît expresia unui fenomen sistemic. În ministerele de apărare ale țărilor cu sisteme democratice tinere însă, corupția este prezentă mai des la nivel de sistem. În aceasta se implică un cerc larg de infractori, atît militari, cît și civili, avînd, de cele mai multe ori, legături cu corupții din societate și din cercul elitelor diriguitoare. Deosebit de vulnerabile, în acest sens, sînt zonele unde încă nu este implementat un management civil eficient, din cauza absenței experților civili (motiv pentru care acestea rămîn sub controlul militarilor), a deficitului de experți civili competenți și experimentați sau a lipsei de tradiții și de bune practici. În guvernările posttotalitare persistă riscuri mari de corupție din cauza numărului mare de întreprinderi de stat din industria militară, a volumelor enorme de tehnică militară și echipamente redundante și a activității ineficiente de acoperire a golurilor și lipsurilor bugetare. Deosebit de dăunătoare este crearea fondurilor „speciale” nonbugetare, care îi determină pe militari să facă rost ei înșiși de mijloacele necesare pentru acoperirea găurilor bugetului de apărare națională. Acest lucru deschide calea și justifică logic activitatea coruptă prin promovarea deschisă a comercializării instituției de apărare.

Degradarea economică și socială joacă un rol central în stimularea corupției. În timpul crizei economice dure prin care au trecut, în anii 1990, majoritatea țărilor din fostul Pact de la Varșovia, salariul de bază al ofițerilor a plonjat sub nivelul minim de existență și constituia nici mai mult nici mai puțin decît 30-50 de dolari SUA pe lună. În același timp, se resimțea o lipsă acută de spațiu locativ și se prăbușea altădată generosul sistem de protecție socială. Militarii aveau în față cîteva soluții dure: să se retragă și să-și încerce norocul în antrepriza privată, să se angajeze la unul sau mai multe servicii suplimentare ori să se lanseze în acte de corupție. Degradarea economică era însoțită de o cădere dramatică a statutului social, alimentată de reacțiile negative la metehnele militarilor comuniști. Odată ce degrada statutul social și stima de sine a ofițerilor și a subofițerilor sau sergenților profesioniști, degrada și motivarea lor pentru autocontrol. În unele țări, această „perioadă de supraviețuire” a durat un întreg deceniu, răstimp în care corupția s-a înrădăcinat adînc în instituțiile de apărare și în cultura militară.

Consolidarea integrității în managementul de apărare

Scopul managementului de apărare este de a furniza în mod eficient și efectiv capacitatea de apărare necesară pentru a proteja societatea – „bunul public“ al sistemului de apărare națională. În societățile democratice acest obiectiv este strâns legat de controlul democratic civil și de responsabilitatea publică. Cu alte cuvinte, structurile guvernamentale și fiecare funcționar în parte folosesc resursele publice (banii contribuabililor) într-un cadru juridic determinat și sub controlul parlamentului, al mass-mediei și al societății civile.¹ Consolidarea mecanismelor de management eficient, responsabilitatea și transparența reduc, în mod firesc, oportunitățile pentru corupție.

Pentru a asigura integritatea proceselor de luare a deciziilor, de exemplu, în comisiile de selectare, în comitetele de licitații sau de către conducere, se aplică câteva principii de bază. Aceste procese trebuie gestionate, în limita posibilităților, prin reglementări scrise. Atare reglementări trebuie să identifice participanții și responsabilitățile lor (trebuie incluși toți participanții principali). Cadrul de reglementare trebuie să definească foarte clar legitimitatea (atât în termeni de conformitate, cât și pentru asigurarea respectării acesteia) și criteriile după care se iau deciziile. El trebuie să definească și rezultatele procesului în termenii bunului public. În document trebuie să fie incluse scopurile și obiectivele, aprobate de către persoana care răspunde în mod oficial de direcțiile de dezvoltare și de controlul asupra procesului, acestea fiind aduse, totodată, la cunoștința tuturor participanților. Deciziile și justificarea lor trebuie prezentate în scris. Informația trebuie să fie accesibilă tuturor participanților în același grad și în toate cazurile, exceptând situațiile extreme. Rezultatele trebuie să fie cât se poate de măsurabile și trebuie întreprinse acțiuni pentru a evalua performanța și a prezenta darea de seamă. Proceduri vagi și opace, evaluări și contabilitate neclare – toate acestea sînt indicii clare ale existenței unei corupții incorporate în sistem. În paragrafele următoare, vom aplica aceste principii la diferite domenii ale managementului de apărare.

Politica, planificarea, programarea și bugetarea

Un management de apărare eficient proiectează pe cât se poate de precis resursele alocate în corespundere cu rezultatele scontate, fie că e vorba de operațiile curente, de sporirea capacităților pentru viitor sau de creșterea protecției sociale a militarilor. Acest lucru cere, în primul rînd, claritate și transparență în cazul obiectivelor de apărare – de exemplu, rolul, misiunile și sarcinile forțelor armate – și al măsurilor care vor fi întreprinse pentru a atinge cu succes obiectivele date. Aceste elemente trebuie să fie stabilite cu

¹ Spre deosebire de regimurile autoritare sau totalitare, unde ministrul Apărării adesea este un general în uniformă, subordonat direct și exclusiv al șefului statului, care poate avea și el, la rîndul său, experiență de militar.

precizie în documentele directoare strategice, care au cea mai mare vizibilitate posibilă în cadrul sistemului de apărare națională (în Marea Britanie, de exemplu, aceasta se face în ediția anuală a Direcțiilor Strategice de Apărare, aprobată de ministru), și să fie comunicate parlamentului și publicului larg (în Ucraina, de exemplu, aceasta se face în ediția anuală publică a raportului, intitulat „Cartea Albă”, privind starea forțelor armate).

Procesul de elaborare a planurilor și deciziilor privind alocarea resurselor (deseori numit și „programare”) trebuie să fie strâns legat de rezultatele așteptate ale activității de apărare, definită de politica de apărare. Direcțiile de planificare și de programare trebuie să derive direct din documentele referitoare la direcțiile strategice de dezvoltare, revăzute de către specialiștii în politici din MA și aprobate de ministrul de resort. Planurile operaționale (curente, de perspectivă) și planurile de dezvoltare a forțelor armate (organizare, echipare, menținere, instruire/ educație și infrastructură) trebuie să fie strâns legate de resursele alocate. Pentru a realiza mai bine toate aceste conexiuni, multe state noi independente au implementat diferite versiuni ale Sistemului de Planificare, Programare și Bugetare (SPPB), elaborat în SUA.

Elementul de bază al SPPB este programarea, care conectează alocarea resurselor la planificarea pe termen mediu (de obicei, pentru cinci ani) și scoate în evidență toate condițiile necesare pentru obținerea unor rezultate specifice. Deciziile legate de programare pun apoi în mișcare, într-un mod deja mai mult mecanic, elaborarea și implementarea bugetului. Mutarea centrului de gravitate de la alocarea resurselor la programare, care substituie acum bugetarea, îmbunătățește semnificativ integritatea sistemului. Programarea presupune un număr mult mai mare de participanți la discuțiile cu privire la alocarea de resurse, ceea ce conduce la creșterea transparenței. Perspectiva de cinci ani pentru programare permite efectuarea unei evaluări mai bune a impactului alocării de resurse, decât bugetele anuale sau bianuale. Responsabilitatea pentru alocarea resurselor și pentru rezultatele obținute este unificată sub auspiciile managerilor de program, care înaintează propuneri unei comisii pentru examinarea programului de la un nivel superior, aceasta fiind alcătuită dintr-un grup mare de persoane oficiale răspunzătoare de elaborarea și implementarea politicii (precum și de utilizarea finanțelor). Aceasta diluează poziția monopolistă pe care o dețin, deseori, departamentele de finanțe în sistemele bazate pe bugetare centralizată, care administrează atât proiectarea bugetelor, cât și distribuirea de fonduri alocate într-o manieră foarte puțin transparentă.

Aranjamentele normative și organizaționale trebuie să susțină o tranziție fără probleme de la obiectivele politicii de apărare și planurile pe termen lung la programe de apărare, iar mai apoi, de la programe – la bugete și la implementare. Caseta 17.1 prezintă un exemplu de soluție organizațională, menită să garanteze că planurile pe termen scurt, inclusiv bugetul de apărare, dar și activitățile de implementare, corespund cu precizie programelor de apărare, protejînd astfel integritatea procesului de management al resurselor.

Caseta 17.1. Soluționarea organizațională a problemelor legate de asigurarea disciplinei în planificare și executare

Inspirate de experiența SUA, ministerele de apărare din mai multe țări posttotalitare încearcă să-și consolideze sistemul de management al resurselor prin introducerea Sistemului de Planificare, Programare și Bugetare (SPPB). Atunci când este implementat cum se cade, SPPB dispune de un instrument managerial puternic în stare să asigure o creștere a transparenței în procesul de luare a deciziilor și a responsabilității „managerilor de top”. Ministerul Apărării al Bulgariei, de exemplu, aplică sistemul de management al resurselor bazat pe programe începând din anul 2000.

Pe de altă parte, nu este deloc rară și rezistența organizațională la introducerea noului tip de management. Combinată cu puține cunoștințe și cu un leadership neconvingător, aceasta poate conduce, uneori, la apariția unor probleme copleșitoare: cum poate fi stabilită, de exemplu, o interacțiune efectivă dintre disciplinele de planificare?; cum poate fi garantat faptul că programele vor contribui la atingerea scopurilor și obiectivelor de apărare și că managementul financiar și de achiziții este într-o concordanță perfectă cu programele de apărare aprobate? etc. În cazurile când ministerele de apărare au de-a face cu creșterea necesităților operaționale sau cu probleme financiare acute, deciziile bugetare și cele legate de achiziții urmează o logică foarte diferită de cea a argumentelor pe care le prezintă, de obicei, programele de apărare. Acest lucru conduce, inevitabil, la pierderea transparenței și la o contabilitate confuză.

În august 2009, în prima lună de activitate imediat după alegerile parlamentare, conducerea Ministerului Apărării al Bulgariei a efectuat o schimbare organizațională: a fost creată Direcția „Planificare, Programare și Bugetare”. În acest fel, unei singure structuri i-au fost transferate funcțiile de planificare militară pe termen lung și de programare și planificare pe termen scurt pentru resursele financiare și materiale. O astfel de abordare este privită, în primul rând, ca o soluție organizațională pentru asigurarea îndeplinirii bugetului, a planurilor de achiziții și construcții, pe de o parte, și a programelor de apărare, pe de altă parte. Mai mult, logica acestei abordări rămâne neschimbată chiar și atunci când se schimbă circumstanțele, protejînd transparența și responsabilitatea managementului de resurse în apărare și micșorînd riscurile de corupție.

Managementul de personal

Oamenii sînt resursa cea mai valoroasă a sistemului de apărare și, cu toate acestea, managementul de personal este, deseori, foarte subiectiv. Acest grad de subiectivitate crește în sistemele unde comandanții sînt jucătorii-cheie în orice decizie importantă legată de cadre. Mișcarea spre un sistem mult mai centralizat va îmbunătăți semnificativ integritatea și responsabilitatea procesului. Aceasta necesită eforturi pentru standardizarea evaluării indicatorilor de performanță prin caracteristici obiective și crearea unor comisii

bine gândite sub aspect juridic pentru evaluarea candidaților la promovarea în rang sau selectarea acestora, de exemplu, pentru numirea în funcții de comandă ori pentru instruire profesională. Numirile în poziții superioare sau foarte prestigioase, precum comamentul superior, studiile pe termen lung peste hotare și funcțiile de mare încredere și cu responsabilități speciale trebuie să fie mereu în vizorul ministrului. O comisie de evaluare de nivel înalt, în componența căreia ar intra militari și funcționari civili de rang superior, ar putea contribui la asigurarea unui mod obiectiv și transparent de luare a deciziilor. Un sistem mai centralizat poate îmbunătăți controlul și reduce riscurile de corupție în procesul de testare pentru cursurile de formare inițială a ofițerilor, pentru recrutare și pentru scutirea de serviciul militar obligatoriu.

Armamentele, logistica și infrastructura

Acesta este, probabil, domeniul cu cel mai înalt risc de corupție, din cauza sumelor enorme de bani care sînt necesare pentru realizarea contractelor de achiziții, mentenanță și servicii. Pentru a fi siguri că achizițiile făcute corespund necesităților operaționale, este foarte important să avem la dispoziție instrumente de control riguroase și de reevaluare a întregului proces, începînd de la calificarea unei necesități operaționale și cadrul de specificări tehnice și încheind cu organizarea licitațiilor și testarea calității produsului furnizat. Pentru ca sistemul dat să fie eficient și onest, este important să fie protejată integritatea sistemului competitiv, inclusiv condițiile de licitație, procedurile de evaluare a ofertelor și proiectele de contracte. Plasarea informației în internet despre achizițiile viitoare și cele în desfășurare este o modalitate bună de a spori transparența și de a promova competiția în creștere. Aceasta îi mai poate ajuta pe participanții la licitație să depună o plîngere, dacă vor considera că au fost excluși în mod necinstit din competiție. Trebuie strict limitată practica unui singur furnizor sau a procurărilor necompetitive.

Cerințele clare, formulate în prealabil, și comisiile de licitație joacă un rol important în consolidarea integrității prin asigurarea transparenței interne a principalilor participanți la procesul dat. Un regulament special trebuie să ceară ca membrii comisiilor de licitație să declare conflictele de interese și să se abțină benevol de la participarea la deliberări și decizii relevante. Pentru o aplicare mai bună a acestor garanții, se poate dovedi utilă și limitarea numărului de persoane răspunzătoare pentru achiziții și a comisiilor de examinare a ofertelor. În această privință, pentru asigurarea integrității procesului ar putea fi utile și informația despre încălcările anterioare comise de unii participanți la licitație și crearea unei „liste negre“ în acest sens (vezi Caseta 17.2).

Caseta 17.2. Asanarea domeniului de achiziții publice: publicarea datelor privind încălcările și interdicțiile administrative

Publicarea datelor privind încălcările comise de un potențial aspirant la contract joacă un rol important în menținerea integrității procesului de achiziții. Din anul 2002, în Statele Unite ale Americii, organizația neguvernamentală Project On Government Oversight (POGO) a întreținut o dată de baze a încălcărilor legislației comise de contractorii federali (Federal Contractor Misconduct Database – FCMD), care includea peste 750 de cazuri de fraudă, de violare a normelor antimonopol, de nerespectare a legislației mediului, protecției muncii și a dreptului la muncă, începînd din anul 1995. Această bază conține și date despre primii 100 de contractori federali importanți. Legea SUA cu privire la autorizarea cheltuielilor în domeniul apărării naționale pentru anul fiscal 2009 conține o prevedere referitoare la elaborarea unei baze de date cu informații despre integritatea și activitatea contractorilor federali și a garanțiilor acestora, modelată după baza de date POGO, dar deja inaccesibilă publicului.

Este util să menționăm și că 25 din 100 de contractori importanți FCMD nu au comis nicio încălcare a legislației, iar încă 14 au la activ doar o singură încălcare. Astfel, faptul că 39 de contractori guvernamentali importanți din prima sursă nu sînt înclinați să încalce legea răstoarnă mitul potrivit căruia orice companie suficient de mare pentru a avea afaceri cu guvernul, va săvîrși, inevitabil, și multiple infracțiuni.

Recent, Guvernul Republicii Cehe a făcut un pas mai departe, introducînd în una dintre ultimele sale programe anticorupție un instrument de blocare a accesului la contracte publice al unor companii condamnate pentru activități de corupție (prin crearea așa-numitei „liste negre“). Această măsură a fost de mai mult timp avansată și susținută de filiala ceacă a Transparency International, care consideră că inițiativa se va constitui într-un important mijloc administrativ de purificare a pieței de companiile care o corup, suspendîndu-le din participarea la licitații pînă la încheierea deplină a investigațiilor și a procesului de urmărire penală. Aceasta va crea, totodată, și un precedent credibil cu funcție preventivă pentru potențialii răufăcători. Un raport din anul 2007 enumeră o serie de recomandări pentru succesul programului de blocare a accesului la achiziții, inclusiv: disponibilitatea publică a regulilor; aplicarea obligatorie a „liste negre“ pentru toate achizițiile; un proces de licitare onest, desfășurat în condiții egale, pentru toți participanții; aspre penalități administrative, mai mult pentru a încuraja reforma, decît pentru a induce starea de faliment. Raportul mai recomandă ca practica „liste negre“ să fie parte a unei strategii mai complexe de măsuri anticorupție în domeniul achizițiilor publice: monitorizarea îndeplinirii codurilor de conduită la executarea contractelor publice, încheierea pactelor de integritate, protecția informatorilor, inițierea programelor de clemență și alte măsuri.

Surse: „Project on Government Oversight Releases New Federal Contractor Misconduct Database“, în *Ethics World* (15 octombrie 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“, în *Ethics World* (11 decembrie 2007), www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/publicprocurement.php#blacklisting.

Utilizarea surplusurilor de tehnică, armament și infrastructură induce noi provocări pentru integritate. Adevărata provocare aici este să evaluezi realmente dacă un articol sau altul constituie într-adevăr un surplus, și dacă da, atunci care este valoarea sa adevărată. La aceasta poate contribui organizarea unor licitații prin strigare, asigurându-se suficientă transparență în cazul articolelor care urmează să fie vândute, iar MA ar putea obține o valoare maximă posibilă din aceste categorii de surplusuri. Țările care au surplusuri semnificative ar putea dori să înființeze departamente speciale pentru administrarea procesului de transfer sau utilizare, îndepărtând MA de la rolul de acționar.

Inspecția și auditul

Un sistem eficient de inspecție și audit joacă un rol major în descurajarea corupției potențiale, deoarece există șanse reale de depistare și condamnare a persoanelor corupte. Chiar și în lipsa corupției, inspecția și auditul sînt instrumente serioase de asigurare a utilizării reușite a resurselor insuficiente și a integrității sistemelor de management militar și de luare a deciziilor. Aceste instrumente pot include inspecțiile privind legalitatea actelor și acțiunilor, care sînt întreprinse, de obicei, de către inspectorii generali, sau verificările efectuate de structurile de audit pentru constatarea gradului de eficiență și integritate a proceselor. Măsurile de consolidare a inspecției și auditului pot prevedea creșterea numărului și a nivelului de pregătire profesională a inspectorilor, proceduri de perfecționare a cadrelor și de amplificare a volumului de împuterniciri, o mai bună folosire a tehnologiilor informaționale.

Transparența și responsabilitatea

Transparența și responsabilitatea față de o autoritate superioară sînt instrumente semnificative pentru consolidarea integrității și descurajarea corupției. Metodele tradiționale de transparență externă prevăd documente publice de tipul „cărților albe” și rapoarte prezentate în parlament (vezi Capitolele 18 și 21). Acestea sînt instrumente importante pentru limitarea obișnuinței de a secretiza tot ce este convenabil unor funcționari de stat pentru a evita obligativitatea dărilor de seamă. Parafa „confidențial” și protejarea informației trebuie să fie aplicate doar în circumstanțe majore și în condițiile unui control adecvat (fie și clasificat). Transparența și responsabilitatea publică pot fi dezvoltate și prin relații novatoare cu societatea civilă, cum ar fi crearea unor comisii de consultare și atragerea membrilor acestor comisii în activitatea ministerelor. Aceste contacte directe dintre instituția de apărare națională și societatea civilă vor contribui și la responsabilitatea elitelor politice față de societate pentru politica de apărare promovată.

Transparența este importantă, în egală măsură, și înăuntrul ministerului. În interior, transparența pe orizontală promovează un proces incluziv și eficient de luare a deciziilor.

Aceasta mai are și un efect de descurajare asupra corupției, prin distribuirea informației în comunități similare, cum sînt colectivele de militari, apte să depisteze și să acționeze împotriva unor astfel de încălcări. Aplicarea adecvată a principiilor manageriale va promova, la fel, și transparența pe verticală, care favorizează transmiterea de jos în sus, prin verigile de comandă, a unei informații corecte, suficient de detaliate pentru a crea un tablou clar, dar fără a pune la grea încercare abilitatea conducerii de a o absorbi. Acest tip de transparență practică are un beneficiu în plus prin faptul că face responsabilitatea mai relevantă.

Cadrelle profesionale

Pentru consolidarea integrității în procesul de luare a deciziilor este importantă și consolidarea integrității în rîndul cadrelor profesionale – funcționari publici și militari profesioniști – care sînt, de fapt, cei care implementează procesele date. În contextul controlului democratic civil, autoritățile civile (și nu militare) din cadrul Ministerului Apărării sînt acelea care își asumă responsabilitatea pentru starea apărării naționale și conduc procesul de elaborare a documentelor principale legate de politica militară, execută controlul administrativ, asigură suportul juridic, efectuează achizițiile și bugetarea. În această situație, militarii în uniformă pot să se concentreze asupra activității lor obișnuite de instruire a trupelor, de planificare operațională și de desfășurare a unor operații cu caracter militar. Cu toate acestea, în pofida gradului de încredere publică de care se bucură, funcționarii de stat de rang înalt prezintă un risc enorm de corupție, în special în statele aflate în tranziție, unde se pot contopi cu elitele politice și societale corupte.

Elementul-cheie al unui control civil eficient este educarea unor experți civili în cadrul MA, care pot servi drept intermediari profesioniști între militari, guvern și societate. Promovarea etosului specific serviciului public în mediul militar este un instrument puternic de consolidare a integrității, cu toate că lucrul acesta necesită mult timp, îndeosebi în statele posttotalitare, unde corupția s-a înrădăcinat adînc în societate. Observațiile, făcute peste nouăzeci de ani în urmă de politologul și sociologul german Max Weber, sînt valabile și astăzi: „Birocrația modernă a dezvoltat, în interesul integrității, un înalt simțămînt al onoarei conferite de statut; fără acest sentiment, ne amenință în mod fatal pericolul unei corupții teribile și al unui filistinism vulgar. Fără o astfel de integritate, chiar și funcțiile pur tehnice ale aparatului de stat vor fi amenințate.”² Pe de altă parte, promovarea „sentimentului de onoare” în cadrul serviciului civil profesional va funcționa ca un vaccin chiar și împotriva unor infracțiuni comise la cel mai înalt nivel.

Instruirea profesională în managementul de apărare este un instrument important pentru educarea etosului respectiv. Aceasta este deosebit de efektivă în contextul coope-

² Max Weber, H.H. Gerth & C. Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1958), p. 88.

rării internaționale, care favorizează cultivarea unui sentiment de apartenență la comunitatea internațională, cu normele și practicile acesteia. Programe ca Edificarea Instituțiilor de Apărare NATO și Programul de Dezvoltare Profesională NATO–Ucraina sînt doar cîteva dintre activitățile de succes în această privință. Experiența demonstrează cît de important este ca șefii superiori să întreprindă pași concreți pentru introducerea unor norme și practici noi și să implementeze aceste standarde prin exemplul personal.

O stare constructivă de tensiune dintre serviciul militar și serviciul civil, care joacă roluri diferite, dar au un etos profesional comun, are o valoare deosebită în asigurarea integrității în apărare. Mediul militar este considerat, în mai multe țări, drept unul dintre cele mai puțin corupte. Potrivit Barometrului Global al Corupției din 2007 (BGC) al Transparency International, militarii se bucură, în medie, de o încredere mai mare decît celelalte sectoare ale societății, cu excepția grupurilor religioase și a organizațiilor societății civile (OSC).³ Dacă forțele armate sînt compensate suficient pentru a elimina „corupția de nevoie“ și sînt îndepărtate din activitățile economice, unde „corupția din lăcomie“ este cea mai tentantă, ele vor dispune de potențialul necesar menținerii unei culturi autonome a integrității. Dacă li se va permite să-și expună opinia profesională în cadrul sistemului de luare a deciziilor, militarii pot juca un rol important și mult mai mare în promovarea integrității în întregul sistem de apărare și în guvern.

Nu există însă niciun fel de îndoială că sistemul de apărare nu este imun față de maladiile societății, inclusiv față de corupție. Sancțiunile efective pentru infracțiuni, în mod special, măsurile administrative care pot fi aplicate rapid mai curînd pentru a restabili integritatea sistemului decît pentru a pedepsi sever, constituie o cale importantă pentru MA de a pune în funcțiune un standard ceva mai strict decît cele observate în general în societate.

În Caseta 17.3 este prezentat un exemplu de aplicare a principiilor discutate mai sus într-un caz particular (în Ucraina) de către guvernul reformist de după Revoluția Oranj.

Caseta 17.3. Efortul Ucrainei de consolidare a integrității după Revoluția Oranj (2005-2007)

Înainte de sfîrșitul anului 2004, Ucraina era un stat cvasidemocratic de tranziție, care suferea de o larg răspîndită corupție, care pătrunsese chiar și în guvern, inclusiv în Ministerul Apărării. O stare corupțională deosebit de gravă s-a creat în departamentele responsabile de repartizarea fondurilor bugetare sărăcăcioase: logistica, achizițiile, asistența medicală, reciclarea munițiilor, a armamentului și tehnicii redundante, demilitarizarea surplusului de terenuri și obiecte de infrastructură, cercetarea și dezvoltarea, comunicațiile, mentenanța și construcțiile etc. Corupția

³ Transparency International, „Addressing Corruption and Building Integrity in Defense Establishments“, în TI Working Paper #2 (2007), p. 2.

se resimțea puternic și în procesele de distribuire și selectare: educația, promovarea în carieră (mită pentru poziții „mai bune“ sau locuri „mai bune“ de muncă), repartizarea spațiului locativ, și în instruirea și în selectarea pentru misiuni și studii în străinătate.

Revoluția Oranj din noiembrie–decembrie 2004 nu a vindecat imediat toate bolile țării, dar a pavat calea spre mai multă democrație. Două aspecte au avut un efect benefic, în mod special, asupra luptei împotriva corupției sistemice din Ministerul Apărării. Primul a fost adevărata libertate de exprimare, mai multă transparență și așteptări mai înalte, care au ameliorat controlul public. Al doilea a vizat angajarea unui număr mare de profesioniști onești, responsabili, neatinși de corupție în funcții importante în cadrul Ministerului Apărării (și în guvern, în general).

O nouă echipă de conducători civili a sosit la Ministerul Apărării în februarie 2005. Majoritatea erau militari în retragere cu experiență în organizațiile sectorului asociativ sau în instituțiile comerciale. Acolo ei au regăsit un număr mare de ofițeri cu un potențial înalt, dar care și-au pierdut motivația într-o ambianță profesională neașteptat de săracă. Noua echipă, condusă de ministrul Anatoli Grytsenko, a întreprins pași rapizi pentru a dezinhiba acest potențial prin elaborarea unor norme și standarde noi. Strategia pe care a implementat-o includea următoarele elemente:

Descurajarea severă a comportamentului corupt. Ofițerii și funcționarii implicați în corupție erau imediat suspendați din funcțiile lor pe durata anchetei. Au fost invitate să efectueze astfel de anchete și alte structuri de drept, în mod special serviciul militar de contrainformații (din cadrul Serviciului de Securitate a statului) și structurile anticorupție din Ministerul Afacerilor Interne. Atunci când anchetatorii constatau ilegalități, MA întreprindea acțiuni rapide, folosindu-și, unde era posibil, propria autoritate pentru a forța demisia, concedierea din serviciu fără onoruri, retrogradarea în rang militar etc. Mai mult de o duzină de generali și mult mai mulți ofițeri superiori au fost concediați în acest fel pe parcursul primelor câteva luni în 2005. În majoritatea cazurilor, dosarele privind aceste persoane erau remise apoi Procuraturii Generale pentru continuarea urmăririi penale. Aplicarea principiului răspunderii imediate, indiferent de poziția ocupată și gradul militar, a continuat pe toată perioada aflării lui Grytsenko în funcția de ministru (până în decembrie 2007), soldându-se cu concedierea unor militari de rang înalt, precum fostul viceministru al Apărării sau șeful interimar al Marelui Stat-Major, comandant al Armatei.

Raționalizarea proceselor de management în apărare. Raționalizarea procedurilor a îmbunătățit managementul și a redus riscurile de corupție și de delapidări. În unele cazuri, optimizarea practicilor de lucru a eliminat oportunitățile pentru corupție; de exemplu, decizia de a trimite în operații de menținere a păcii unități militare formate anume în acest scop, complete cu efectivul și cu toate cele necesare, a eliminat rolul lucrativ al departamentelor locale de mobilizare în selectarea militarilor pentru funcții bine plătite de peste hotare. Ameliorarea procesului de planificare și bugetare a presupus efectuarea unor pași întru implementarea sistemului SPPB, lansarea unor proceduri mai bune pentru elaborarea unor documente strategice și crearea unei comisii speciale bugetare „ad hoc“. Această comisie a întrunit ofițeri și funcționari de rang înalt din MA și din Marele Stat-Major, responsabili de politica de apărare, de planificare, operații și finanțe, sub conducerea prim-vice ministrului, misiunea acestora fiind de a prezenta la

timp primele date strategice pentru proiectarea și implementarea bugetului. O comisie similară de rang înalt a contribuit la creșterea transparenței și a responsabilității în domeniul selectării personalului pentru funcții importante, în susținerea tranziției de la *nomenklatură* la un sistem mult mai centralizat de management al cadrelor. A fost centralizat și procesul de selectare pentru instituțiile de învățământ militar, creîndu-se condiții noi pentru o mai bună supraveghere a examenelor de admitere și a altor mecanisme de selectare. În mod similar, au fost consolidate și procedurile de achiziții, iar toate responsabilitățile pentru examinarea ofertelor au fost preluate de trei comisii de licitație, în loc de cele câteva zeci care existau anterior. În sfîrșit, a fost creat un departament special, conducătorul căruia este numit direct de guvern, pentru transferul sau reciclarea surplusurilor de armament și tehnică militară. Ministerul Apărării a susținut aceste amendamente legislative, în urma cărora a renunțat la dreptul său de a comercializa surplusurile direct cumpărătorilor și a transmis responsabilitatea de organizare a licitațiilor și a altor forme de transfer unor agenți guvernamentali autorizați. Un element-cheie al acestor reforme a fost minimalizarea implicării personalului militar în activitatea economică.

Fortificarea sistemului de inspecție și audit. Autoritatea și componența numerică a sistemului de inspecție și audit au fost majorate, accentul fiind pus pe Inspecția Militară Principală a MA, Direcția Principală Control și Audit a MA și Direcția Control și Audit a Marelui Stat-Major. Reformele structurale și procedurale ale acestui sistem au contribuit la sporirea eficacității sale, dar și la activitatea de atragere a celor mai bune cadre, la creșterea profesionalismului și la protejarea integrității angajaților. În sfîrșit, în minister a început să fie introdusă o administrație și sisteme de management moderne, bazate pe principiile guvernării „electronice”, ceea ce a condus la apariția unei contabilități și a unui control precis al tuturor fluxurilor financiare, materiale și de personal.

Promovarea democratizării și a transparenței publice. Pentru noua conducere a MA, era clar de la bun început că lupta cu corupția va cere consolidarea instituțiilor democratice și sporirea transparenței în domeniul apărării. A fost creat un Consiliu Civil (*Gromads'ka Rada*), în componența căruia au intrat peste 70 de reprezentanți din diferite ONG-uri și institute independente de cercetări, tocmai pentru a stabili o comunicare directă cu societatea civilă. Acest Consiliu consultativ mai avea și unele funcții de control; un membru al Consiliului, de exemplu, era mereu prezent la audiențele acordate de ministrul Apărării, cînd cetățenii îi puteau adresa acestuia întrebări sau depune plîngeri. Un alt exemplu de transparență și responsabilitate a fost ediția anuală a „Cărții Albe”, care oferea publicului ucrainean un raport detaliat asupra activităților principale ale sectorului apărării naționale pe parcursul unui an întreg. În sfîrșit, ministerul a înființat consilii de ofițeri în brigăzi și în marile unități militare. Aceste consilii îndeplinesc anumite funcții de consiliere și control, dar contribuie și la educarea sentimentului de onoare ofițerească, al demnității și intoleranței față de corupție.

Exemplul Ministerului Apărării al Ucrainei din anii 2005-2007 demonstrează faptul că o activitate energică, concentrată și consistentă de luptă împotriva corupției poate produce rezultate semnificative, chiar și în condițiile unui mediu corupt ce se extinde și în alte departamente ale guvernului sau chiar în întreaga societate. Factorii-cheie care stau în spatele acestor rezultate

pot fi definiți în următorii termeni: democratizare și transparență, raționalizare și concentrare, lideri dedicați și lucru în echipă, inspecție și audit eficiente, pedepsire rapidă și proporțională. Este de remarcat și faptul că persoanele oficiale din NATO care aveau rezerve cu privire la voința Ucrainei de a adera la alianță recunoșteau, în general, succesele Ministerului Apărării al acestei țări în atingerea standardelor NATO.

Succesul Ministerului Apărării în combaterea corupției, obținut pe fundalul unui nivel înalt al corupției în întreaga țară, a avut un preț. Acest preț l-a constituit nivelul înalt de control necesar asigurării integrității. Prea multe responsabilități legate de procesul de luare a deciziilor au fost lăsate pe seama viceministrilor și a ministrului însuși, ceea ce a condus la încetinirea proceselor și la suprasolicitarea conducerii MA și a personalului său de suport. Desigur, aceste schimbări au dat roade, dar dacă ne referim la durabilitatea lor într-o perspectivă mai îndelungată, sînt necesare schimbări sistemice în întreaga societate și crearea unor dinamici autonome în corpul de cadre profesionale.

Prevenirea conflictului de interese

Pentru asigurarea integrității procesului de luare a deciziilor în guvern, este necesar să identificăm și să eliminăm conflictele de interese. Acest lucru este important, în primul rînd, pentru toți șefii și membrii superiori ai comisiilor (de exemplu, în cazul licitațiilor sau la evaluarea propunerilor de promovare), care sînt obligați să-și declare interesele și să se retragă din comisii în cazul conflictului de interese. De asemenea, este un lucru însemnat și pentru toate persoanele oficiale în uniformă și civile, pentru toți cei care pot să se ciocnească de oportunitatea de a exercita o influență nepotrivită asupra luării deciziilor. De aceea codurile de conduită sînt instrumente utile pentru preîntîmpinarea conflictelor de interese într-un sens mai larg. Codurile pot reglementa probleme, precum (exemplele sînt luate din codul polonez de conduită privind relațiile sectorului militar cu cel industrial):

- Acceptarea cadourilor sau a altor beneficii (regula generală: niciun cadou);
- Participarea la evenimentele organizate de reprezentanții sectorului industrial (limitată doar la evenimente comune, legate nemijlocit de semnarea sau implementarea unui contract);
- Prezentarea de către reprezentanții industriei militare a produselor și serviciilor (prezentări directe, fără intermediari) și
- Arenda spațiilor militare pentru evenimente externe (este interzis lobby-ul din partea industriei de apărare).

Alte reglementări pot defini obligațiile legate de serviciul militar profesional, precum:

- Interdicția de a executa lucrări pentru industria de apărare în timpul efectuării serviciului militar;

- Obligația ofițerilor de a depune declarații de avere și
- Moratoriu la angajarea în câmpul muncii în industria de apărare (timp de trei ani după finalizarea serviciului militar, pentru cadrele implicate în achiziții sau în implementarea contractelor).

Unul dintre obiectivele codului polonez a fost eliminarea „intermediarilor” din relațiile dintre minister și industria de apărare, reprezentanții căreia deseori se dădeau drept experți „independenți”, jurnaliști și editori, dar a căror activitate era netransparentă, fiind, de fapt, un lobby neoficial în favoarea industriei. Guvernele trebuie să ceară companiilor din industria militară, care își furnizează produsele instituțiilor de apărare, să-și declare toți agenții și intermediarii pe care îi angajează, numele acestora și salariile pe care le primesc, dar și termenii contractelor lor. Acest lucru este deosebit de important pentru descoperirea rolului inadecvat pe care l-ar putea juca foști funcționari de rang înalt sau membrii familiilor lor în influențarea deciziilor guvernamentale.

Structurile anticorupție

Pe lângă activitatea de promovare a principiilor unei bune guvernări, ministerele de apărare găsesc utilă crearea de strategii și structuri dedicate luptei cu corupția. Două abordări de bază se întrevăd în momentul înființării unor structuri anticorupție în cadrul MA: una legată de sancționare și alta – de prevenire.

Abordarea legată de sancționare cere crearea unor structuri menite să desfășoare investigații. Aceste structuri îndeplinesc, în temei, funcțiile de aplicare a legii și efectuează investigarea independentă a unor cazuri majore de conspirație de fraudă și crimă organizată. MA poate primi și ajutor din afară, de la alte organe de drept, pentru o investigație mai eficientă a cazurilor de corupție.

Abordarea legată de prevenire cere crearea unui birou pentru proceduri și politici anticorupție. Acest birou poate juca rolul unui monitor al proceselor generale juridice din minister, analizând propunerile privind noile proceduri sau reglementări sub aspectul legalității, al transparenței, al prevenirii conflictului de interese și al bunei guvernări. Acest birou prezintă ministrului și altor șefi expertize independente, mai ales în cazurile când ministrul este rugat să aprobe acțiuni ce depășesc cadrul juridic existent, cum ar fi, de exemplu, achiziționarea urgentă, în interese operaționale, a armamentului. Biroul analizează dacă aceste cereri sînt legale, convenabile din punct de vedere economic și bine justificate și propune soluții juridice întru rezolvarea practică a acestor probleme. Biroul ajută, totodată, funcționarii să păstreze gradul necesar de conformitate cu regulamentele și codurile de conduită. Birourile care desfășoară activități anticorupție joacă, de obicei, un rol de bază în elaborarea și implementarea strategiilor respective. Asemenea birouri mai contribuie și la supravegherea elementelor-cheie ale procesului de achiziții. În Caseta 17.4 este prezentată informația privind experiența poloneză în această privință.

Concluzii: strategie și consecvență

Destul de des, eforturile de consolidare a integrității sînt reactive, implementate ca răspuns la scandalurile care pun la încercare răbdarea societății. Chiar dacă reacțiile imediate sînt destinate restabilirii încrederii din partea societății, termenii reduși fac ca aceste reacții să degereze în acțiuni haotice și încurcate, care pot produce confuzie în structurile de apărare. Un astfel de exemplu este adus în Caseta 17.5.

Caseta 17.4. Consolidarea integrității. Cazul Poloniei

În conformitate cu Indicele Percepției Corupției al Transparency International pentru anul 2005, Polonia a fost cea mai coruptă țară din Uniunea Europeană. În acea perioadă, activitatea anticorupțională a Ministerului Apărării Naționale a Poloniei era foarte ineficientă, ca de altfel și a întregii administrații poloneze. Partea bună a lucrurilor era că mai multe instituții erau implicate în descurajarea corupției în domeniul apărării naționale, pe cînd partea proastă consta în faptul că activitățile anticorupție ale acestor instituții erau completamente necoordonate. Multe dintre schemele corupționale rămîneau nedescoperite, doar cîțiva militari și civili erau anchetați, iar ministrul a elaborat un raport special privind nivelul de corupție în apărare. Dar, în ciuda acestui raport, datele despre schemele corupționale nu s-au folosit pentru efectuarea unor schimbări sistemice. Ministerul nu depunea eforturi concentrate pentru prevenirea corupției, nu era implementată nicio politică anticorupție și nu se elabora niciun program de integritate. În această ambianță, măsurile anticorupție erau ineficiente.

Nu este deloc surprinzător faptul că corupția a devenit o problemă majoră în cadrul campaniei electorale pentru alegerile parlamentare din 2005. Imediat după alegeri, Ministerul Apărării Naționale al Poloniei a introdus un plan de acțiuni anticorupție. Acest plan a fost susținut și inspirat, la nivelul cel mai înalt, de ministrul însuși, care a numit în funcție în cadrul ministerului un specialist experimentat în domeniul anticorupției pentru a elabora și executa planul de acțiuni respectiv. La începutul anului 2006, este creată o nouă structură, Biroul Procedurilor Anticorupție, subordonată direct ministrului și avînd misiunea de a îmbunătăți procedurile de integritate și de a elabora o politică anticorupție. Pentru a evita orice conflict de interese posibil, au fost angajați patru funcționari civili, toți din afara ministerului și a industriei de apărare. Majoritatea aveau o experiență de activitate anticorupție, acumulată în sectorul asociativ, în administrația locală sau în justiție. Ideea care a stat la baza acestei structuri a fost de a integra cît mai solid activitățile anticorupție în structura ministerului.

Confruntat cu reformele practice, Biroul a decis să se apuce inițial de corupția de la cel mai înalt nivel, unde pierderile potențiale pentru societate erau cele mai mari. Scopul acestei acțiuni a fost de a demonstra că reformele sînt serioase și sigure. Pentru a defini prioritățile, a fost prezentată o scurtă evaluare a riscurilor, determinînd zona cu cel mai ridicat risc de corupție și punînd accentul pe potențialele pierderi financiare serioase și pe angajamentul funcționarilor de a nu admite acest lucru. Prin urmare, au fost evaluate achizițiile publice de tehnică și armament

militar ca una dintre cele mai serioase probleme care trebuie abordate. Aceste achiziții erau mai puțin transparente decât cele efectuate în sectorul public civil, consumau o parte considerabilă din buget (circa 20%, adică mai mult de un miliard de euro pe an), antrenându-i pe conducătorii din minister și din forțele armate.

Reforma sistemului de achiziții cuprindea câteva elemente, inclusiv:

- Sporirea transparenței prin plasarea pe pagina web a instituției de resort a informației despre achizițiile planificate, în derulare și cele finalizate;
- Extinderea zonei de aplicare a licitațiilor electronice;
- Consolidarea garanțiilor de calitate, inclusiv teste suplimentare pentru vehiculul blindat Rosomak, rezistența balistică a căruia nu a fost verificată cum se cuvine în decursul achizițiilor anterioare;
- Prevenirea conflictelor de interese ale membrilor comisiilor de licitare prin adoptarea unor reglementări suplimentare;
- Promovarea unui grad mai mare de competiție și acceptarea achizițiilor de la o singură sursă doar în cazurile bine justificate și
- Auditul preliminar, efectuat de către Birou, al documentelor principale de achiziții, cum ar fi cerințele tehnice, condițiile de licitare, procedurile de evaluare a ofertelor și a proiectelor de contract.

În afară de aceasta, a fost elaborat un nou cod de conduită pentru personalul militar și civil în relațiile sale cu industria de apărare, care conține principii generale comune și reglementări detaliate ale politicii „fără cadouri” și ale politicii de neparticipare și necooperare în evenimentele organizate de industria respectivă.

Biroul a lansat și un proiect de cooperare cu Transparency International (Marea Britanie), introducând anumite elemente ale Pactelor de Integritate în Apărare – control dublat de analiza independentă a specificărilor tehnice ale armamentului și contractelor – în cadrul licitațiilor pentru achiziționarea unui aparat de zbor de categoria VIP.

În urma acestor reforme, Ministerul polonez al Apărării procură astăzi tehnică și armamente de o calitate mai bună, dar cu bani mai puțini. În general, achizițiile sînt pregătite mult mai bine și sînt mult mai focalizate asupra capacităților de procurare și nu doar asupra mărfurilor. Lecția înșușită de Polonia este aplicabilă și în cazul altor țări și noi am observat că pînă și cele mai mici schimbări în aspectele-cheie pot avea un impact major. Consolidarea integrității și reducerea riscului de corupție nu este o sarcină insurmontabilă, dacă este îndeplinită într-un mod coerent.

Pe de altă parte, o strategie proactivă, bine direcționată, poate ajuta la prevenirea scandalurilor, diminuînd, astfel, necesitatea în reacții „ad hoc”. În Casetă 17.6 este prezentat un exemplu de foaie de parcurs pentru elaborarea unei astfel de strategii.

Funcționarii, din atribuțiile cărora face parte elaborarea și implementarea unei asemenea strategii, trebuie să ia în considerare condițiile reale în care funcționează societatea și instituțiile, pentru a nu-și dilua eforturile, dar și pentru a le focaliza într-o manieră cât se poate de realistă. Chiar și termenul „anticorupție“ trebuie aplicat cu precauție, îndeosebi în situațiile când funcționarii pot percepe corupția ca fiind esențială pentru nivelul lor de trai sau chiar pentru activitatea lor profesională legitimă, cum se întâmplă, de exemplu, cu ofițerii responsabili de aprovizionare, faimoși pentru folosirea barterului și a înțelegerilor informale (deseori încurajate de comandanți) atunci când sistemul formal de aprovizionare este incapabil să furnizeze piesele de rezervă necesare la timpul potrivit. Atacul asupra acestor acorduri barter, fără perfecționarea sistemului care le face necesare, va fi considerat de mai mulți funcționari și ofițeri drept contraproductiv, în cel mai bun caz, și ostil, în cel mai rău caz.

Faptul acesta ne sugerează o abordare a problemei la trei niveluri. Primul nivel se referă la ceea ce cercetătorul britanic James Sherr a numit (în cazul Ucrainei) un „scop realist și urgent: crearea unei stări de lucruri în care corupția ar fi, mai curînd, o chestiune de alegere, decît o chestiune vitală“.⁴ Acest scop trebuie îmbinat cu măsurile de protecție a personalului junior de la presiunile menite să-i înscrie în „piramida corupției“, unde sînt forțați să urmeze schemele corupte și unde o parte din cîștigurile lor trebuie transmise șefilor mai mari. Al doilea nivel are în vedere raționalizarea procedurilor și perfecționarea managementului și a guvernării. Concentrarea asupra perfecționării capacității în locul descurajării corupției poate contribui la construirea unor punți de legătură între grupuri profesionale distincte în cadrul instituției de apărare. Atunci când persoanele oficiale din sectorul apărării naționale vor trăi și vor munci efectiv fără corupție, ele vor sprijini cu siguranță activitățile de la cel de-al treilea nivel: o campanie anticorupție susținută.

Caseta 17.5. Reacția la scandal. Cazul Peru

Ca reacție la o revoltă internă, Serviciul de Securitate din Peru a fost considerabil lărgit în anii 1990. În același timp, acesta a fost folosit pentru a ține strîns sub control opoziția politică la guvernarea președintelui Alberto Fujimori. Oficial, consilier al președintelui, Vladimiro Montesinos a fost șeful real al Serviciului de Securitate și, *de facto*, controla instituțiile apărării naționale, fiind subordonat doar președintelui. Sub conducerea lui, Serviciul de Securitate mituia și șantaja importante figuri publice, furniza arme rebelilor columbieni și chiar percepea sume mari de bani de la traficanții de droguri. În 2000, Montesinos a fost înregistrat de o cameră video oferind mită unui funcționar, ceea ce a condus la concedierea sa și, în noiembrie 2000, la demisia președintelui Fujimori.

⁴ James Sherr, „Ukraine and NATO: Today Realism, Tomorrow Membership?“, în *Dzerkalo Ty-zhnia* #42 (570), (29 octombrie–4 noiembrie 2005).

A fost constituit un guvern interimar și, cu câteva luni înainte ca guvernul nou ales să intre în funcțiune, acesta a inițiat o serie întreagă de activități îndreptate spre restabilirea controlului civil asupra instituției de apărare. Serviciul de Securitate și Ministerul Apărării au fost reorganizate, bugetele lor – reduse, iar Congresul a instaurat un control mai strict asupra acestora. Persoane cu funcții importante din domeniul securității de stat au fost date în urmărire penală pentru corupție și violare a drepturilor omului în timpul războiului civil, precum și pentru corupție în procesul de achiziție a armamentului în timpul conflictului de frontieră cu Ecuador în 1995. La bunul mers al acestui proces de reforme au contribuit și cîțiva militari în retragere și unii experți independenți în probleme de securitate, iar, odată cu alegerea în iulie 2001 a noii administrații, această cooperare s-a extins și mai mult. În următorii ani, Serviciul Național de Securitate a fost reformat de cîteva ori, reducîndu-și în mod semnificativ activitatea, iar controlul Congresului a fost consolidat prin activitatea Comisiei de Apărare și Comisiei de Securitate. Pentru a spori confidențialitatea, începînd din 2006, membrii Comisiei de Securitate sînt aleși pentru o perioadă de cinci ani, echivalentă cu durata mandatului pe care îl deține legislativul peruvian, și nu sînt realeși anual, ca în cazul celorlalte comisii ale Congresului.

Toate aceste acțiuni au fost salutate de public și au contribuit la reinstaurarea încrederii. În cadrul instituției de securitate, ele au fost însă percepute drept o „pedeapsă colectivă” pentru comportamentul nepotrivit al fostei conduceri. De aceea structurile naționale de securitate au devenit mai transparente, dar au pierdut serios din eficacitate. Acesta a fost un factor al activizării mișcării teroriste de rezistență și al apariției unei percepții generale, potrivit căreia sistemul de apărare peruvian este vulnerabil, de exemplu, în raport cu cel chilian.

Sursă: Dr. Jorge Ortiz, Instituto Peruano de Economica y Política.

Faptul că flagelul corupției s-a extins, practic, peste tot „condamnă” ministerele apărării la același nivel de coruptibilitate ca și celelalte sectoare ale societății. Chiar și în țările cu corupție endemică, factori precum creșterea așteptărilor publicului și sporirea controlului acestuia pot fi îmbinați cu etosul orientat spre îndeplinirea misiunilor instituției de apărare, pentru a crea o oază de integritate. În mod paradoxal, majoritatea societăților, chiar și a celor corupte, consideră integritatea în forțele armate și în cadrul structurilor civile ale sectorului de apărare drept o chestiune de mîndrie și respect național. Ironia constă în aceea că regimurilor autoritare situația aceasta nu le prea convine, dat fiind că această corupție este, deseori, o modalitate de a lega conducerea din domeniul apărării și securității naționale de regim și, prin aceasta, de a-și asigura suportul acestor instituții împotriva societății civile, atunci cînd este necesar. Iată de ce guvernațiile democratice sprijină consolidarea integrității de apărare, integritatea promovînd democrația. O guvernare inteligentă va lucra în această direcție și va profita în urma acestei tendințe dinamice reciproc consolidante.

Caseta 17.6. Foaia de parcurs pentru reformele de integritate

Această foaie de parcurs pentru reformele de integritate în domeniul apărării se întemeiază pe experiența Poloniei.

În primul rînd, trebuie efectuat un studiu de autoevaluare a riscurilor de corupție pentru a identifica problemele legate de definirea necesităților reformei. NATO oferă, în acest scop, un Chestionar de Autoevaluare a Integrității și expertiza necesară în domeniul dat. După evaluarea domeniilor afectate de corupție, se determină prioritățile în abordarea problemei. Reformele sigure trebuie să înceapă de sus, unde riscurile mari de corupție se intersectează cu pierderi potențiale imense și cu interesele conducătorilor de rang înalt. Pe urmă, se elaborează strategia care stabilește prioritățile, se identifică punctele nevralgice ale schimbărilor și se propune un plan de acțiuni, bugetul și personalul necesar.

Planul de acțiuni trebuie implementat de un personal desemnat în mod special pentru acest tip de activitate. Aceasta înseamnă persoane oficiale pentru care prevenirea corupției și consolidarea integrității sînt sarcinile de bază pe fișa lor de post. Angajarea în cîmpul muncii a oamenilor din afara instituției de apărare și a industriei de apărare protejează de conflictul de interese.

Pregătirea reformelor e echivalentă cu focalizarea pe transformări substanțiale. Aceasta înseamnă modificarea, în primul rînd, a legislației și a procedurilor, iar mai apoi, și schimbarea de cadre. Schimbările de proporții sînt mult mai durabile.

Este necesară o cooperare a structurilor anticorupție în cadrul și în afara sistemului de apărare. Organele de drept își pot împărtăși experiența cu privire la noile scheme corupționale, iar organizațiile neguvernamentale din societatea civilă pot fi o excelentă sursă pentru consultare. Cît privește instruirea cadrelor și educarea personalului din sectorul apărării, NATO oferă metodologia necesară, în special un modul de educație privind consolidarea integrității în domeniul respectiv. Pentru a găsi soluțiile necesare, este utilă și asimilarea practicilor exemplare ale altor state și instituții.

În momentul în care această activitate începe, există mai multe posibilități de abordare a problemelor specifice. Resursele limitate nu permit ca toate problemele să fie gestionate eficient în același timp. Este necesară concentrarea asupra priorităților. Dar și ca oamenii să fie consecvenți în activitatea lor: să controleze implementarea regulilor proaspăt introduse într-un mod comprehensiv și pentru un timp îndelungat.

În sfîrșit, trebuie să se profite de momentele în care se manifestă voința politică de promovare a reformelor serioase. Implementarea acestora poate avea loc și în perioadele cu o voință politică mai scăzută. Dar chiar și atunci cînd nu există nicio voință politică, unele reforme pot fi continuate.

Reforma integrității – Cu ce începem și continuăm?

Autoevaluarea riscurilor de corupție

**NATO oferă instrumentul
necesar**

Identificarea domeniilor prioritare: riscul înalt de corupție + daunele masive + rata înaltă de corupție

Pregătirea strategiei: definirea priorităților + identificarea elementelor-cheie ale schimbării

Formularea activităților principale ale staffului angajat pentru îndeplinirea acestei misiuni

Angajarea de persoane noi din afara instituției de apărare

Mai întâi, schimbarea procedurii, apoi – schimbarea personalului

Cooperarea cu instituții din interiorul și din exteriorul sectorului apărării

Instruirea staffului, educarea personalului militar

**NATO oferă instrumentul
necesar**

Înșușirea practicilor exemplare

Ai în față un asemenea exemplu

Concentrarea asupra priorităților

Realizează activități consistente

Profită de voința politică de a introduce reforme substanțiale

F
O
A
I
A

D
E

P
A
R
C
U
R
S



Capitolul 18

Rolul parlamentelor și al oficiilor de audit

În calitatea sa de putere reprezentativă, parlamentele sînt sursa principală a legitimității democratice. Ele sînt responsabile de elaborarea cadrului legislativ după care funcționează statul și trăiește societatea, joacă rolul central în controlul asupra activităților executivului (în particular, asupra ministerului apărării și forțelor armate), precum și asupra industriei de apărare și a contractorilor militari privați. Comisiile parlamentare trebuie să aibă des-tute împuterniciri pentru a verifica deciziile cu privire la buget, achiziții publice și personal în contextul politicilor și priorităților securității naționale. Pentru a-și exercita atribuțiile într-un mod eficient, aleșii poporului au nevoie de acces suficient la informații și consilieri sau asistenți capabili să le analizeze. În mai multe țări, parlamentele dispun și de ofi-cii de audit care li se subordonează. Acestea joacă un rol important în efectuarea unor investigații detaliate asupra cheltuielilor guvernului și în depistarea infracțiunilor.

În acest capitol, se vor examina diferite mecanisme și probleme legate de rolul parla-mentului în contextul luptei împotriva corupției și pentru consolidarea integrității, sporirea transparenței și creșterea responsabilității.

Comisiile parlamentare

Comisiile sînt forța motorie a parlamentului. Dacă problemele politice majore și scanda-lurile se desfășoară în timpul sesiunilor plenare în fața camerelor de luat vederi, atunci comisiile sînt locul unde parlamentarii audiază deseori oficialitățile din sectorul apărării, dezbate probleme, efectuează investigații sau elaborează rapoartele. Majoritatea parla-mentelor dispun de o comisie permanentă care poartă răspundere în special pentru pro-blemele de apărare, deseori îmbinate cu probleme mult mai largi ale securității naționale și ordinii de drept. Cu toate acestea, diferite aspecte ale unor probleme complicate, cum ar fi reducerea inevitabilă a potențialului de apărare, sînt dezbătute în mai multe comisii, de exemplu, în comisiile de finanțe, afaceri externe, a drepturilor omului și a controlului asupra organelor securității de stat.

Domeniile de activitate ale comisiilor de securitate și apărare națională se referă la:

- Elaborarea legislației sectorului de securitate și apărare;
- Avizarea bugetelor și monitorizarea cheltuielilor;
- Analiza strategiei și politicii de apărare și de securitate a guvernului;

- Avizarea obligațiilor internaționale și a acordurilor care urmează să fie ratificate de către parlament;
- Avizarea deciziilor parlamentului de aplicare a forței și de trimitere a trupelor peste hotare;
- Monitorizarea procesului de achiziții publice în apărare;
- Avizarea numirilor în funcții de rang înalt și
- Monitorizarea politicii de cadre și a drepturilor omului.

Pentru ca aceste comisii să fie eficiente în îndeplinirea rolului lor de control, sînt necesare trei condiții. În primul rînd, ele trebuie să dispună de o autoritate suficientă, care să fie definită clar în legislație. De obicei, aceasta presupune împuternicirea și dreptul de a:

- Organiza audieri sau anchete, în cadrul cărora miniștrii, alți șefi superiori din guvern, funcționarii civili ori generalii și alți ofițeri militari, dar și experții, pot fi convocați pentru a răspunde la întrebări sau pentru a depune mărturii;
- Cere varii documente de la executiv;
- Verifica transparența și eficiența cheltuielilor publice și cere organelor competente să efectueze auditul, dacă e necesar;
- Examina petiții și plîngeri din partea personalului militar și civil din sectorul apărării și de securitate și
- Vizita și inspecta bazele și alte obiecte militare, inclusiv trupele dislocate peste hotarele țării.

În al doilea rînd, comisia trebuie să dispună de capacitatea de a-și îndeplini în mod responsabil îndatoririle, aceasta presupunînd: aparat calificat, adecvat, acces la informație și abilitatea de a organiza (sau a plăti pentru) expertiza externă. Sînt la fel de importante și abilitățile membrilor comisiei; aceștia trebuie să aibă pregătirea respectivă, experiența și cunoștințe perfecționate periodic prin cursuri de instruire și studii suplimentare.

Nu în ultimul rînd, este vorba și despre atitudinea membrilor comisiei față de responsabilitatea guvernului și față de capacitatea acestuia de a soluționa problemele generale într-o manieră nonpartizană, trecînd peste afilierele politice. Desfășurarea ședințelor cu ușile închise, fără prezența publicului sau a mass-mediei, poate fi una dintre căile de evitare a presiunilor partizane. Ședințe și seminare informale „off-the-record” sînt un alt instrument de consolidare a unei viziuni comune și de implementare a acesteia prin depășirea limitelor impuse de afilierea politică. Dar cel mai influent element este atitudinea și calitatea de conducere manifestată de președintele comisiei.

O atitudine viguroasă și proactivă contribuie la exercitarea, de către comisie, a unui control preventiv. Alocarea suficientă de timp pentru organizarea și efectuarea unor vizite inopinate în unitățile militare, a audierilor și verificărilor de audit va salva, la rîndul său, timpul care, altfel, ar trebui irosit pentru soluționarea retroactivă a problemelor, după producerea acestora.

Oficiile de audit

Pe lângă informațiile oferite de angajații din interiorul comisiilor, parlamentarii au, deseori, acces la informația și la analizele oficiilor independente. Aceste instituții, de multe ori, se află în subordinea parlamentului, fie directă, ca în cazul Oficiului pentru Buget al Congresului Statelor Unite, fie prin responsabilități și relații specifice statutare, ca în cazul Oficiului Național de Audit al Marii Britanii. Atunci când aceste oficii activează eficient, ele furnizează parlamentului raționamente pentru evaluarea activității curente și trecute a executivului. În aria unor activități specifice ale oficiilor de audit intră:

- Verificarea rapoartelor financiare ale tuturor departamentelor guvernului central, ale ministerelor și instituțiilor statului;
- Susținerea procesului bugetar prin analiza modului de executare a bugetului, analiza propunerilor bugetare înaintate de guvern, validarea independentă a estimării costurilor, prezentarea unor opțiuni și scenarii bugetare alternative;
- Analiza problemelor specifice legate de politici și programe referitoare la buget și finanțe;
- Motivarea cetățenilor și a informatorilor pentru a-i îndemna să depună plângeri și să dezvăluie infracțiuni și investigarea unor astfel de acuzații și
- Acordarea de ajutor pentru diverse departamente pentru folosirea rațională a mijloacelor financiare, apelînd, în acest scop, la verificările de audit și la diseminarea practicilor exemplare.

Toate aceste eforturi depind de abilitatea de a face evaluări exacte ale unităților administrative și ale modului de îndeplinire a sarcinilor. Pe lângă abordarea strict contabilă și legislativă a chestiunii, s-ar putea dovedi de folos și accentuarea „politicii de responsabilizare“, care contribuie la interconectarea resurselor, a indicatorilor de performanță și a rezultatelor scontate. E și mai bine dacă aceste oficii sînt conectate la Sistemul de Planificare, Programare, Bugetare și Evaluare (SPPBE), aceasta sporind valoarea rezultatelor activității de audit. În acest caz, oficiul de audit trebuie să manifeste o atenție deosebită față de procesul de programare, în cadrul căruia se iau deciziile de alocare pe termen mediu a resurselor și de evaluare a programelor. În multe țări, evaluarea rămîne o funcție nedezvoltată; acest fapt nu este deloc surprinzător, dacă luăm în considerare intensitatea efortului depus și sensibilitatea politică a chestiunilor abordate.

Caseta 18.1. Rolul Oficiului Național de Audit al Marii Britanii

Oficiul Național de Audit (ONA), condus de un Inspector și Auditor General, își focalizează activitatea pe trei domenii distincte: asigurarea cheltuirii eficiente a banilor; susținerea parlamentului; promovarea ghidurilor cu privire la practicile exemplare.

Cheltuirea eficientă a banilor

Conform Actului cu privire la Auditul Național din 1983, ONA examinează și face rapoarte asupra economiei cheltuielilor publice. Activitatea oficiului în privința cheltuirii eficiente a banilor este legată de evaluarea modului, eficient sau nu, în care structurile guvernamentale și alte instituții de stat și-au cheltuit resursele pentru a obține rezultatele scontate. Această activitate cuprinde o varietate mare de probleme, de la modul de operare a sistemului justiției penale pînă la proiecte mari de achiziții ale Ministerului Apărării, de la îmbunătățirea competențelor comerciale în cadrul proiectelor guvernamentale pînă la ameliorarea procesului de elaborare și implementare a contractelor pentru întreținerea infrastructurii. ONA prezintă anual în jur de șaiszeci de rapoarte. Toate sînt bazate pe fapte și date reale, pe o analiză riguroasă și pe împuterniciri legislative solide, care îi oferă accesul la documente relevante.

Suștinerea Parlamentului

Șeful ONA este reprezentantul oficial al Camerei Comunelor și rezultatele activității sale sînt prezentate Parlamentului britanic prin dispoziția Camerei Comunelor. Oficiul funcționează în numele Parlamentului și al contribuabililor, cerînd socoteală de la guvern pentru folosirea banilor publici și pentru a ajuta organele puterii de stat să-și amelioreze activitatea. Din anul 2000, Oficiul examinează regulat principalele ipoteze ce stau la baza proiectelor guvernamentale cu privire la finanțele publice, pentru a le verifica gradul de fezabilitate, publicîndu-și concluziile odată cu rapoartele guvernului. În 2007-2008, Oficiul a publicat șaiszeci de rapoarte fundamentale și a verificat prin audit peste 460 de conturi. Începînd din anii financiari 2008-2009, auditul se efectuează utilizînd Standardele Internaționale de Raportare Financiară.

ONA acordă ajutor Comisiei pentru Conturi Publice (CCP), altor comisii concrete din ambele Camere ale Parlamentului și membrilor individuali ai comisiilor în acțiunile lor de control asupra cheltuielilor publice, sprijinind, totodată, activitatea organelor de stat. ONA a acordat asistență într-un spectru larg de probleme pentru șaptesprezece comisii permanente și, recent, a început să desfășoare ședințe de evaluare a indicatorilor de performanță pentru a ajuta comisiile permanente la elaborarea raportului anual de control asupra performanței ministerelor și departamentelor. Oficiul mai are de-a face cu o varietate extinsă și complexă de solicitări din partea membrilor Parlamentului care, de multe ori, se finalizează prin elaborarea unor rapoarte separate privind cheltuirea eficientă a fondurilor publice.

Practicile exemplare

ONA produce multe îndrumare tehnice, culegeri de practici exemplare ce pot fi utilizate, de asemenea, de alte instituții, în special de organizațiile din sectorul public.

Problemele Ministerului Apărării

Activitatea ONA în domeniu include efectuarea auditului acestui minister complex, care deține aproximativ circa 90 miliarde de lire sterline în active imobiliare și administrează un buget anual de circa 34 miliarde de lire sterline. ONA elaborează, de asemenea, rapoarte de evaluare a cheltuirii eficiente a banilor de către Ministerul Apărării. Acestea cuprind subiecte precum: abilitatea Ministerului de a susține operațiile curente, mentenanța și dezvoltarea capacităților

militare pentru a putea răspunde provocărilor viitoare. ONA se focalizează și asupra unor aspecte precum eficacitatea operațională, asistența pentru personalul forțelor armate, achiziții majore de echipamente militare și dezvoltarea infrastructurii pe segmentul imobiliar și în cadrul programelor de modificare a profilului comercial. Rapoartele recente au fost dedicate flotei de elicoptere Chinook, flotei de avioane Hercules C-130, aranjamentelor logistice pentru avioane supersonice, campaniilor de recrutare și trecere în rezervă, utilizării rezerviștilor și infrastructurii informaționale militare.

Sursă (adaptat după): National Audit Office, www.nao.org.uk.

Riscurile corupției pentru parlamentari și remediile împotriva acestor riscuri

În lupta împotriva corupției, parlamentarii sînt legislatori, stabilesc normele și standardele de transparență, cer de la guvern dări de seamă în cadrul unor procese adecvate de luare a deciziilor și efectuează controlul conturilor financiare ale acestuia. Dar, ca și în orice alt domeniu unde există un cadru enorm de cheltuieli, ei sînt tentați să influențeze aceste decizii, uneori pentru a avea un câștig personal sau pentru a vărșa ceva în vistieria partidului pe care-l reprezintă. În acest context, o atenție tot mai mare trebuie acordată corupției în domeniul încheierii și implementării contractelor de apărare, cu toate că nu există indicii clare asupra faptului că domeniul de apărare ar fi mai predispus spre corupție decît, să zicem, domeniul construcțiilor și infrastructurii. În realitate, în contextul mai larg al sectorului de securitate, poliția și vama suferă mult mai mult de flagelul corupției decît apărarea, deși, de cele mai multe ori, acestea sînt cazuri de corupție mărunță, la nivelul cel mai de jos, în comparație cu corupția din parlament.

Cu toate acestea, sectorul apărării naționale se confruntă cu riscuri unice de corupție. De obicei, cercul alcătuit din persoanele care iau deciziile și din părțile interesate este mai mic, operează în condiții secrete, nivelul de expertiză este mai scăzut, iar – vîrf la toate – piața este monopolară, cu alte cuvinte, Ministerul Apărării este unicul cumpărător, pe cînd numărul furnizorilor calificați este extrem de redus. Contractele complexe de apărare cu numeroase subcontracte complică foarte mult contabilitatea tradițională și departamentele de achiziții preferă să lucreze cu o mîină de furnizori de încredere. În afară de toate acestea, parlamentarii mai fac și lobby pentru interesele alegătorilor lor și pot exercita presiuni pentru a obține scutirea de recrutare sau pentru a găsi locuri călduțe de muncă pentru protejați. În cazul acesta, între acordarea de ajutor legitim alegătorilor și exercitarea de influență nepotrivită trece o linie aproape invizibilă.

Nu există nicio limită pentru inventivitatea umană și capacitatea de a balansa pe marginea prăpastiei într-o găsire a unor căi de influențare a deciziilor luate în procesele de achiziții, fără a intra însă în conflict direct cu legislația. Corupția poate lua forma de plăți ilicite pentru plățile contractuale (nejustificat de înalte), așa-numitele comisioane pentru acordarea serviciilor, favoruri extracontractuale, cum ar fi călătoriile de vacanță pentru membrii familiei sau alte servicii, sau de achitări directe, pe sub masă, în bani gheață. Corupția în proporții mari, menită să schimbe, în favoarea celor care o promovează, deciziile unor oficiali influenți, are loc, de obicei, prin agenți sau prin alte tipuri de intermediari, evitându-se astfel contactele directe dintre furnizor și beneficiar și făcând foarte dificilă depistarea plăților făcute prin sistemul bancar.¹ Acest lucru evidențiază o dată în plus importanța unor prevederi legislative clare referitor la ceea ce funcționarii pot face, ceea ce nu li se permite și unde trebuie să tragă o linie în contactele lor cu furnizorii. Limitările trebuie introduse și în ceea ce privește valoarea cadourilor care pot fi acceptate de către un funcționar sau de către un parlamentar. Parlamentarii trebuie să aibă grijă ca aceste reguli ale codului de conduită să fie adoptate și respectate, dar să fie aplicate și în privința lor înșile. Ei trebuie să evite orice comportament neadecvat, de pildă, nu trebuie să intre în contact cu agenții comerciali sau să viziteze în mod privat unitățile de producție, dar să facă acest lucru numai împreună cu colegii lor din Comisia parlamentară de apărare.

În 2007, un senator democrat din statul Montana, Jon Tester, chiar a făcut un pas inovator, începând să-și plaseze agenda zilnică de lucru pe o pagină web. Această acțiune indică asupra unui remediu posibil împotriva riscurilor: transparență maximă pentru modul în care parlamentarii muncesc și își declară interesele. Fiecare parlamentar în parte trebuie să-și declare averea și interesele înainte de a intra în exercițiul funcțiunii, dar și câțiva ani la rând după ce își încheie activitatea de legislator. Trebuie să funcționeze o interdicție privind orice contribuție anonimă în contul parlamentarilor sau în conturile financiare ale partidului din care fac parte aceștia. Această măsură este, în primul rând, în interesele acestora din urmă, protejându-i de acuzații nefondate de fraudă și fortificând încrederea publică în activitatea lor. În această privință, Codul Internațional de Conduită a Funcționarilor al ONU reprezintă o sursă utilă pentru elaborarea regulilor, în special Secțiunea a II-a cu privire la conflictul de interese și descalificare și Secțiunea a III-a cu privire la declarația de avere. Asemenea declarații sînt deosebit de importante pentru legislativele în care activitatea de legislator nu este considerată o ocupație permanentă și unde membrii parlamentului pot avea și alte locuri de muncă salarizate. De exemplu, în Camera Britanică a Lorzilor, 139 din 743 de membri sînt remunerați și pentru funcții de consilieri și se regăsesc în listele de salarizare ale unor corporații.

¹ „The Etiquette of Bribery: How to Grease a Palm“, în *The Economist*, 23 decembrie 2006.

Rolul Parlamentului în asigurarea transparenței în sectorul apărării

Parlamentele joacă un rol important în asigurarea transparenței Ministerului de Apărare și au la dispoziție instrumentele necesare pentru a-l realiza cu succes. Aleșii poporului pot adresa în scris sau verbal întrebări și pot insista în solicitările lor atunci când consideră că răspunsurile sînt nesatisfăcătoare. Un instrument puternic pentru creșterea transparenței în instituția militară este organizarea audierilor unor furnizori concurenți, dacă trebuie – fără presă și public, pentru a proteja secretele comerciale. Mult mai dramatică și consumatoare de timp este ancheta parlamentară, care are ca scop stabilirea faptelor și modul de respectare a responsabilităților. Puțini dintre miniștri sau secretari de stat supraviețuiesc acestui calvar, dat fiind că, în cadrul acestei anchete, continuă lupta politică și reprezentanții opoziției nu scapă șansa de a interveni cu toate armele pe față pentru a demonstra incompetența guvernului. În același timp, deseori anchetele parlamentare suferă din cauza lipsei de experiență a membrilor Parlamentului în formularea întrebărilor de ordin juridic. Legiuitorii sînt aleși pentru perspicacitatea lor politică, și nu pentru abilitățile investigative.

Tehnicile investigative sînt importante, dar cele mai bune leacuri împotriva corupției sînt procedurile regulate și respectarea acestora: examinarea atentă, rînd cu rînd, a articolelor bugetului de apărare, cercetînd costurile de durată ale folosirii noilor achiziții și confruntîndu-le cu datele din rapoartele oficiului de audit, pentru a determina dacă cheltuielile financiare au fost efectuate în conformitate cu scopurile indicate. Este însă un lucru evident că astfel de proceduri vor funcționa cum trebuie numai dacă Parlamentul va dispune de un aparat suficient de bine pregătit pentru a face analiza în profunzime a acestora. În același timp, existența unui oficiu de audit independent servește drept factor de descurajare a practicilor incorecte, odată ce fondurile sustrase din buget pot ieși la iveală în rapoartele acestuia.

În domeniul de achiziții, Ministerul Apărării este obligat să prezinte în parlament informații cu privire la cererile forțelor armate, variantele alternative pentru a le satisface, lista potențialilor furnizori și argumente pentru deciziile finale privind achizițiile. În Belgia și în Olanda, de exemplu, ministrul Apărării trebuie să urmeze o procedură prescrisă. În primul rînd, el trebuie să integreze cererea de noi sisteme de arme într-un program de zece ani și, totodată, să o justifice; mai apoi, trebuie să analizeze alternativele, raportînd despre negocierile purtate și aspectele legate de coproducție și de compensații (gestionate de Ministerul Economiei); abia după aceasta urmează decizia. Pentru a susține astfel de deliberări, în 1996 în Belgia a fost creată o comisie *ad hoc* a Camerei Reprezentanților pentru achiziții militare. În Olanda, Ministerul Apărării respectă înțelegerea, potrivit căreia Parlamentul trebuie să aibă suficient timp pentru a examina contracte ce depășesc

suma de 50 milioane de euro, înainte de a le semna (vezi Caseta 18.2). În mod normal, Comisia de Apărare dă verde proiectelor de achiziții, dar membrii acesteia au dreptul să le introducă pe agenda celei de-a doua Camere a Parlamentului pentru a le discuta și vota în plen. În Germania, o procedură similară de control intensificat începe în cazul unor achiziții ce depășesc 25 milioane de euro.

Caseta 18.2. Un model de efectuare a controlului asupra achizițiilor militare

Modelul următor de efectuare a controlului asupra procesului de achiziții este practicat în Olanda.

Solicitarea

Ministerul Apărării informează Parlamentul despre necesitățile operaționale generale. Din acestea fac parte tipul tehnicii și armamentelor, numărul estimativ de unități necesare și volumul mijloacelor destinate pentru achiziții. Parlamentarii își concentrează, de obicei, atenția asupra bugetului pe care îl vor absorbi aceste planuri noi și adresează întrebări referitoare la compatibilitatea lor cu alte nevoi prioritare. Procesul de achiziții poate să se miște mai departe doar în cazul în care Comisia Parlamentară pentru Apărare aprobă această solicitare sau cel puțin își declară consimțământul prin formula: „Comisia a luat act de documentul prezentat“.

Studiile de fezabilitate

Solicitățile operaționale sînt transformate în specificări tehnice. Este explorată piața și se face o listă exhaustivă a tuturor furnizorilor posibili. Dacă produsul nu este valabil acum sau în viitorul apropiat, sînt elaborate planuri pentru faza de dezvoltare în cooperare cu industria de apărare și cu alte țări interesate. Se elaborează o strategie de achiziții, precum și un grafic pentru producere și furnizare.

Evaluarea

Aceasta reprezintă studiul minuțios al informației prezentate de furnizorii interesați. Sînt capabili aceștia să acopere toate specificările tehnice sau sugerează variante alternative pentru satisfacerea cererii? Se află acest tip de tehnică sau armament în arsenalul altor forțe armate, din alte țări, și care este experiența acestora privind indicatorii de performanță? Care sînt posibilitățile pentru coproducere și aranjamente compensatorii? Acest studiu trebuie să conducă spre o listă scurtă de produse alternative. Informația aceasta trebuie să constituie un subiect de discuții în cadrul Comisiiei parlamentare competente și este preferabil să fie prezentată inclusiv opiniei publice.

Achizițiile

Această etapă presupune emiterea unei recomandări finale și procesul de pregătire pentru achiziții, bazată pe ofertele negociate, dublate posibil și de rezultatele unor teste. Direcția arme și muniții aplică o serie întregă de criterii înainte de a veni cu recomandarea finală. În cazul în care cîteva variante alternative satisfac cererile militarilor, atunci se iau în considerare și alți factori: de exemplu, costurile exploatării pe perioada termenului de utilizare, gradul de eficacitate și de securitate. Deseori, înțelegerile „offset“ sau cele legate de coproducere devin o problemă – par-

lamentarii vor să se convingă că industria autohtonă va fi implicată într-o măsură suficientă și, de obicei, solicită compensații de 100% pentru orice dolar ori euro cheltuit peste hotarele țării.

Rolul legislativului în fiecare dintre aceste faze va fi diferit, în funcție de mărimea fondurilor bugetare luate în discuție. În Olanda, contractele sub 5 milioane de euro sînt lăsate pe seama serviciului de stat respectiv. Proiecte de pînă la 25 milioane de euro trebuie incluse de către Șeful Marelui Stat-Major în bugetul general de apărare și comunicat Parlamentului. Solicitățile între 25 și 100 milioane de euro trebuie aprobate de Comisia Parlamentară de Apărare chiar de la începutul ciclului financiar, dar executarea ulterioară este prerogativa serviciului respectiv de stat, cu excepția cazurilor cînd proiectele din această categorie sînt considerate sensibile din punct de vedere politic. Proiecte de o valoare mai mare au nevoie de aprobare parlamentară înainte de a fi semnate. Deciziile privind implementarea lor pot fi luate doar de Secretarul de Stat (viceministrul), răspunzător de tehnica militară și armamente. Contractele de peste 250 de milioane de euro sînt aprobate de Cabinetul de miniștri și votate în plenum Parlamentului.

Sursă: Willem F. van Eekelen, *The Parliamentary Dimension of Defence Procurement: Requirements, Production, Cooperation and Acquisition*, Occasional Paper Nr.5 (Geneva: DCAF, 2005).

Aliații: mass-media, ONG-urile, organizațiile internaționale, experții din domeniul apărării

Una dintre provocările esențiale pentru parlamentari este gestionarea eficientă a unor resurse enorme ce le stau la dispoziție, într-un răstimp limitat. Una dintre sursele de inspirație este presa; multe din întrebările adresate parlamentelor occidentale provin din istorii despre scandaluri sau acțiuni ineficiente ale guvernului, publicate în ziarele de dimineață. O presă activă și iscoditoare este condiția unei democrații eficiente, dar atenția excesivă acordată noutăților care circulă în presă are dezavantajul de a provoca doar atitudini reactive la scandaluri și învinuiri de politicianism. Uneori, ar fi mai bine dacă parlamentarii ar folosi resursele de care dispun, distanțîndu-se cumva de agitația trecătoare stîrnită de mass-media și focalizîndu-se asupra unor obiective politice de durată. De asemenea, instituțiile internaționale, cum ar fi PNUD, ar putea ține cont de necesitatea unei finanțări echilibrate a jurnalismului de investigație. Fiind, în general, un lucru foarte bun, jurnalismul de investigație poate contribui la formarea unui climat acuzator inutil. Mass-media trebuie să se conducă de un cod comportamental propriu.

Parlamentele au aliați și în comunitatea organizațiilor neguvernamentale. În majoritatea țărilor lumii există numeroase organizații focalizate asupra combaterii corupției la nivel național ori local. Provocarea constă în atragerea acestora mai curînd într-o relație constructivă cu parlamentul, decît într-un permanent rechizitoriu. La nivel internațional,

aliatul-cheie în descurajarea corupției este Transparency International, care a fost fondat cincisprezece ani în urmă și în fiecare an publică Indicele Plătitorilor de Mită, Barometrul Global al Corupției și Indicele de Percepție a Corupției. Această manieră de „a numi și rușina“ vinovații – indivizi, companii sau țări întregi – are un anumit impact, mai ales în parlamentele occidentale. Transparency International, acționând prin rețeaua filialelor sale naționale, poate contribui și la mobilizarea organizațiilor neguvernamentale naționale pentru a participa în mod constructiv la activitatea parlamentară de luptă cu corupția.

Un actor esențial în acordarea de asistență parlamentelor pentru consolidarea capacității de control este Centrul de la Geneva pentru Controlul Democratic asupra Forțelor Armate (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces – DCAF), o fundație internațională constituită de guvernul elvețian în anul 2000. DCAF identifică și promovează practicile exemplare în guvernarea sectorului de securitate la nivel național și internațional. Fundația colaborează strâns cu alte instituții internaționale pentru a acorda servicii de consultanță la fața locului și programe de susținere practică pentru consolidarea integrității, transparenței și responsabilității. Acest lucru deseori se îmbină cu ajutorul acordat de diferite adunări parlamentare, cum ar fi Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei și Adunarea Parlamentară a NATO, precum și de alte instituții internaționale care urmăresc promovarea practicilor exemplare în cadrul guvernării sectorului de securitate.

Deosebit de activă, în acest sens, este Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, care susține ideea unui control asupra sectorului de apărare și securitate națională. În anul 2005, ca răspuns global la acțiunile întreprinse pentru combaterea terorismului, aceasta a elaborat un set detaliat de recomandări cu privire la controlul asupra domeniilor de activitate ale serviciilor securității statului, ale poliției propriu-zise și ale poliției de frontieră, ale forțelor armate și a explorat tema „securitatea națională și democrația“. Aceste recomandări evidențiază necesitatea pentru:

- O legislație clară și adecvată pentru guvernarea sectorului de securitate și apărare națională, făcând o distincție clară dintre serviciile de inteligență și securitate ale statului, pe de o parte, și organele responsabile de respectarea legii, pe de altă parte;
- Forțe armate care să rămână focalizate asupra securității naționale și care nu se lasă sustrate de sarcini auxiliare, exceptând situațiile excepționale;
- Buna funcționare a comisiilor parlamentare specializate, având ca premise minime sarcina de supraveghere a serviciilor de inteligență și un buget corespunzător pentru această activitate;
- Supravegherea parlamentară a măsurilor excepționale, care nu vor împiedica serios exercitarea drepturilor constituționale fundamentale.

Rezoluția PACE recunoaște, de asemenea, importanța crescândă a cooperării internaționale și a misiunilor de menținere a păcii și subliniază faptul că acest lucru „nu trebuie să admită efecte adverse în procesul de luare a deciziilor de către parlament”. Documentul menționează, la fel, că transparența amînată (desecretizarea documentelor confidențiale după perioada de timp prescrisă de lege) poate contribui la menținerea unui echilibru între confidențialitate și responsabilitate.²

Un mare aliat în problemele anticorupție pentru organizațiile interguvernamentale este Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (OCED). Compusă din treizeci de țări industrializate, OCED a elaborat în 1977 un Tratat împotriva Corupției, care a fost adoptat pînă în prezent de 38 de state. În cadrul organizației a fost creat și un Grup de Lucru privind Mituirea, care este coordonat de profesorul elvețian Mark Pieth. Cîteva state membre ale OCED au implementat, în baza acestui tratat, legi anticorupție, care s-au încununat cu rezultate substanțiale. Germania, de exemplu, a adoptat legea anticorupție în 1999 și a asigurat îndeplinirea necondiționată a acesteia. Compania de produse electronice Siemens a fost pedepsită pentru darea de mite în valoare de circa 1,3 miliarde de euro, plătite în mai mult de cincizeci de țări ale lumii, inclusiv pentru o „șpagă” destinată președintelui Nigeriei, Sani Abacha. În decembrie 2008, ancheta privind cazul Siemens „Schwarze Kassen” s-a încheiat prin amendarea companiei cu 395 milioane de euro. Tratatul OCED a contribuit, de asemenea, la facilitarea unor acțiuni complementare în alte țări. O anchetă similară în SUA a condus la aplicarea unei amenzi de 800 milioane de dolari SUA, iar în 2004, Italia a interzis companiei Siemens să întrețină relații de afaceri cu entități publice pentru o perioadă de un an de zile.

În cele din urmă, experții din domeniul de apărare pot forma un grup aliat puternic în interiorul țării pentru a susține un control parlamentar eficient. Reprezentanții structurilor de apărare nu prea vor avea chef să discute despre calitatea și durabilitatea tehnicii și armamentelor pe care au de gînd să le procure, pentru că această problemă poate deveni o chestiune vitală pentru colegii care le vor exploata ulterior. Mai mult, procedurile de autorizare și contabilizare au fost reglementate atît de atent, încît deseori acestea se împotmolesc în detalii și cer semnături la fiecare nivel al procesului de achiziții. Majoritatea ministerelor apărării au oficii speciale pentru a supraveghea acest proces, în scopul evitării sau depistării fraudelor. Asemenea oficii au nevoie de o poziționare independentă în veriga de comandă și sînt conectate la aparatul inspectorului general. Inspectorul general trebuie să aibă o legătură strînsă cu parlamentul, care trebuie, la rîndul său, consultat la numirea sa în funcție.

² *Democratic Oversight of the Security Sector in Member States*, Recomandarea 1713 (Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 2005), <http://assembly.coe.int/>.

Controlul asupra industriei militare și exportului de arme

Parlamentele sînt, de cele mai multe ori, mai riguroase în exercitarea controlului asupra procesului național de achiziții, decît asupra tranzacțiilor externe. Pe de o parte, lucrul acesta e logic, deoarece în procesul național de achiziții parlamentul este implicat în calitate de participant direct la gestionarea banilor contribuabililor. Pe de altă parte, stimulentele economice sînt focalizate mai mult pe dezvoltarea industrială decît pe controlul asupra exporturilor despre care este vorba. Este absolut de înțeles grija parlamentarilor față de menținerea unei rate înalte de ocupare a forței de muncă într-o ramură atît de novatoare a industriei și concentrarea lor asupra dezvoltării unor tehnologii hiperperformante și a unui personal hiperdotat. Cu excepția Statelor Unite, nici o altă țară nu posedă o piață domestică suficient de mare pentru a susține o industrie de apărare viabilă, fapt ce transformă piețele de desfacere sau de producție multinațională într-un factor necesar al supraviețuirii companiilor în acest tip de afaceri. Reducerea, de mai mult de un deceniu, a bugetelor pentru apărare în majoritatea țărilor occidentale a condus însă la întărirea concurenței pe piețele unor țerte țări. Actuala criză economică preschimbă problema într-o urgență. Dat fiind că numărul contractelor mari în apărare este mic și de la un contract la altul trece foarte mult timp – dar, odată ce sînt semnate, executarea lor înseamnă ani de muncă și garanția unor locuri de muncă pentru electorat –, unii reprezentanți ai puterii sînt înclinați să treacă peste faptul că unele contracte atractive ar putea fi împiedicate de transparența deplină și de practicile imaculate. Cu toate acestea, într-o serie de cazuri recente, tendințele au început să se reinverseze (vezi Caseta 18.3).

Un aspect pozitiv este că însăși industria a început să abordeze problema corupției. În iulie 2006, industria europeană aerospațială și de apărare a anunțat crearea unui grup de lucru industrial internațional dedicat luptei cu corupția. Intenția inițială era ca acesta să cuprindă toate companiile militare europene și asociațiile lor naționale, pentru a-și deschide mai apoi ușile și pentru industria de apărare din alte țări. În aceeași zi, a fost anunțată și crearea Forului Anticorupție al Ramurilor Industriei Militare din Marea Britanie. Vor funcționa oare aceste inițiative? Rămîne de văzut. Raportul Global de Dezvoltare pentru anul 1997 arăta că 15% dintre toate companiile din țările industrializate trebuie să plătească mită pentru a-și menține afacerile. În Asia, această cifră a urcat la 40%, iar în Rusia – la 60%. Reducerea corupției va depinde de perseverența guvernelor și parlamentelor, dat fiind mai ales faptul că, în afara Europei și Statelor Unite, mulți oameni deținînd funcții importante așteaptă mită pentru participarea la diverse tranzacții. Prin urmare, corupția se va diminua doar atunci cînd riscurile pedepsei penale pentru furnizori și cumpărători vor fi înalte. Lucrurile pot să se amelioreze și dacă firmele producătoare vor întreprinde măsuri serioase de respectare a codului de conduită. Este absolut sigur că parlamentele pot juca un rol constructiv în susținerea acestei tendințe.

Caseta 18.3. Cîteva cazuri majore de corupție în exportul de arme

Unul dintre cele mai vizibile cazuri recente de luare de mită s-a înregistrat în afacerea dintre Arabia Saudită și British Aerospace Systems (BAE), a patra dintre cele mai mari companii militare din lume. În 2003, ziarul *Guardian* relatează că BAE, avînd încuviințarea a cîteva cabinete de miniștri britanice consecutive, a plătit, timp de două decenii, milioane de lire sterline în formă de mită unor persoane oficiale saudite de rang înalt și membrilor familiilor lor în schimbul unor contracte militare lucrative. Oficiul britanic pentru Fraude Grave a inițiat o investigație și a descoperit un fond obscur al BAE de 60 milioane de lire sterline pentru „servicii de asistență” și probe că a fost transferat un miliard de lire sterline pe contul a doi intermediari, dintr-o bancă elvețiană, ambii cunoscuți pentru legăturile strînse cu membrii familiei regale saudite. Cu toate acestea, procurorul general a oprit ancheta, declarînd în Parlament, în decembrie 2006, că Arabia Saudită a dat de înțeles că ar putea opri transmiterea informațiilor referitoare la posibilitatea unor atacuri teroriste în Marea Britanie. Prim-ministrul Tony Blair a susținut această decizie a procuraturii.

Astfel de cazuri au avut loc și în vânzări de arme către țările NATO. La mijlocul anilor 1970, compania Lockheed a încercat să cumpere atitudinea binevoitoare a oficialilor olandezi față de achiziția unor avioane militare noi. În consecință, Lockheed a plătit principelui Bernhard, soțul reginei Juliana, 1,1 miliarde de dolari SUA. O comisie independentă de anchetă a constatat că purtarea sa a fost „condamnabilă”, dar, ținînd cont de amenințarea cu o posibilă criză constituțională (posibilitatea abdicării reginei), guvernul, după consultări cu liderii parlamentari, s-a limitat la concedierea principelui din funcția de Inspector General al Forțelor Armate. Aproximativ în aceeași perioadă de timp, pe cînd Olanda se afla în procesul de achiziționare de la SUA a avionului de luptă F-16, un agent reprezentînd compania franceză Dassault a fost suspectat de încercarea de a mitui un parlamentar olandez, dar cazul nu a ajuns în instanță.

India este un exemplu perfect de țară care a suferit mult din cauza corupției, dar și de țară care a adoptat legi importante împotriva acestui flagel. Procurarea în 1978 a avioanelor de luptă Jaguar de la Marea Britanie și contractele mari din anii 1980 de achiziționare a pieselor de artilerie Bofors, a avioanelor de luptă Mirage și a submarinelor de producție germană erau toate învăluite în misterul corupției, chiar dacă se întemeiau formal pe cereri ale sectorului de apărare.

Drept răspuns, în 2001 a fost aleasă o persoană de o integritate impecabilă care trebuia să introducă transparența și responsabilitatea publică în modul de funcționare a Ministerului Apărării. Guvernul a elaborat instrucțiuni pentru declararea deschisă de către furnizorii străini a serviciilor pe care urmează să le acorde reprezentanții lor și mărimea remunerării achitată în formă de onorariu, comision sau în orice altă formă. Procedura de Achiziții în Apărare (PAA), anunțată în anul 2006, a formulat condițiile de înregistrare și penalitățile care au redus din atractivitatea angajării unor intermediari, fie indieni sau cetățeni străini, pentru promovarea contractelor militare. (Totuși, pînă în aprilie 2008, niciun reprezentant autorizat al Indiei nu a fost înregistrat în baza condițiilor impuse de această instrucțiune.) PAA conține, de asemenea, trei elemente critice: o clauză privind „offseturile”, alta privind interdicția de a procura de la o singură sursă și transferul obligatoriu de tehnologii în toate contractele mari. În 2008, ministrul Apărării Antony a informat Parlamentul și despre alte măsuri de prevenire a corupției și de asigurare a transparenței, inclusiv: încheierea unui „Pact de Integritate” dintre guvern și toți contractorii în

cazurile în care afacerea depășește trei miliarde de rupii; luarea deciziilor importante în procesul de achiziții într-o manieră colegială; creșterea transparenței în efectuarea testărilor pe teren; reglementarea ședințelor premergătoare ofertelor de licitații cu furnizorii.

Sursă: G. Parthasaraty, *The Era of Corruption* (28 martie 2001), www.rediff.com; Nota explicativă a ministrului Apărării indian A.K. Antony către Rajya Sabha (Camera Superioară a Parlamentului Indiei – n. tr., V.C.). Vezi: www.thaindian.com (22 aprilie 2008).

Concluzii

O trecere în revistă a cazurilor contemporane recente de corupție evidențiază necesitatea transparenței, precum și a rolului important, dar și a limitelor controlului parlamentar. În câteva cazuri, executivul a avut succes (doar unul temporar, probabil), argumentând că înaltele interese ale statului trebuie să treacă peste înclinația parlamentarilor de a lua măsuri mai drastice. Dar activitatea parlamentară, totodată, a avut și impact. Marile întreprinderi industriale manifestă tot mai multă rezervă față de însăși ideea de mită. În ansamblu, guvernele și parlamentele au ajuns la concluzia că această problemă trebuie cumva soluționată. Scandalul Lockheed (vezi Caseta 18.3) și cazul General Electric au condus la adoptarea de către SUA a Actului cu privire la practicile corupte din străinătate, în 1977, și la presiuni ulterioare exercitate de SUA asupra altor guverne să facă același lucru pentru a pregăti platforma comună pentru afaceri și colaborare. Și parlamentarii au întreprins frecvent acțiuni pe plan intern pentru implementarea prevederilor Convenției OECD în legislația națională. Adunările Parlamentare ale Consiliului Europei și Alianței Nord-Atlantice continuă să joace un rol conducător în propulsarea cooperării și a standardelor internaționale în combaterea corupției.

Parlamentele și parlamentarii sînt împuterniciți de alegători să dirijeze lupta cu corupția. Chiar dacă în ultimii ani s-au făcut multe lucruri bune, încă și mai multe trebuie făcute în viitor. Aleșii poporului pot contribui la atingerea acestor scopuri prin asigurarea unei autorități suficiente a oficiilor de audit și a comisiilor parlamentare pentru efectuarea unui control eficient. Parlamentarii pot construi capacitatea necesară de implementare a acestor obiective prin extinderea rațională a aparatului, prin suplimentarea bugetului, prin asigurarea accesului la informație, prin contractarea unor experți din afară. Membrii comisiilor de apărare pot oferi un exemplu edificator prin dezvoltarea cunoștințelor profesionale și prin etalarea unui spirit civic mobilizator, prin atitudinea nonpartizană față de problemele securității naționale, legate, în mod fundamental, de supraviețuirea statului și poporului. Acționînd în acest mod curajos, parlamentarii pot asigura transparența în domeniul apărării naționale, protejînd, în același timp, secretele legitime ale statului. În această activitate, ei pot să-și îmbunătățească eficiența prin cultivarea unui cerc de aliați, atît în țară, cît și pe plan internațional, care împărtășesc interesul comun de combatere a corupției, acordînd astfel ajutor statelor lor întru dezvoltarea unor societăți democratice prospere.

Capitolul 19

Rolul instituțiilor de ombudsman

În două sute de ani de istorie¹, instituția ombudsmanului își demonstrează valoarea atât în societățile democratice mature, cât și în cele în curs de dezvoltare. Instituția ombudsmanului nu este cea mai potrivită unealtă pentru a combate corupția ca activitate criminală. Dar dacă este proiectată într-un mod anume, susținută de o voință politică puternică și dotată cu un aparat experimentat și dedicat, oficiul ombudsmanului poate fi un instrument eficient în cadrul unei strategii de prevenire, neutralizare și eradicare a corupției în domeniul apărării.

Funcția ombudsmanului în sectorul apărării

În interpretarea sa modernă, funcția primară a ombudsmanului este „de a proteja oamenii împotriva violării drepturilor, abuzului de putere, erorilor, neglijenței, deciziilor nedrepte și a proastei administrări, pentru a îmbunătăți administrarea publică și a face ca acțiunile guvernului să fie mai deschise, iar guvernul și slujitorii săi să fie mai responsabili față de membrii societății”.² Esența acestei explicații, după cum este înțeleasă în societățile democratice mature, este că ombudsmanul ar fi independent în raport cu organizația împotriva căreia oamenii depun plângeri. Prin urmare, instituția ombudsmanului se creează prin lege; persoana care îndeplinește funcțiile de ombudsman este numită de legislativ și se prezintă ca un agent al acestuia. Unul dintre argumentele în susținerea acestei stări de lucruri este că un astfel de aranjament contribuie la garantarea independenței ombudsmanului, altminteri acesta ar putea fi mult mai ezitant în a critica acțiunile agențiilor subordonate executivului. Ca parte a ramurii legislative a puterii de stat, ombudsmanul nu oferă numai servicii directe cetățenilor, dar mai are de îndeplinit și un rol în controlul parlamentar asupra agențiilor care intră în jurisdicția sa. Deoarece ombudsmanul poate face doar recomandări și nu poate constrânge structurile executive și de drept să întreprindă acțiuni mai consistente, rolul lui sau al ei este definit în conformitate cu conceptul de separare a puterilor.³

¹ Frank Orton, fost ombudsman în Bosnia și Herțegovina și în Suedia, ne informează că, în octombrie 1713, regele suedez a semnat o ordonanță prin care se înființa instituția Înalțului Ombudsman Regal, menită să asigure că judecătorii, ofițerii armatei și funcționarii civili vor respecta legile Suediei și regulamentele lor profesionale.

² Institutul Internațional al Ombudsmanului, citat după: www.law.ualberta.ca/centres/oiol/.

³ Comentariu preluat din *Model Ombudsman Act for the State Governments*, elaborat de Asociația Ombudsman din SUA, www.abanet.org/adminlaw/ombuds/usoamodel1.html.

Caseta 19.1. Definirea noțiunii de „ombudsman“

Loosely traduce această noțiune ca „apărător al cetățeanului“ sau „reprezentant al poporului“. „Ombudsman“ este un termen neutru din punctul de vedere al genului și este aplicat peste tot în lume atât bărbaților, cât și femeilor care ocupă această poziție. Cu toate acestea, unii preferă termenul de „ombuds“ sau „ombudsperson“ (vezi: www.usombudsman.org). Totodată, sînt utilizate și alte denumiri pentru această funcție. În țările anglofone, de exemplu, denumirea poate varia de la *reprezentant parlamentar pentru administrație* (Șri Lanka, Marea Britanie), *apărător public* (Africa de Sud) pînă la *anchetator general* (Zambia). În mai multe țări, scopul principal al activității ombudsmanului este protejarea drepturilor omului și acest lucru deseori este reflectat în denumirea oficiului. De exemplu, în Mexic, acesta se numește *Comisia Națională pentru Drepturile Omului*, în Polonia – *Apărător al Drepturilor Civile*, în Slovenia – *Ombudsman pentru Drepturile Omului* și în Ungaria – *Reprezentant Parlamentar pentru Drepturile Omului*.

Sursă: Petter Bolme, *International Overview of the Ombudsman Concept* (Stockholm: Global Reporting Sweden AB, 2008), p. 4.

Aceasta este nucleul conceptului original care, aplicat la mediul militar, dă naștere avocatului public sau ombudsmanului militar destinat să apere drepturile personalului militar, întrucupînd constituționalitatea democratică în cadrul forțelor armate. Este important să subliniem faptul că astfel de interpretări – „ombudsman intern“ sau „inspector general“ cu funcții de ombudsman, numit în funcție de către șeful instituției –, derivă direct din conceptul original. Aceste interpretări pot avea un impact pozitiv în menținerea unui climat sănătos în instituție, dar nu pot fi examinate ca alternative. Birocrațiile, ce se caracterizează prin diferite culturi organizaționale, au adoptat, cu mai mult sau mai puțin succes, versiuni modificate ale conceptului original de ombudsman. Cunoașterea conceptelor de bază și a mecanismelor lor specifice de implementare va contribui la crearea unei instituții de ombudsman adecvate strategiei de consolidare a integrității naționale și internaționale.

Crearea instituției de ombudsman în domeniul apărării are ca scop abordarea a două probleme principale pentru mediul militar într-o democrație liberală (sau în curs de liberalizare): menținerea relațiilor dintre societatea civilă și instituțiile sale militare sub un control civil adecvat și, în același timp, apărarea drepturilor umane și sociale ale oamenilor din sectorul apărării. În acest fel, clasică întrebare cu privire la relațiile civil-militare: „Cine îi va apăra pe apărători?“ se îmbină cu alta: „Cum să aperi drepturile apărătorilor în calitatea lor de cetățeni în uniformă?“ Problemele date, cuprinse în ambele întrebări, interacționează nu numai conceptual, dar și ca strategie și politică de dezvoltare societății și de dezvoltare instituțională a mediului militar.

Rolul oficiului de ombudsman, recunoscut la nivel internațional, este mai degrabă de a investiga și de a recomanda soluții. Crearea unui astfel de oficiu nu trebuie privită,

așadar, ca o amenințare pentru autoritatea existentă.⁴ Scopul activității ombudsmanului militar va depinde, în mare măsură, de țelul, influența și natura mediului militar schimbător. Este puțin probabil ca acesta „să iasă de sub control”.⁵ Corupția, în toate formele și manifestările sale multiple, este posibilă în tot spectrul relațiilor civil-militare. De aceea, un „ombudsman pe deplin funcțional” trebuie să aibă împuterniciri și capacitate de a aborda toate problemele civili-militare serioase. De notat, în acest context, că înființarea oficiului de ombudsman într-o serie întreagă de țări s-a încununat cu progrese remarcabile în ceea ce privește ținuta morală și comportamentul profesional al personalului militar în executarea funcțiilor și responsabilităților ce îi revin.

Modele de instituții ombudsman

Luete în ansamblu, instituțiile de ombudsman pot fi împărțite în două categorii – „clasică” și „organizațională”. Există o evoluție constantă în interiorul fiecărei categorii și liniile de demarcare dintre acestea se schimbă rapid.⁶ Dar domeniul de apărare este foarte diferit, atît ca politică de stat, cît și ca sector societal. Asta și este cauza pentru care în domeniul apărării sînt diferite tipuri de instituții ombudsman, cu o varietate largă de sarcini și împuterniciri. Din punct de vedere practic, se deosebesc trei modele principale – un ombudsman clasic, un ombudsman instituțional influent în sectorul apărării și un ombudsman organizațional mai puțin influent în forțele armate.

Aducîndu-ne aminte de o regulă de bază a managementului, conform căreia „cît ai măsurat, atîta ai tăiat”, vom remarca faptul că puterea ombudsmanului este examinată aici ca o componentă a procesului de monitorizare și evaluare a guvernării sectorului de apărare, în special în ceea ce privește formularea și implementarea politicii de apărare.

Modelul clasic de ombudsman pentru domeniul apărării

Acest model se bazează pe prezumția că în orice democrație parlamentară legislativul este autoritatea națională supremă. Parlamentul de unul singur ia deciziile finale în probleme de apărare națională, inclusiv deciziile cu privire la alocarea resurselor și

⁴ În multe cazuri, aceste activități sînt privite ca fiind contrare ierarhiei militare și sînt explicate – fie corect, fie greșit – ca erodînd autoritatea militară și politică și calitatea de conducător.

⁵ Phasoane Mokgobu, „Determining a Role for a Military Ombudsman in the South African National Defence Force”, în *African Security Review* 8:1 (1999), www.iss.co.za/ASR/8NO1/Determining.html.

⁶ În conformitate cu materialele publicate de Asociația Ombudsmanilor (AO), o organizație de tip „umbrelă” din SUA. Vezi, de asemenea, pagina web a Ombudsmanului Forțelor Armate ale Canadei, www.ombudsman.forces.gc.ca.

instituționalizarea mecanismelor de control, cum ar fi controlul bugetului, examinarea petițiilor, abordarea problemelor prin intermediul audierilor parlamentare etc. Aceste mecanisme pot include, la fel, și un avocat public sau un ombudsman militar care apără, pe de o parte, proprietatea parlamentară și societală asupra politicii naționale de apărare, iar pe de altă parte, drepturile personalului militar ca totalitate de ființe umane, cetățeni și membri ai organizației militare. În Casetă 19.2 este prezentat un exemplu de ombudsman clasic în Norvegia.

Casetă 19.2. Modelul clasic al ombudsmanului în sectorul de apărare al Norvegiei

Un exemplu de ombudsman în sectorul de apărare *clasic* este Ombudsmanul Parlamentar pentru Forțele Armate ale Norvegiei – primul ombudsman parlamentar militar din lume, oficiu creat în anul 1952. Ombudsmanul și Comisia de Ombudsman sînt structuri ale Parlamentului Norvegiei și parte a activităților sale de control și de supraveghere. Ombudsmanul trebuie să apere drepturile tuturor membrilor (și foștilor membri) ai forțelor armate. Orice persoană care consideră că el sau ea au fost tratați incorect, injust sau nejustificat, își poate prezenta cazul în fața Ombudsmanului. Comisia Ombudsmanului trebuie să prezinte Parlamentului rapoarte anuale, dar poate ridica în orice moment orice problemă. Ombudsmanul activează în Parlament și în Ministerul Apărării ca și consultant în problemele ce țin de sfera sa de competență. În calitate sa de mecanism independent al controlului militar, Comisia Ombudsmanului inspectează unitățile militare, atît cele dislocate acasă, cît în afara țării. Ombudsmanul emite rapoarte de inspecție, care conțin recomandări concrete pentru ministrul Apărării și șeful Marelui Stat-Major al forțelor armate.

Ombudsmanul poate, din propria inițiativă, să recurgă la sau să întreprindă orice acțiuni în orice problemă care intră în vizorul său. El este împuternicit să aibă de-a face cu cazuri care implică toate autoritățile publice, are acces la toate documentele și informațiile și poate audia martori sau experți. Ombudsmanul este imparțial și independent față de ministrul Apărării, Ministerul Apărării și comandanții militari.

Sursă: Website-ul Ombudsmanului Forțelor Armate ale Norvegiei, www.ombudsmann.no/mil/english.asp.

În ciuda unor variații în denumiri, instituțiile clasice ombudsman pentru forțele armate au aceleași caracteristici esențiale:

- Pentru a proteja drepturile omului, *funcția de ombudsman* este creată prin lege și persoana care îndeplinește funcțiile de ombudsman este *numită în funcție de puterea legislativă a statului*, ce oferă un grad sporit de protecție juridică independenței sale instituționale și confidențialității actelor sale de secretariat.
- Ombudsmanul are *puterea de a investiga* dacă guvernul, inclusiv Ministerul Apărării, își îndeplinesc funcțiile contrar legislației sau împotriva normelor morale publice.

- Ombudsmanul elaborează *propuneri și înainteză recomandări* guvernului pentru modificarea sau inițierea anumitor acțiuni (inclusiv a acțiunilor în instanță), pentru a pune capăt unei activități instituționale incorecte sau inadecvate.
- El sau ea transformă rezultatele activității sale *în proprietate publică* și inițiază *presiuni* din partea sectorului asociativ și a mass-mediei pentru a corecta o practică administrativă sau legislativă injustă.

În orice circumstanță, instituția ombudsmanului trebuie să fie imparțială, nonpartizană și neafiliată politic. Dar ombudsmanul este, în mod inevitabil, un actor pe arena politică.⁷ El/ ea sînt în putere de a iniția campanii politice, inclusiv prin intermediul introducerii de noi legi și amendamente legislative, de a recomanda demisia unor persoane numite în funcții pe criterii politice, de a face lumină în cazul unor practici politice sau administrative ilegale și de a iniția reforme sectoriale ori instituționale de restructurare. Poziția critică față de ministru sau față de altă autoritate publică reprezintă o poziție critică împotriva opțiunii guvernamentale (de partid sau de coaliție) și poate fi folosită (uneori eronat) de opoziție.⁸

Puterea ombudsmanului clasic în educarea identității militare naționale și consolidarea integrității nu constă doar în investigarea cazurilor personale de violare a diferitor drepturi. Rolul ombudsmanului în consolidarea integrității poate fi considerabil, dacă el sau ea reușesc să influențeze procesul politic la etapa formulării politicilor, să fortifice legitimitatea în procesul de implementare a acestora și să ofere societății informații despre rezultatele obținute.

Ombudsmanul va avea un rol-cheie în societate și în mediul militar, dacă el sau ea vor contribui la crearea unei ambianțe de încredere și suport reciproc.

Modelul instituțional (organizațional)

Conceptul original de ombudsman se bazează pe independența acestuia de puterea executivă. Din istorie se cunoaște că, timp de două secole, majoritatea structurilor guvernamentale în societățile democratice au plăsmuit modelul și funcția autentică de ombudsman prin stabilirea de proceduri interne pentru soluționarea reclamațiilor din partea angajaților. Mai apoi, conceptul clasic a fost modificat prin extindere, cuprinzîndu-i acum și pe ombudsmanii numiți în funcție de ministrul sau șeful de agenție guvernamentală, împotriva căreia reclamații își depun plîngerile. Uneori, acest model este privit ca alter-

⁷ În acest caz, arena politică constă din partide politice, instituții politice precum parlamentul, guvernul, președinția, organizațiile neguvernamentale și procedurile formale și informale, legale și ilegale, pe care le folosesc acestea pentru a interacționa pe arena politică.

⁸ Ivan Bizjak, „The Ombudsman between Legislator, Administration and Citizen – Political Angle” (Copenhaga, aprilie 2005).

nativă pentru instituția clasică de ombudsman, creată pentru a garanta responsabilitatea unor organizații complexe, precum instituția militară a statului. Astfel de alternative sînt create pentru a satisface necesitățile specifice ale organizației, iar ombudsmanul trebuie să corespundă modului de funcționare a acesteia și atribuțiilor care îi sînt încredințate. Asemenea modele alternative au anumite caracteristici comune care le ilustrează, în mod clar, aspectele specifice și limitele:

- Sînt înființate prin ordinele emise de ministrul Apărării; prin urmare, nu dispun de mecanisme legale de protecție și de un grad de autonomie însemnate, garantate de o lege specială. În unele cazuri, astfel de ombudsmani sînt menționați doar ca unul dintre elementele din structura ministerului.
- Sînt numiți în funcție de către ministrul Apărării și sînt subordonați direct numai lui/ ei, fără a avea acces direct la puterea legislativă.
- În calitate de angajați ai MA, sînt parte a verigii ministeriale de comandă, cu toate beneficiile și constrîngerile care rezultă din acest fapt.
- Rapoartele, constatările și recomandările lor sînt destinate, de obicei, „numai pentru uzul oficial” sau clasificate la cel mai înalt nivel.
- Încearcă să rezolve problemele, unde este posibil – în mod informal, și au posibilitatea de a investiga și elabora recomandări, dacă este necesar, dar numai urmînd ordinea militară stabilită.

Analizii și practicienii au opinii opuse cu privire la cît de prețios este acest concept modificat. Potrivit unui punct de vedere, prin introducerea ombudsmanului *instituțional*, a fost distorsionată ideea însăși a acestui oficiu, care s-a îndepărtat de conceptul originar și de obiectivele urmărite. Este clar faptul că, în comparație cu modelul clasic, orice ombudsman instituțional are un statut, împuterniciri și capacități limitate pentru îndeplinirea obligațiilor sale. Celălalt punct de vedere afirmă că existența și activitatea mai multor persoane și oficii de tip clasic sau instituțional cu funcții de ombudsman reprezintă un strat suplimentar de control și transparență în structurile guvernamentale.

În afară de aceasta, se poate menționa că experiența unor țări diferite, care se află la niveluri diferite de maturitate democratică și/ sau de edificare a instituțiilor de apărare națională, oferă suficiente argumente pentru delimitarea clară a versiunii „puternice” de cea „slabă” a modelului de ombudsman instituțional.

Ombudsmanul instituțional „puternic”

În cazul modelului puternic, finalitatea constă în crearea unui *oficiu* eficient și credibil, cu accentul pe noțiunea de *oficiu*. Calitățile de bază ale oficiului de ombudsman puternic sînt independența și imparțialitatea, confidențialitatea și capacitățile (normative, de resurse, de personal) pentru efectuarea unor studii de caz și investigații credibile. În parametrii acestui model, inițiativa și responsabilitățile îi revin ombudsmanului, care nu trebuie să

aștepte ca toți „clienții“ săi potențiali (soldatul, ofițerul, angajatul civil sau membrii familiilor lor) să vină în oficiu, dar să monitorizeze, să studieze, să analizeze și să investigheze din propria sa inițiativă, precum și în baza unei solicitări sau a unui ordin.

Un ombudsman instituțional puternic pentru sectorul de apărare există atunci când este creat prin lege și are misiunea de a exercita controlul și a prezenta rezultate cu privire la: 1) politicile de apărare, luate în ansamblu; 2) managementul resurselor de apărare; 3) indicatorii de performanță a forțelor armate; 4) etosul militarilor, drepturile și libertățile personalului. În Caseta 19.3 sînt prezentate exemple din experiența Olandei. În acest caz, avem de-a face cu un oficiu de ombudsman impunător și puternic din punct de vedere funcțional, condus, de obicei, de un inspector general, plasat în afara sistemului militar de comandă și care se subordonează direct ministrului Apărării. Întregul efectiv civil și militar, toate funcțiile exercitate de MA și de forțele armate trebuie puse sub controlul lui sau al ei. Inspectorul general poate efectua investigații și face recomandări urmate de ordine, în funcție de semnalele primite sau din propria inițiativă. Ombudsmanii sînt investiți cu împuterniciri și autoritate serioase și există o corelație clară între abilitatea lor de a descoperi fapte și credibilitatea în domeniul lor de activitate.

În cadrul conceptului de așa-numit Minister Integrat al Apărării, unde aparatul administrativ și militar sînt, organizațional și funcțional, integrate sub conducerea și controlul comun al unui administrator civil superior și al unui comandant al forțelor armate, rolul și obligațiile oficiului inspectorului general sînt mult mai largi decît cele ale ombudsmanului, care se concentrează mai mult asupra reclamațiilor din partea cetățenilor.

Caseta 19.3. Inspectorul General ca ombudsman instituțional puternic

Un exemplu de ombudsman instituțional puternic este inspectoul general al Forțelor Armate ale Olandei. El activează în afara verigii de comandă și se subordonează direct ministrului Apărării. El are mandat pentru: a informa și a face recomandări ministrului la solicitare sau din propria inițiativă asupra problemelor ce se referă la forțele armate; a porni, suplimentar, unele investigații sau îndeplini rolul de mediator și de auditor; a examina problemele personale ale militarilor activi din forțele armate sau ale militarilor în retragere, reclamațiile respective fiindu-i adresate direct în scris sau în numele persoanelor vizate, de către rudele acestora. Din funcțiile ombudsmanului fac parte acordarea de consultanță, medierea după adresarea în instanță, stabilirea contactelor necesare și sesizarea instituțiilor responsabile de soluționarea problemelor. Două aspecte principale, ce caracterizează activitatea oficiului, sînt independența și confidențialitatea. Inspectorul general are o varietate largă de împuterniciri investigative, inclusiv dreptul de acces în orice loc sau la orice document care aparține forțelor armate, precum și puterea de a convoaca orice reprezentant al efectivului forțelor armate pentru audieri.

Sursă: National Defence and Canadian Forces Ombudsman, The Way Forward: Ombudsmen Models.

O astfel de organizare a structurii de apărare se bazează pe distincția clară dintre funcțiile politică, de management și de comandă și pe integrarea maximală a experienței civile și militare de activitate. Pentru a funcționa în chip adecvat, un astfel de sistem resimte necesitatea vitală a unui mecanism intern de control și echilibru pentru a garanta și calitatea consultanței, și calitatea relației dintre civil și militari. Pentru a înfrunta această provocare, inspectorul general are rolul, în afară de funcția sa principală de a se asigura că nimeni nu suferă de injustiție când efectuează serviciul în forțele armate sau muncește în cadrul Ministerului Apărării, de a servi drept „oficiu intern independent de audit”. O atare extindere a modelului de ombudsman s-a dovedit a fi o contribuție valoroasă la prevenirea și combaterea corupției, în mod special în zone sensibile precum achizițiile și aprovizionarea militară, alocarea resurselor și managementul. Din punct de vedere organizațional, cât privește resursele, ombudsmanul trebuie să reprezinte o instituție impunătoare, care dispune de multe capacități și este situată în afara sistemului militar de comandă, fiind subordonată nemijlocit ministrului Apărării.

Ombudsmanul instituțional slab

În versiunea slabă, ombudsmanul instituțional acordă asistență *clientului* pentru a-și elabora și, mai apoi, a-și urmări opțiunile în rezolvarea unei probleme. Sarcina probei îi revine „clientului” (fie el sau ea soldat, ofițer, angajat civil, agent economic, cetățean etc.). Este un concept mult deformat al ombudsmanului – în cazul de față, acesta arată mai mult ca un „birou de plângeri și reclamații” decât ca o instituție pentru apărarea democrației și drepturilor omului. Acest model are o oarecare valoare pentru oamenii din mediul militar și poate fi folosit în combaterea corupției, dar o valoare limitată în ceea ce privește dezvoltarea domeniului de apărare națională ca instituție eficientă și democratică, transparentă și responsabilă, dar și în ceea ce privește dezvoltarea unei societăți alcătuite din cetățeni liberi și activi și a unui parlament conceput ca centru al progresului democratic și al controlului „în numele poporului” asupra ramurii executive a puterii. Funcțiile tipice ale acestui model deseori includ doar acțiuni de „verificare”, audiere, oferire de informații, ajutor la întocmirea unor cereri, mediere, consultanță, examinarea în profunzime a unei probleme, propunerea de modificări pentru practici concrete, monitorizarea și raportarea unor tendințe anume.⁹

Există mai multe diferențe în modul specific de aplicare a acestui model, dar și o trăsătură comună pentru toți ombudsmanii slabi: obligația de a se asigura că autoritățile publice își desfășoară activitățile administrative în conformitate cu legislația și că respectă drepturile individuale ale cetățenilor.¹⁰

⁹ Acestea sînt cele „zece puncte” citate după publicațiile *Asociației de Ombudsman*.

¹⁰ Michael Lunn, *The Ombudsman between Legislator, Administration and Citizen – Developing the Ombudsman Concept*, cuvîntare ținută cu prilejul celei de-a 50-a aniversare a instituției daneze de ombudsman, p. 1.

Caseta 19.4. Exemplu de ombudsman instituțional „slab“

Un exemplu de instituție de tip ombudsman este *Inspectoratul Ministerului Apărării al Republicii Cehe* (acesta este și cazul altor țări, foste membre ale Pactului de la Varșovia). Inspectoratul reprezintă o structură supremă de control a Ministerului Apărării care răspunde de inspectarea activității militarilor chehi, inclusiv a activității lor financiare. Inspectoratul colaborează cu alte structuri similare la nivel național, cum ar fi Oficiul Suprem de Audit al Republicii Cehe, Avocatul Public al drepturilor omului – Ombudsmanul –, cu autoritățile chehe de urmărire penală și cu Serviciul Național de Securitate. Inspectoratul coordonează implementarea strategiei și a măsurilor anticorupție în mediul militar. Instituția dată este responsabilă, de asemenea, de investigarea catastrofelor aeriene. Inspectoratul este condus de un director, subordonat direct ministrului Apărării.

Sursă: Pagina web a Ministerului Apărării al Republicii Cehe, www.army.cz/scripts/detail.php?id=7152.

Rolul ombudsmanului în consolidarea integrității și reducerea riscurilor corupției în domeniul apărării

Corupția este antiteza bunei guvernări, recunoscută pe larg drept esențială pentru dezvoltarea economică.¹¹ Există o veche și rezistentă opinie, cu rădăcini adânci în unele structuri militare, potrivit căreia corupția este „doar o altă cheltuială de afaceri, firească pentru economia de piață și toți cei care vor să aibă afaceri cu militarii, trebuie să recurgă la mită. Toată lumea procedează așa!“ În realitate însă, corupția conduce la performanțe reduse cu implicații de lungă durată, care nu se răsfrâng doar asupra forțelor armate, ci și asupra întregii societăți. Corupția din sfera apărării naționale este astăzi una dintre cele mai serioase provocări morale. În pofida unor trăsături specifice unor țări în parte, corupția poate fi considerată drept cauza comună a eșecurilor spectaculoase în domeniul achizițiilor militare, în vânzarea de obiecte și instalații militare și în managementul patrimoniului militar, în procesul de recrutare și scutire de serviciul militar și chiar în unele domenii ale reformelor structurale.

Procesul de luare a deciziilor în domeniul apărării este bazat pe și trece prin etapa politică, administrativă și militară, unde: (1) experții militari determină doctrinele operaționale și capabilitățile necesare; (2) managerii civili și politicienii iau decizii asu-

¹¹ După cum a spus odată într-un interviu televizat dr. Ivan Krastev, analist proeminent al perioadei de tranziție a Bulgariei spre democrație, „persoanele oficiale publice iau mită pentru că nu au niciun motiv ca să nu o facă. Companiile private dau mită pentru că nu au opțiunea de a nu da“.

pra alocării resurselor, a achizițiilor materiale, a comerțului de arme și a dezvoltării organizaționale, iar (3) structurile civile din domeniul apărării organizează procesul de achiziții prin licitații publice și oferă serviciile necesare. Fiecare etapă a acestui proces este susceptibilă de corupție.

Mai mult, din punct vedere social-politic, fiecare decizie potențial coruptă, luată de un ministru civil, mărește „costul social al politicilor“, știrbește imaginea politicianilor, transformînd-o dintr-un simbol al democrației într-un simbol al „afacerismului“, fisurează încrederea militarilor în conducerea politică (ca să nu mai vorbim de suspiciunile că și colegii lor militari sînt antrenați în corupție) și creează impresia că fiecare partid politic este înconjurat de un „cerc de companii“ propriu. În același timp, orice antrenare a militarilor în activități corupte dăunează etosului și moralului oamenilor în uniformă, prestigiului public și valorii naționale a instituției de apărare a statului. Într-un cuvînt, corupția distruge coeziunea sistemului național de integritate, inclusiv pilonul său militar.

John McMillan, ombudsman al Comunității Britanice și al Forțelor Armate ale Australiei, bazîndu-se pe experiența sa bogată în domeniu, afirmă că „lupta cu corupția nu este funcția principală, nici chiar majoră, a oficiilor de ombudsman. Acestea nu au atribuțiile intruzive necesare în acest sens, precum împuternicirea de a efectua urmărirea sub acoperire, de a intercepta convorbirile telefonice și de a aresta suspectii pentru interogatoriu. Aceste funcții presupun antrenarea unor resurse umane considerabile și depășesc capacitățile majorității oficiilor de ombudsman. Mai curînd, funcția centrală a instituției date are o destinație dublă: să gestioneze reclamațiile din partea membrilor societății cu privire la neajunsurile prin care se caracterizează deciziile luate de guvern și cu privire la modul în care se prestează serviciile; să demareze investigații ocazionale ale unor probleme sistemice, care fie se atestă peste tot în structurile statului, fie numai în unele ministere și departamente în parte“.¹²

Cu toate acestea, rolul instituției de ombudsman într-o abordare globală împotriva practicilor corupționale are următoarele valori și capacități:

- Însăși existența unui oficiu de ombudsman și faptul că orice bărbat sau femeie din mediul militar are dreptul să-i comunice acestuia orice problemă apărută în urma deciziilor pe care le iau funcționarii sau în urma activității acestora este un argument puternic pentru orice persoană din eșalonul politic, administrativ sau de comandă de a acționa legitim și într-un mod integru.
- Înființarea în cadrul instituției de apărare a unui oficiu independent de ierarhia de comandă, creează sentimentul *alternativei*, în cazul în care cineva consideră că este posibil un act de corupție sau că acesta este deja un fapt împlinit. Militarii au o altă

¹² Fragment din cuvîntarea lui John McMillan la Conferința ONU cu privire la măsurile anticorupție, buna guvernare și drepturile omului, Polonia, 8-9 noiembrie, 2006.

opțiune și știu că exigența de a urma întocmai procedurile stricte organizaționale nu îi obligă să tacă atunci când sînt martorii unui comportament corupt.

- Accesibilitatea ombudsmanului oferă oportunități pentru rezolvarea cazurilor „minore” de corupție, care rămîn, de obicei, în afara sancțiunilor judiciare, administrative sau militare. Dar astfel de cazuri mărunte deseori acționează ca niște viruși care, după foarte puțin timp, pot transforma și sisteme solide, precum cel militar, într-o ruină.
- Potențialul oficiului ombudsmanului de a examina, sistematic și imprezibil, dispunînd, eventual, de un număr mare de surse de informare, toate procesele de luare a deciziilor în sistemul de apărare, de fapt, guvernarea întregă, este o permanentă avertizare pentru angajații acestor structuri că munca lor este monitorizată din interior și din exterior și că orice indiciu de corupție sau o potențială corupție pot declanșa alarma la orice etapă a procesului de luare a deciziilor ori de implementare a acestora.
- Accesul ombudsmanului la documente și sedii secretizate este un factor serios de descurajare a falsificării documentelor, probelor sau procedurilor în încercarea de a facilita corupția.
- Capacitatea ombudsmanului de a face publice rezultatele muncii sale și de a anunța numele tuturor personajelor politice, militare și civile antrenate în practici corupte sau ilegale de altă natură, fără nicio excepție, este un avertisment fiecărui militar ori funcționar de a sta cît mai departe de corupție, dacă nu vrea să-și riște cariera și onoarea.
- Faptul că orice cetățean, nu numai reprezentanții structurilor militare, are dreptul de a se adresa la oficiul ombudsmanului responsabil de apărare creează un important sentiment de integritate în societate (consumatorii de securitate și participanții la procesul de apărare națională) și în mediul militar, care este unul dintre pilonii de bază ai integrității naționale consolidate.

Iată de ce ombudsmanul pentru apărare joacă un rol important în menținerea unui climat sănătos în instituție, în îmbunătățirea modului în care aceasta se guvernează și activează, în dezvoltarea sistematică a etosului militarilor în corespundere cu cele mai înalte standarde profesionale și morale ale societății și statului. După cum a subliniat John McMillan, „multe dintre oficiile de ombudsman sînt percepute ca un element crucial în gestionarea principială a plîngerilor și reclamațiilor, în libertatea de expresie și în protecția informatorilor. Toate acestea sînt o parte inseparabilă a valorilor democratice, puțînd consolida sistemul de guvernare și funcționa ca o barieră și mijloc de intimidare pentru practicile distrugătoare și corupte”.¹³

¹³ *Ibidem.*

O lecție demnă de atenție, pe care ne-o oferă experiența globală de combatere a corupției, constă în aceea că o strategie multilaterală, îmbinată cu reforme politice, sociale și economice, cu întărirea sistemului național de integritate, va avea, probabil, mai mult succes decât măsurile anticorupție fragmentate, în ciuda caracterului lor decisiv sau crucial.¹⁴ Prin urmare, crearea unei instituții de ombudsman în apărare este o componentă importantă a oricărei strategii anticorupție. În toată lumea nu există două modele identice de ombudsman (vezi Caseta 19.5 pentru un model de implementare foarte specifică a conceptului de ombudsman). Modelul de ombudsman va fi unul de succes doar dacă în implementarea sa va corespunde acelor nevoi pentru care a și fost creat. Cu toate acestea, unele considerațiuni principiale, extrase din experiența pozitivă a activității ombudsmanului militar în diferite state și în diferite forme, pot fi de un real folos pentru o țară sau pentru instituția de apărare care a hotărât să înființeze instituția respectivă:

- *Viziunea:* Introducerea ombudsmanului pentru apărare (sau: militar) este o dovadă, pentru societate și sistemul de apărare, că autoritățile naționale (parlamentul, guvernul, șeful statului și sistemul judecătoresc) funcționează într-o manieră corectă, eficientă, responsabilă și transparentă, într-un cadru strict constituțional și în conformitate cu valorile morale democratice și naționale. Atingerea și menținerea unui grad de încredere mutuală sînt vitale pentru relațiile civil-militare din țară și pentru sectorul securității naționale. Încrederea ca percepție este credința în sistem și în abilitatea acestuia de a gestiona cu succes securitatea națională, sistemul de apărare și orice tip de criză.
- *Rolul:* Rolul ombudsmanului pentru apărare este de a contribui la consolidarea identității și caracterului militar, a civililor din sistemul de apărare și a conducerii politice a sistemului de apărare națională. În această ordine de idei, ombudsmanul îndeplinește funcția unui generator de consens, care se atinge prin dialog, respect reciproc și prin comuniunea intensivă și incluzivă a unor scopuri și intenții împărtășite de toată lumea.
- *Misiunea:* Misiunea principală a ombudsmanului este de a contribui la fortificarea credibilității și prestigiului conducerii politice, administrației și comandamentului militar, întrucît consolidarea identității și integrității necesită proba realizărilor concrete. Oficiul ombudsmanului oferă măsuri de protecție societății în relațiile sale cu Ministerul Apărării și cu forțele armate. Acesta contribuie la corijarea deficiențelor printr-o examinare independentă a reclamațiilor împotriva acțiunilor administrative ale ministerului, promovînd principiile bunei administrări publice, care este responsabilă, legitimă, onestă, transparentă și săritoare la nevoie, ajutînd oamenii să-și

¹⁴ Rick Staphenurst & Sahr John Kpundeh, *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity* (Washington, DC: World Bank, 1999).

rezolve problemele legate de acțiunile administrative ale statului, elaborînd politici și principii ale responsabilității publice, analizînd gradul de conformitate juridică a agențiilor etc. Cu toate acestea, misiunea ombudsmanului nu este de a înlocui sau de a se opune statului, Ministerului Apărării sau forțelor armate. Instituția ombudsmanului există, mai degrabă, pentru a încuraja, în limitele jurisdicției sale, toate aceste structuri, precum și conducerea lor civilă și militară, de a fi conștiente de obligațiile lor față de societate, față de efectivul militar și personalul civil, de a acționa rațional și de a asigura faptul că o fac în conformitate cu legislația și cu practicile exemplare ale administrării, respectînd etosul militar tradițional. Ombudsmanul pentru domeniul apărării trebuie să muncească în direcția transformării organizației militare a statului într-o organizație care funcționează în beneficiul și pe înțelesul tuturor membrilor comunității.

Caseta 19.5. Implementarea conceptului de ombudsman în procesul de consolidare a integrității în sfera achizițiilor publice pentru apărare

Începînd din anul 2006, Coreea de Sud înfăptuiește Programul de Administrare a Achizițiilor în Apărare (PAAA). Acesta a fost inițiat după apariția, în trecut, a multiple probleme legate de integritate și corupție în sfera achizițiilor militare și după presiunea exercitată de societatea civilă privind necesitatea efectuării unei reforme fundamentale pentru sporirea transparenței.

În anul 2003, a fost creată o comisie specială pentru a pregăti reforma fundamentală a sistemului de achiziții în apărare. PAAA a fost lansat în ianuarie 2006, în baza unei legi noi. Promotorii programului aveau sarcina de a soluționa probleme legate de achizițiile și aprovizionările militare, urmărind consolidarea transparenței, a eficienței, a experienței și a responsabilității în cadrul acestui proces. Aparatul PAAA era alcătuit în proporție de 50% din civili, ceea ce s-a dovedit a fi un pas important spre transformarea unui domeniu de neatins sau chiar „sacru” al statului. O altă realizare coreeană, în acest sens, a fost și invitarea societății civile la participarea în proces.

PAAA avea la dispoziție instrumente de lucru precum programul comisiei executive, Pactele de Integritate, programele de ombudsman și politicile „numelor reale”. Au fost numiți în funcții trei ombudsmani civili, recomandați de Transparency International (Coreea de Sud), PSPD și Biroul de Audit și Inspecție. Principiile activității ombudsmanilor coreeni sînt independența, continuitatea, participarea, transparența și neutralitatea. Grupul ombudsmanilor se întrunește săptămînal în ședințe, face recomandări și emite opinii pentru îndreptarea lucrurilor, apoi își publică rezultatele activității.

Ombudsmanul din sistemul PAAA a fost primul instituit prin lege în Coreea de Sud și constituie primul caz de participare a societății civile la monitorizarea procesului de achiziții în domeniul apărării. Pentru prima dată au început să fie modificate practicile vechi și a crescut posibilitatea de cooperare.

lată ce lecții au fost însușite în urma acestui proces:

1. Participarea societății civile este posibilă și importantă la fiecare etapă.
2. Monitorizarea externă, participatorie, este crucială pentru consolidarea integrității.
3. Este, de asemenea, foarte importantă antrenarea experților pentru a instaura încrederea publicului în rezultatele acțiunilor de investigare.
4. O atitudine nonconfrunțională și cooperantă este un factor-cheie pentru încercarea de a realiza o schimbare firească.
5. Susținerea schimbării este tot atât de importantă și grea precum și lansarea acesteia.

Sursă: Bazată pe prezentarea făcută de Sung-Goo Kang, Secretar General al Transparency International (Coreea de Sud) și Ombudsman Reprezentativ pe lângă Programul de Administrare a Achizițiilor de Apărare în Coreea de Sud, în cadrul Conferinței NATO cu privire la consolidarea integrității, Monterey, California, 25-27 februarie 2009.

- *Funcțiile și atribuțiile:* Indiferent de modelul selectat, funcția principală a ombudsmanului pentru apărare trebuie să fie investigarea oricărei și fiecărei plângeri depuse împotriva serviciului civil. Efectele primare ale acestei funcții nu constau, în mod exclusiv, în stabilirea încălcărilor de legi sau de drepturi, dar în contribuția pe care o aduce această investigare la consolidarea coeziunii sociale în interiorul sistemului de apărare, dar și în întreaga societate. Coeziunea înseamnă unitate în intenția de a atinge scopuri comune.

Dacă nivelul de așteptări din țară se află la un nivel înalt, atunci *modelul* ales pentru ombudsman trebuie să fie apropiat de modelul clasic, unde ombudsmanul pentru apărare este împuternicit să investigheze toate sferile statului și ale sectorului public, inclusiv pe cele care se referă la aprovizionarea și utilizarea materialelor și a serviciilor. În viziunea ombudsmanului intră, între multe altele, serviciul militar, problemele legate de relațiile externe, curțile marțiale, starea rezervelor de stat pentru situații de război și situații excepționale, ocrotirea sănătății în mediul militar și serviciile de recreare ș.a.m.d. Una dintre obligațiile principale ale ombudsmanului trebuie să fie supravegherea și asigurarea respectării drepturilor constituționale și a legilor în toate compartimentele sistemului de apărare, oricare ar fi acestea, fie din cadrul MA sau al forțelor armate, din industria militară sau din societatea civilă. Ombudsmanul pentru apărare investighează plîngerile împotriva acțiunilor administrative și chestiunile legate de aplicarea forței, dar nu poate investiga, de regulă, acțiuni ce țin de procedurile disciplinare sau de decernarea/ refuzul vreunei decorații. Numai în cazuri excepționale el sau ea investighează plîngerii venite de la angajați, doar dacă aceștia au epuizat toate modalitățile interne de depunere și examinare a reclamației.

Dacă o țară are ambiția de a avea un *ombudsman instituțional puternic*, atunci, pentru a fi eficient, el sau ea trebuie să fie înzestrați cu un grad considerabil de inde-

pendență, imparțialitate și confidențialitate, avînd posibilitatea de a desfășura un proces credibil de analiză și investigare, în cadrul legal. Dată fiind această intenție, ombudsmanul pentru apărare trebuie să fie capabil să inițieze investigații și, de asemenea, să fie obligat să investigheze reclamații și să poarte răspundere pentru cercetarea oricărui caz de încălcare a normelor de către persoane cu funcții importante, precum luarea unor decizii arbitrare sau iraționale, ori a erorilor și neglijenței în exercițiul de funcțiune.

Funcțiile unui *ombudsman instituțional slab* trebuie să fie determinate în așa fel încît el sau ea să poată contacta cu cît mai mulți oameni, pînă cînd problemele acestora nu vor fi soluționate, astfel lichidîndu-se decalajul dintre „oficiu și client“.

Numitorul comun al diferitor modele de împuterniciri de care dispune ombudsmanul cuprinde, dar nu se limitează la, următoarele atribuții:¹⁵ de a investiga, în baza plîngerii sau în baza propriei inițiative, orice act administrativ al MA, indiferent de finalitatea acestuia; de a întreprinde, participa la sau coopera cu persoane și agenți în conferințe, anchete, ședințe de lucru ori studii care pot ameliora funcționarea Ministerului Apărării ori a forțelor armate, ori diminua riscurile apariției unor acte administrative inacceptabile; de a efectua anchetele respective, de a obține asistența respectivă și informații de la orice persoană din unitățile militare; de a intra și vizita, fără a preîntîmpina, orice oficiu sau unitate militară; de a invita prin citație orice persoană pentru audieri, mărturii sub jurămint sau depunerea de probe documentare ori de altă natură, care sînt destul de relevante pentru dosarul investigat; de a păstra confidențialitatea în orice problemă legată de reclamații și investigații; de a elabora și administra bugetul oficiului.

- *Valorile:*¹⁶ *Independența și imparțialitatea* sînt semnele distinctive ale instituției ombudsman – ele reprezintă temelia, pe care trebuie clădit acest oficiu. Independența este necesară pentru a asigura imparțialitatea reală și cea percepută și pentru a stabili relații strînse dintre ombudsman și minister. *Integritatea* ombudsmanului constă în aderența lui fermă la un cod moral strict de conduită – comportamentul său trebuie să-i convingă pe oamenii din sistemul de apărare să-și manifeste loialitatea față de statul și sistemul politic democratic, care va proteja drepturile și privilegiile lor legitime, orientîndu-i astfel spre depunerea unor eforturi pozitive și responsabile. Ombudsmanul trebuie să fie accesibil pentru militari și angajații civili, precum și pentru cetățeni și oamenii de afaceri. El sau ea trebuie să aibă acces liber la orice structură militară, subdiviziune, unitate a forțelor armate și în

¹⁵ Citat după: United States Ombudsman Association, *Model Ombudsman Act for State Governments* (Dayton, Ohio, februarie 1997).

¹⁶ Valorile mai pot fi explicate și prin noțiunea de „standarde“. Vezi, pentru mai multe detalii: International Ombudsman Association, *International Ombudsman Association Best Practices* (A Supplement to IOA's Standards of Practice), versiunea a 2-a (31 martie 2008).

ambianța lor de muncă, să ceară și să obțină orice document pertinent pentru dosarul în derulare, avînd garanția că niciun document nu poate fi reținut sau refuzat. *Confidențialitatea* trebuie să-l ajute pe ombudsman să cîștige încrederea oamenilor în instituție. Rolul oficiului de ombudsman presupune un grad perfect de *profesionalism* al fiecăruia dintre angajații săi; activitatea lor profesională fortifică profesionalismul în structurile de apărare și, în general, în instituțiile statului. Angajatul trebuie să fie neutru din punct de vedere politic; mai mult, el sau ea nu pot să se afilieze vreunei asociații formale sau informale în cadrul organizației, creînd astfel un conflict real ori imaginar de interese, sau să compromită neutralitatea oficiului de ombudsman.

- *Numirea în funcție:* Indiferent de modelul implementat, ombudsmanul trebuie să fie numit în funcție cel puțin după consultări dintre ministrul Apărării și comisia respectivă a parlamentului. Una dintre atribuțiile acestei comisii este dreptul de a cere, nu numai de la ministru, dar și de la conducerea forțelor armate și de la fiecare militar în parte, depunerea de mărturii într-o chestiune anume.
- *Aparatul oficiului:* Diferite oficii de ombudsman și-au dezvoltat modele variate de organizare a activității aparatului lor, mai ales atunci cînd erau nevoite să găsească un echilibru între necesitatea unui aparat independent civil și nevoia de competență și experiență militară. Împuternicitul Comisiei Parlamentare pentru Forțele Armate Germane are dreptul de a-și selecta membrii aparatului. Oficiul dispune de un aparat compus din aproximativ șaiszeci de persoane și aproape jumătate dintre aceștia au o pregătire profesională de nivel intermediar și superior, ocupîndu-se nemijlocit de analiza problemelor puse în fața ombudsmanului.¹⁷ Ombudsmanul Forțelor Armate ale Australiei poate apela la serviciile angajaților Serviciului Australian de Stat. Din oficiul de ombudsman nu face parte niciun militar care să se ocupe de examinarea dosarelor. În Olanda, oficiul Inspectorului General are un efectiv alcătuit din șaisprezece militari și un personal civil alcătuit din treisprezece angajați, pe cînd pozițiile de inspector general și de șef al aparatului se succed prin rotație între cele trei servicii.¹⁸
- *Transparența și responsabilitatea:* Trebuie prevăzută obligația de a informa, cu privire la activitatea ombudsmanului, atît autoritatea care l-a numit în funcție, cît și publicul. Ombudsmanul, cel puțin o dată pe an, trebuie să raporteze cu privire la principalele activități și realizări ale oficiului în fața autorității care îl

¹⁷ Karl Gleumes, *The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces: Her Role in Exercising Parliamentary Control over the Federal Armed Forces and Processing Petitions from Service Personnel*, p. 17.

¹⁸ Vezi website-ul (www.ombudsman.forces.gc.ca) Ombudsmanului Forțelor de Apărare din Canada.

numește în funcție, precum și în fața altor actori politici și a publicului larg.¹⁹ Această modalitate a raportării trebuie să includă o varietate de broșuri și fișe cu informații disponibile opiniei publice, îndrumare cu practici exemplare pentru informarea oamenilor și agențiilor asupra activităților de care este responsabil oficiul ombudsmanului, rapoarte de inspecție asupra modului de efectuare a serviciului militar în cadrul MA și al forțelor armate, rapoarte de investigare ale acțiunilor administrative ale MA și ale forțelor armate, un site web al ombudsmanului și buletine electronice care descriu recente studii de caz sau reclamațiile soluționate, de unde publicul poate trage învățăminte necesare, postere ce explică rolul și serviciile oferite de ombudsman, interpelările ombudsmanului către comisiile parlamentare ș.a.²⁰

Concluzii

Instituțiile de ombudsman sînt componentele-cheie ale responsabilității „orizontale” a sistemului politic, executiv și de securitate. Numirea unui ombudsman pentru domeniul de apărare trebuie să servească protecției împotriva acțiunilor improprii pe care le pot face structurile politice, administrative sau de comandă ale armatei, guvernul sau administrația publică, asigurîndu-se, totodată, că drepturile și obligațiile efectivului militar, ale angajaților civili și ale societății civile sînt conforme normelor și valorilor democratice.

Flexibilitatea modelului de ombudsman înseamnă că integritatea în domeniul apărării poate fi promovată în mod diferit, prin investigații, rapoarte, discursuri publice, interpelări parlamentare și ședințe cu funcționarii înalți ai statului. În orice caz, acesta trebuie să fie un oficiu care primește și investighează, în mod independent, reclamații cu privire la erorile administrative.

Pentru a fi eficientă în consolidarea integrității naționale și militare, instituția ombudsmanului (și funcțiile acesteia) trebuie definită prin lege, protejată de lichidarea arbitrară sau de cenzură, înzestrată cu un buget adecvat și cu un aparat nonpartizan, fiind accesibilă fiecărui angajat al instituției militare și fiecărui cetățean. Numai în acest mod, funcționarii și militarii vor fi constrînși să respecte legea și să acționeze în baza recomandărilor emise de ombudsman, inclusiv a celor orientate spre consolidarea integrității în domeniul apărării.

¹⁹ Majoritatea oficiilor elaborează anual un raport în care se descrie activitatea din anul precedent: numărul de anchete efectuate, numărul cazurilor soluționate informal, cazurile investigate și anchetele în desfășurare, recomandările făcute și dacă acestea au fost luate sau nu în considerare.

²⁰ Lista se bazează pe experiența oficiilor ombudsman din Australia, Canada, Germania, Norvegia și SUA.

Capitolul 20

Industria militară ca aliat în lupta împotriva corupției

Pentru ca un regim anticorupție să funcționeze eficient, industria de apărare trebuie să i se asocieze. Furnizorii militari recunosc tot mai mult importanța abordării corporative a responsabilității sociale și a legalității, îmbinate cu o transparență crescândă. În acest capitol, sînt prezentate politicile de integritate a două companii militare mari și sînt expuse măsurile care pot fi luate de industria militară și de guverne pentru a consolida integritatea în sectorul apărării.

1. Industria de apărare ca parte a soluției pentru reducerea corupției: o perspectivă americană

Unii afirmă că, în împrejurări specifice economiei de piață, corupția pur și simplu este un cost al activității antreprenoriale pe piața respectivă. Sensul acestei poziții este că eforturile de combatere a corupției sînt zadarnice și inutile. Pur și simplu se mai achită o taxă pentru afaceri și se merge înainte. Această opinie ignoră caracterul realmente diabolic al corupției. Ea distruge încrederea publică în guverne și în corporații, scade calitatea produselor și serviciilor procurate prin intermediul fondurilor publice și subminează funcționarea eficientă a pieței libere. Din fericire, această opinie devine tot mai puțin credibilă într-o lume tot mai interconectată, unde corupția la scară largă – care, în cele din urmă, se descoperă aproape întotdeauna – este dezvăluită și criticată, în detrimentul tuturor părților implicate.

În anii recentți, industria de apărare a fost zguduită de acuzații de comportament corupt peste tot în lume. Acest lucru a slăbit considerabil nivelul de încredere într-o ramură a industriei care, în bună parte, depinde de fondurile publice. De aceea ar putea părea caraghioasă afirmația că parteneriatul dintre guvern și industrie reprezintă unica modalitate de a lupta cu corupția. Cu toate acestea, făcînd un pas înapoi, ni se pare logic să atacăm flagelul concomitent din două direcții, dinspre furnizori – de obicei, industria de apărare – și dinspre solicitanți – de obicei, structurile și angajații guvernului.

În acest compartiment, vom examina fenomenul corupției cu raportare la furnizori, accentul fiind pus pe practicile exemplare adoptate de cele mai mari corporații militare din Statele Unite, în special Lockheed Martin, și care sînt o garanție a faptului că activitatea antreprenorială se realizează în concordanță cu cele mai înalte standarde etice.

Inițiativa Industriei de Apărare (IIA)

Majoritatea contractorilor militari importanți din Statele Unite ale Americii participă la IIA. Inițiativa a fost lansată în anul 1986 ca reacție la erodarea încrederii publice în corporații, cauzată de larg mediatizatele episoade de fraudă, de irosire a banilor și de abuzuri, atât în industrie, cât și în cadrul Departamentului de Apărare. Toți semnatarii IIA au căzut de acord să adere la cele șase principii de autogestiune, prezentate în Caseta 20.1. Fiecare semnatar al IIA a acceptat să completeze un chestionar anual detaliat despre programele și practicile sale etice. Rezultatele acestui chestionar sînt compilate în formă de raport și se includ în Raportul Anual Public al IIA.¹

În timp ce toți membrii IIA se caracterizează printr-o abordare particulară a modului de conformare, treptată, la cele șase principii de bază, însoțită de un schimb de experiență cît privește practicile exemplare, programele etice ale principalelor companii contractoare în domeniul apărării au dezvoltat, cu timpul, mai multe elemente comune.

Elemente ale unui program etic eficient

a. Codurile etice sau de conduită

Fiecare semnatar al IIA a adoptat codul etic cunoscut și drept codul de conduită. Un cod de conduită stabilește un set de valori și standarde, pe care compania și angajații săi urmează să le însușească. Pentru a fi eficient, codul trebuie să reflecte cultura companiei și angajamentul acesteia pentru integritate. Mai multe coduri adoptate de companiile din SUA presupun și existența unor standarde de conformitate, pe lângă exprimarea valorilor împărtășite de acestea. Codurile membrilor IIA conțin, de regulă, standarde referitoare la chestiuni ce oscilează de la discriminare și hărțuire pînă la corectitudinea antreprenorială, lupta împotriva corupției și mitei.

Codul Lockheed Martin, „Stabilirea standardului, codului etic și de conduită în afaceri”², există de cînd corporația și-a început activitatea, adică de la bun început. Codul evidențiază angajamentele Lockheed Martin de asumare a celor mai înalte standarde de integritate și acel rol important pe care îl are fiecare angajat al companiei în menținerea și cultivarea acestor angajamente. Codul informează angajații cu privire la valorile importante pentru Lockheed Martin și rolul jucat de aceștia în susținerea valorilor respective. Fiecare angajat trebuie să confirme că a primit codul, l-a citit și l-a înțeles și este de acord să se conducă de acesta.

¹ Din anul 2003 rapoartele anuale sînt disponibile și pe site-ul IIA: www.dii.org.

² Disponibil pentru descărcare pe: www.lockheedmartin.com/data/assets/corporate/documents/ethics/setting-the-standard.pdf.

Caseta 20.1. Principiile de autogovernare ale Inițiativei Industrii de Apărare

1. Fiecare semnatar trebuie să aibă și să adere la un cod scris de conduită în afaceri. Codul stabilește valori etice de cel mai înalt nivel, care trebuie să fie respectate de către toți semnatarii actului de constituire a organizației.
2. Fiecare semnatar, în baza propriei responsabilități, trebuie să familiarizeze pe toți angajații organizației sale cu normele codului dat.
3. Semnatarii vor saluta raportarea internă a încălcărilor acestui cod, asumându-și promisiunea că nu vor recurge la represii în urma unor astfel de rapoarte.
4. Semnatarii sînt obligați să se autogverneze prin implementarea controalelor de monitorizare a conformității cu legile federale privind achizițiile și prin adoptarea procedurilor de divulgare voluntară autorităților respective a încălcărilor legilor federale privind achizițiile.
5. Fiecare semnatar este responsabil față de ceilalți pentru schimbul de experiență în promovarea practicilor exemplare de implementare a principiilor IIA; fiecare semnatar trebuie să participe la Forul anual de Practici Exemplare.
6. Fiecare semnatar trebuie să-și prezinte darea de seamă față de public.

Sursă: Carta IIA: www.dii.org.

De exemplu, în una dintre secțiunile codului, intitulată „Dezvoltă afaceri în afara Statelor Unite într-un mod etic“, se afirmă că angajamentul de a urma cele mai înalte standarde de conduită etică Lockheed Martin se extinde la nivel global. În cod, printre altele, se spune:

Mituirea, încălcarea prevederilor legale cu privire la export și import și participarea la boicotarea nelegitimă erodează încrederea în mecanismele de piață, subminează democrația, distorsionează dezvoltarea economică și socială și prejudiciază pe oricine care depinde de încrederea și transparența pe care le presupune o afacere.³

Aceste cuvinte reflectă una dintre valorile Lockheed Martin, exprimată prin sloganul „Procedează corect!“. Secțiunea dată continuă cu cerința, potrivit căreia angajații trebuie să se conformeze legislației naționale și locale în țările în care Lockheed Martin operează. Secțiunea îi îndrumă în mod direct și explicit pe angajați să acorde o atenție deosebită conformării la legile anticorupție, inclusiv la cele adoptate în baza Convenției OCED cu privire la combaterea mituirii funcționarilor oficiali străini și în baza Actului SUA cu privire la practici corupționale în străinătate, pe lângă alte convenții internaționale antimită.⁴

³ Lockheed Martin, *Setting the Standard: Code of Ethics and Business Conduct* (Bethesda, MD: Lockheed Martin Corporation, octombrie 2008), p. 12.

⁴ *Ibidem*.

b. Organizații etice formale

Majoritatea companiilor mari americane contractoare în domeniul apărării dispun de organizații etice formale care gestionează și implementează programele etice ale companiei. Programele etice formale au grijă să asigure o anumită pondere și semnificație normelor de conduită ale companiei. În mod obișnuit, un astfel de program îndeplinește cel puțin două funcții de o importanță deosebită: (1) comunicarea, instruirea și sensibilizarea cu privire la valorile companiei, angajamentul cu privire la cod și gradul de conformare; (2) aplicarea codului.

Atunci când organizația își desfășoară activitatea de comunicare și sensibilizare, ea caută, în esență, să se asigure că angajamentul de integritate este adânc implantat în cultura companiei. Din diferite puncte de vedere, aceasta este cea mai importantă funcție pe care o poate îndeplini un program etic formal. Cea mai eficientă modalitate de a preveni neglijența în serviciu sau corupția este de a se convinge de existența unei culturi care îi face pe toți angajații conștienți de faptul că vor purta responsabilitatea pentru orice acțiune inadecvată.

Cu toate acestea, o cultură a integrității nu va prinde rădăcini, dacă angajații vor crede că valorile și codul companiei sînt doar niște cuvinte înșirate pe o foaie de hîrtie și nu reprezintă modul în care trăiește și funcționează compania dată în realitate. De aceea este foarte important echilibrul dintre necesitatea de a proteja intimitatea angajaților și necesitatea de a-i informa despre consecințele ce îi așteaptă pe cei care vor alege să ignore codul companiei.

Este la fel de important și locul ocupat de organizație în cadrul structurii interne de conducere a companiei. Pentru a imprima suficientă importanță eticii și integrității în organizație și pentru a-i asigura independența, aceasta trebuie să se afle suficient de sus în ierarhia companiei. În Statele Unite, majoritatea programelor de etică sînt subordonate direct Consiliului general al companiei sau directorului executiv. Multe companii au stabilite și modalități de raportare și/ sau comunicare inclusiv cu Consiliul director.

În sfîrșit, cele mai eficiente organizații etice au colaboratori titulari sau prin cumul care sînt încorporați în sferile principale ale activității companiei. Colaboratorii responsabili de aspectele etice sînt chipul moral al organizației și pot oferi mereu îndrumare și consultanță, precum și participa la investigarea acuzațiilor de comportament nepotrivit. Fiind antrenați în activitatea de afaceri, responsabilii de etică pot, de asemenea, oferi sfaturi și consiliere în timpul activității nemijlocite de afaceri.

În cadrul Lockheed Martin, organizația este subordonată președintelui, consiliului, directorului executiv și Consiliului director. Organizația de etică dispune de 65 de colaboratori titulari și angajați prin cumul care sînt încorporați în diferite sfere de afaceri ale companiei.

c. Liniile fierbinți, liniile de asistență sau canalele de raportare

Un element esențial al majorității programelor de etică din SUA este modalitatea prin care angajații își pot raporta îngrijorările sau cere un sfat de la organizația de etică. Majoritatea programelor americane de conduită au creat mai multe posibilități pentru angajați de a-și comunica îngrijorările sau de a obține o consultație în chestiuni de etică. Din aceste posibilități fac parte vizitele la responsabilul de etică, trimiterea de mesaje electronice către un colaborator anume al organizației responsabile de conduită sau la o adresă comună corporativă impersonală, amplasată pe o pagină web specializată, ori trimiterea de mesaje prin fax sau prin scrisori poștale. Cel mai important canal de raportare este însă „linia fierbinte” sau „linia de asistență”. În mod obișnuit, aceasta este un număr gratuit de telefon, care face legătură directă dintre angajați și responsabilii de programul de conduită al organizației. În general, astfel de linii fierbinți permit angajaților să vorbească despre problemele cu care se confruntă, rămânând anonimi în caz că nu doresc să-și dezvăluie identitatea. Mai există și posibilitatea de a lăsa un mesaj anonim, de a telefona mai apoi la același număr și de a primi o informație actualizată privind investigarea întreprinsă de către stafful organizației de etică în baza depozitiilor făcute.

Canalele efective de raportare garantează faptul că angajații care au observat o încălcare sau se simt forțați să participe la un act de corupție, au o cale prin care-și pot comunica îngrijorările, fiind siguri că acestea vor fi ascultate și soluționate. Pentru a fi eficientă, compania trebuie să afirme cu strictețe faptul că nu va permite nicio răzbunare împotriva angajatului care folosește aceste canale de raportare cu bune intenții. Teama de răzbunare este una dintre cauzele principale pentru care angajații nu se grăbesc să-și împărtășească neliniștile companiei.

d. Instruirea și sensibilizarea

Majoritatea programelor etice din SUA presupun, de asemenea, instruirea privind conformitatea și instruirea în baza codului de conduită al companiei. Educarea conformității se focalizează asupra abordării unor probleme administrative distincte sau a riscurilor juridice cu care se confruntă compania în activitatea sa. Instruirea în baza codului de conduită, numită de cei de la Lockheed Martin „educarea conștiinței”, poate viza probleme legate de conformitate, dar accentul se pune mai mult pe valorile, cultura și procesul de luare a deciziilor etice în cadrul companiei. Dar nici instruirea în chestiuni de conformitate, nici instruirea în baza codului de conduită nu urmărește scopul de a-i transforma pe angajați în experți în anumite legi sau mecanisme administrative. Aceste cursuri sînt concepute ca mijloace de sensibilizare și ajută angajații să înțeleagă cînd au nevoie de consiliere înainte de a acționa.

La Lockheed Martin, angajații sînt antrenați într-un proces de educare a conformității bazat pe simulări computerizate, pornind de la funcțiile pe care aceștia le îndeplinesc în cadrul întreprinderii. De exemplu, unui mecanic care lucrează la asamblarea avioanelor

nu i se cere să participe la un curs despre exporturi/ importuri, pentru că din atribuțiile lui de zi cu zi nu face parte obligația de a cunoaște aceste lucruri. Dar, pe de altă parte, toți angajații sînt obligați să urmeze un curs dedicat condițiilor de muncă, deoarece în calitate sa de contractanți ai Guvernului SUA, aceștia trebuie să dispună de cunoștințe în domeniul dat. În afară de aceasta, fiecare curs obligator de conformitate trebuie reluat periodic – o dată pe an sau o dată la doi ani. În sfîrșit, se creează condiții speciale pentru muncitorii care nu au acces la calculator sau au nevoi speciale.

Cursurile de „educare a conștiinței” se organizează anual. Spre deosebire de cursurile de conformitate, bazate pe programe computerizate, acestea sînt ținute de șeful angajatului în persoană. Acest curs se realizează în cascadă, respectînd ordinea ierarhică. Bob Stevens, președintele Lockheed Martin, își instruește aparatul subordonat direct care, mai apoi, îi instruește pe colaboratorii de rang inferior și așa mai departe pînă cînd sînt instruiți toți angajații companiei. Durata acestui training este de o oră, iar exercițiile se bazează pe vizionarea de segmente video, urmată de un dialog participativ asupra chestiunilor prezentate.

e. Comunicarea

Programele etice eficiente presupun eforturi considerabile pentru dezvoltarea unor oportunități novatoare de comunicare, pentru ca toți angajații să rețină importanța respectării standardelor etice ale companiei. Companiile folosesc, în acest scop, buletine informative, mesaje e-mail, postere, cărți poștale și site-uri web pentru a transmite mesajele-țintă, etice și de integritate, anul împrejur. Mijloacele comunicaționale creative atrag, deseori, atenția angajaților mult mai bine decît sesiunile de instruire obligatorie. Mai multe companii din Statele Unite aplică tot mai mult tehnologiile pentru a constitui noi modalități de transmitere a mesajelor cu caracter etic angajaților lor. Companiile amplasează, de exemplu, filme video consacrate dilemelor de ordin etic pe YouTube și inițiază bloguri cu privire la aceleași probleme sau la evenimentele curente care reflectă succese ori eșecuri în chestiuni de conduită corporativă.

La Lockheed Martin, *Minutul de integritate* este cel mai popular mijloc de comunicare folosit de organizație pentru abordarea chestiunilor de etică. Acesta este un scurt serial video, trimis prin e-mail angajaților Lockheed Martin și menit să completeze cursul anual de „educare a conștiinței”, consolidînd, anul împrejur, etica, diversitatea, precum și mesajele din Spectrul Complet al Leadershipului. Lockheed Martin difuzează cîte trei serii din *Minutul de integritate* în fiecare an. Acestea sînt consacrate în special tendințelor care se observă la locul de muncă. Fiecare serie reliefează teme importante, precum modalitățile adecvate de promovare a afacerilor internaționale, hărțuirea, conflictul de interese, discriminarea și alte forme de încălcări din partea angajaților. Aceste filmulețe sînt prezentate în episoade a cîte două minute fiecare, timp de trei săptămîni. Primele două episoade se încheie cu suspans, iar angajații sînt invitați să revină săptămîna viitoare pentru a viziona următorul episod și a afla ce s-a întîmplat.

Tehnici speciale de combatere a corupției

Avînd în spate un serios program etic care asigură integrarea normelor de conduită în cultura companiei, Lockheed Martin consideră următoarele tehnici orientate pe obiective drept cele mai eficiente în combaterea corupției:

- Secțiuni ale codului de conduită care vizează lupta împotriva corupției, a semnelor de curtoazie nejustificate și a conflictelor de interese.
- Politici detaliate ale companiei care abordează mituirea, curtoazia în afaceri și conflictele de interese.
- Ghiduri privind tradițiile specifice ale ospitalității locale, care stabilesc limitele acceptabile pentru curtoazia în afaceri în țările unde se operează. Aceste ghiduri sînt, de regulă, accesibile pentru angajați.
- Rapoarte obligatorii și regulate privind orice semn de curtoazie care depășește limitele prevăzute de ghidul referitor la ospitalitate și privind orice facilități pentru plățile efectuate.
- Educarea conformității în baza codului de conduită, care abordează politicile anticorupție ale companiei.
- Auditul tuturor aspectelor activității anticorupție.
- Examinarea riguroasă a informației despre toți agenții și consultanții reprezentînd o terță parte, înainte de angajarea acestora. Diligența necesară presupune, cel puțin, o trecere în revistă a datelor din surse publice, verificări ale scrisorilor de recomandare, anchete realizate cu sprijinul ambasadelor din țara dată și interviuri între patru ochi.
- Agenții și consultanții terți sînt obligați să se conformeze Setului de Standarde și Codului de Conduită ale Lockheed Martin și, în mod special, standardelor anticorupție ale corporației.
- Acordurile încheiate cu agenții și consultanții terți trebuie revăzute periodic, iar procedura de verificare a informației din dosarul personal – repetată.

2. Politica de integritate: exemplul unui contractant militar european

În ultimii ani, cele mai mari companii internaționale au recunoscut că standardele etice stricte și conformitatea cu legislația internațională trebuie să fie parte integrantă a viziunii lor strategice. Ca replică la schimbările majore ce s-au produs în contextul economic și geopolitic general și la implicarea crescîndă în operații și tranzacții globale, companiile au aruncat o privire atentă și critică asupra modului în care abordează unele aspecte ale afacerilor, de la managementul resurselor umane la marketing și vînzări, de la operațiile

industriale la relațiile dintre participanții la proces. Adoptînd o politică corporativă de responsabilitate proprie, Grupul Thales a fost una dintre primele companii europene care s-a conformat în mod formal acestor schimbări.

Un mediu complex, schimbător

Pe parcursul întregii sale istorii, Thales s-a adaptat cu succes schimbărilor din mediul de afaceri. Transformările cadrului instituțional care guvernează „industria suverană”, în curs de desfășurare la începutul secolului al XXI-lea, sînt cel puțin la fel de semnificative ca și orice alte schimbări.

Thales și întreprinderile pe care le-a achiziționat în alte țări (Marea Britanie, Olanda, Australia etc.), timp de decenii, operează într-un cadru juridic național strict și sub controlul riguros al statului. În calitatea sa de client, iar uneori și de acționar, statul s-a implicat, de asemenea, în elaborarea strategiei corporative, în susținerea financiară și logistică a procesului de cercetare și dezvoltare, în eliberarea autorizațiilor de export și în alte aspecte ale businessului.

Din momentul în care Thales a devenit o companie „multidomestică”, ea nu mai operează într-un cadru legislativ național unic, bine definit și consistent, ci mai degrabă într-un spațiu strategic cu dimensiuni globale. În acest nou context, sarcini precum managementul resurselor umane sau tranzacțiile internaționale devin și mai complexe.

Chiar așa globale cum sînt, afacerile companiilor se bazează pe folosirea unor tehnologii sensibile, strategice și care ocupă un loc central în suveranitatea fiecărui stat. Această contradicție structurală generează mai multe provocări, atît pentru companiile transnaționale, cît și pentru instituțiile de monitorizare a acestora, solicitînd alte metode de management, întemeiat pe conceptele novatoare ale guvernării corporative.

Mai multă transparență și punctualitate

Dincolo de complexitatea acestui mediu economic internațional, organizațiile internaționale și monitorii naționali continuă să elaboreze prevederi și legi noi, nu întotdeauna consistente, pe cînd reprezentanții societății civile, inclusiv organizațiile neguvernamentale, continuă să ceară de la comunitatea de afaceri standarde mai înalte.

În absența unui model global de guvernare, numărul mare și complexitatea acestor reguli și cerințe diferite fac ca mediul de afaceri să fie și mai incoerent – mai ales dacă avem în vedere unele coduri și standarde „blînde”, majoritatea de origine britanică sau americană, care intră în contradicție cu sistemele legislative ale altor state. Pornind de la globalizarea crescîndă a businessului și contextul legislativ și normativ complex, constituit din mai multe structuri și organizații, cererea pentru transparență este mereu în creștere, forțînd companiile să fie mult mai deschise și mai punctuale în modul în care își desfășoară activitățile de afaceri.

Managementul etic

Odată cu creșterea presiunii asupra practicilor de guvernare peste tot în lume, sferile de influență ale structurilor publice – unicele structuri abilitate cu punerea în funcțiune a codurilor și standardelor „dure“ – se diminuează gradual, deoarece nicio lege strictă nu se aliază perfect realităților economice pentru o perioadă mai îndelungată de timp. Reexaminarea și modificarea frecventă a legilor este necesară pentru a le face mai specifice, dar cu cât sînt mai reexamine, cu atît tind să devină mai obscure. Prin urmare, există o tendință crescîndă din partea legislatorilor de a lua-o mai moale cu principiile legislative de bază, lăsînd pe seama companiilor definirea codurilor, fundamentelor și standardelor de conduită etică. Conceptul de etică și responsabilitate corporativă începe acolo unde se termină legile.

Această fisură în mecanismul de administrare împovărează companiile cu un grad mai înalt de responsabilitate, afectîndu-le direct procesele de management și modelele de afaceri. Cu cîțiva ani în urmă, Thales a elaborat o politică comprehensivă cu privire la etică și responsabilitate corporativă, ca parte a activității sale de adaptare la noile condiții. Într-un cadru legislativ și normativ restrictiv, managerii sînt permanent obligați să facă alegeri privind aplicabilitatea diferitor standarde. Ei trebuie să mențină mereu un echilibru dintre efortul minimal și efortul optimal, cîntărindu-și opțiunile pentru a găsi modalitatea cea mai potrivită pentru creșterea durabilă și profitabilitatea pe un termen cît se poate de lung. Aceste opțiuni sînt o parte importantă a responsabilității manageriale și devin și mai dificile odată cu creșterea numărului de participanți la proces, demersurile acestora fiind din ce în ce mai specifice.

Managementul trebuie, de asemenea, să întrunească și să reconcilieze așteptările morale ale tuturor angajaților companiei, experiența culturală și tradițiile cărora devin, în mod clar, mult mai diverse din momentul în care compania își extinde prezența internațională. Pentru a gestiona eficient companiile într-un context globalizat, este foarte importantă mișcarea de la implicit la explicit, de la tradiții verbale la exigențe scrise, de la decizii discreționare la moduri de guvernare care promovează practicile exemplare. Astfel, apare o nouă paradigmă a managementului.

Managementul riscurilor

Orice activitate antreprenorială presupune un anumit grad de risc. Totodată, fluxurile mondiale de tehnologii sensibile, creșterea gradului de complexitate juridică, noi cereri societale și o competiție tot mai intensă fac ca identificarea riscurilor și managementul acestora să fie și mai importante decît înainte. În afară de aceasta, mult mai des este pusă sub semnul întrebării răspunderea civilă și penală a companiilor și a echipelor lor manageriale, odată ce lumea de afaceri devine tot mai litigioasă.

Prin urmare, cât privește activitatea sectoarelor sale, politica de responsabilitate corporativă de la Thales nu este bazată numai pe analizele în profunzime ale riscurilor de nonconformitate, dar și pe regulile de conduită etică și integritate, respectate de structurile superioare de management, transmise și comunicate sistematic tuturor angajaților. Această abordare stimulează conștientizarea problemelor cu care se confruntă companiile și le oferă acestora un cadru comun de perfecționare continuă, care schițează dezvoltarea mai departe a politicilor aplicate.

Dirijarea proceselor

Thales consideră că administrarea responsabilă a unei afaceri înseamnă, în primul și în cel mai important rând, conformitatea cu prevederile dreptului comercial internațional, în special în ceea ce privește luarea măsurilor de evitare a exporturilor de tehnologii sensibile și tehnică sau armament militare către țările considerate drept zone de risc, contribuind, prin aceasta, la soluționarea problemelor legate de proliferarea armelor de distrugere în masă și a terorismului global. Au fost consolidate procedurile interne de control ale întregii companii, pentru a combate cât mai eficient corupția într-un sector în care tranzacțiile reprezintă sume considerabile de bani și pot implica țări ce manifestă foarte puțină grijă față de practicile etice.

Proceduri riguroase de prevenire a corupției

În cadrul companiei, a fost pus în aplicare un set de decizii coerente și proceduri stricte de delegare a responsabilității pentru a asigura conformitatea cu legile și convențiile internaționale privind mita. În mod special, au fost întreprinse măsuri pentru a evita stabilirea independentă de relații contractuale dintre agenții sau furnizorii de servicii externalizate de mediere și de facilitare a tranzacțiilor internaționale și unitățile operative. Toate resursele destinate sprijinirii exporturilor și activității de marketing sînt gestionate de structuri corporative speciale, în special de Thales International. Aceasta este unica organizație împuternicită de Grupul Thales să se ocupe de aceste probleme complexe într-un cadru normativ strict. Politica aceasta mărește eficiența vânzărilor și a activității de marketing, asigurînd o monitorizare riguroasă a conformității tranzacțiilor comerciale internaționale.

Procedurile și directivele se referă la toți furnizorii de servicii externe, inclusiv la persoane individuale, la firme și companii de consultanță, care asistă Thales în marketing și în operațiile comerciale ce implică atît consumatori publici, cît și consumatori privați. Consultanții aleși prin concurs trebuie să fie recunoscuți ca experți în domeniul lor la nivel național și internațional. Se aplică proceduri stricte de selectare: trebuie completat un chestionar detaliat, trebuie prezentate copiile actului de înregistrare a companiei și toate documentele oficiale, în special, rapoartele anuale de activitate, iar conducerea companiei trebuie să întreprindă toate măsurile pentru a aplica întreaga legislație referi-

toare la conduita etică în sfera comerțului internațional. Toată informația este analizată și aprobată de o comisie din afara companiei. Semnalele de risc sînt trase atunci cînd informația prezentată oferă motive pentru o investigație mai atentă sau cînd decizia trebuie luată la un alt nivel ierarhic al managementului. Unele tipuri de informații „blochează procesul”, întregul mecanism de selectare fiind imediat oprit. Și plățile care se efectuează pentru astfel de servicii sînt subiectul unor proceduri rigide. Transferurile, de exemplu, nu pot fi efectuate într-o instituție financiară care se află într-o zonă de genul „paradisurilor fiscale”, iar plățile trebuie să corespundă serviciilor reale și să reflecte tipurile exacte de servicii prestate.

Toate aceste proceduri sînt descrise în *Manualul de practici exemplare*, elaborat și aprobat de conducerea corporativă a Grupului Thales. Se desfășoară un proces continuu de perfecționare, menirea căruia este să contribuie la creșterea gradului de exhaustivitate a procedurilor și a măsurilor întreprinse pentru implementarea acestora.

Dezvoltarea practicilor exemplare

O companie se confruntă cu un risc major în cazul în care concurenții săi nu sînt capabili să respecte decît foarte puțin cerințele normative, mizînd pe opțiuni mai puțin etice. De aceea este necesară o abordare generală, sectorială, ca să existe posibilitatea elaborării unor standarde comune ce pot fi dezvoltate și adoptate ca practici exemplare de toate companiile, restabilind, prin aceasta, condițiile egale pentru toți jucătorii. Thales s-a implicat în lansarea unei inițiative de acest fel în cadrul Asociației Industriilor Aerospațiale și de Apărare din Europa (Aerospace and Defence Industries Associations of Europe – ASD).

Etica și responsabilitatea corporativă la Thales

Reprezentanții managementului corporativ al Grupului Thales recunosc faptul că o politică eficientă de conformitate trebuie să se extindă dincolo de marketingul internațional și de tranzacțiile comerciale, pentru a cuprinde toate operațiile companiei. Politica de etică și de responsabilitate corporativă de la Thales este ancorată în codul de conduită elaborat pentru toți angajații, precum și într-un număr mare de documente de ordin general ale companiei cu privire la modalitățile de desfășurare a proceselor și procedurilor vizînd problemele comerciale, de mediu, de muncă și sociale. A fost creat și un sistem special, în care Comisia de Etică și Responsabilitate Corporativă determină politica Grupului Thales, iar un departament special al corporației este răspunzător de implementarea acestei politici. Procesul de implementare pe plan local – la nivel de subdiviziuni regionale și la nivel de țară – este asigurat de o rețea de colaboratori responsabili de problemele de ordin etic.

În același timp, pentru a susține angajarea lucrătorilor din întreaga organizație în această problematică și pentru a se asigura că aceștia împărtășesc valorile etice ale companiei, au fost organizate și desfășurate campanii impunătoare de sensibilizare, informare și instruire, inclusiv programe de e-learning.

3. Măsurile de consolidare viitoare a integrității în domeniul industriei de apărare

Recent, marile companii militare contractante din Europa de Vest și din America de Nord au făcut progrese vizibile în adoptarea și aplicarea codurilor de etică și a standardelor de „toleranță zero” față de corupție, în toate formele acesteia. Asociațiile reprezentanților din aceste industrii au demarat procesul de analiză a lecțiilor învățate și de consolidare a standardelor din industrie. În Caseta 20.2 este prezentat un exemplu de atare activități în cadrul Asociației Industriilor Aerospațiale și de Apărare din Europa (ASD).

Abordând acele probleme care se referă la procesul de furnizare și aprovizionare, companiile contractante principale și asociațiile reprezentanților industriilor militare vor continua să evalueze și vor încerca să sporească eficacitatea codurilor și standardelor de integritate, să atragă în acest efort furnizorii militari, inclusiv întreprinderile mici și mijlocii, să extindă aria geografică de aplicare. Aceleași reguli pentru toți și competiția onestă pot fi garantate doar prin aplicarea de către toate companiile exportatoare a unor standarde consistente și armonizate.

Companiile contractante principale trebuie, de asemenea, să se asigure că firmele și întreprinderile subcontractante, consultanții militari, lobbyștii și alte tipuri de intermediari pe care îi antrenează în proces, aderă la aceleași coduri de etică. Doar acoperind pe deplin întregul „lanț de aprovizionare”, aceste companii pot afirma cu certitudine că activitățile economice pe care le promovează sînt libere de corupție.

Guvernelor li se sugerează să-i selecteze pentru competiție doar pe participanții la licitații care au adoptat standardele comune ale industriei militare privind integritatea și corupția. Mai mult, guvernele trebuie să excludă din lista companiilor pe furnizorii militari care au recurs la corupție pentru a obține contracte și trebuie să pună la dispoziție această informație inclusiv altor guverne. Se așteaptă ca și asociațiile reprezentanților din industria militară să lipsească ulterior aceste companii de calitatea lor de membri cu drepturi depline.

Caseta 20.2. Prevederile etice ale ASD și activitățile anticorupție

În anul 2006, directorii executivi ai companiilor care fac parte din Consiliul ASD și-au reconfirmat voința de a depune în continuare eforturi în direcția eliminării practicilor corupte din domeniile lor de activitate, permițînd tuturor participanților la achiziții de pe piața internațională să concureze în mod echitabil și onest.

Reprezentanții companiilor din industria de apărare și-au exprimat angajamentul de a respecta și de a aplica regulile încorporate în legislația națională, implementând *Convenția OCED cu privire la combaterea mituirii funcționarilor publici oficiali din străinătate în cadrul tranzacțiilor internaționale* din 1997, precum și alte prevederi legislative similare. ASD a format un Grup de Lucru cu privire la Etică și Anticorupție. Acest grup a desfășurat o analiză comparativă, în scopul evaluării practicilor curente utilizate de companiile participante. Codurile interne de etică ale companiilor au fost analizate de către un jurist independent, care mai este și președintele Comisiei Anticorupție a Camerei Internaționale de Comerț (CIC).

Aceste activități s-au încununat cu elaborarea Standardelor Industriale Comune ale Domeniului European Aerospațial și de Apărare, aprobate de Consiliu în aprilie 2007. Membrii asociațiilor naționale ale ASD au fost rugați să susțină aceste standarde, iar companiile participante – să semneze o declarație privind aderarea. Actul de aderare este obligatoriu din octombrie 2008, iar procesul structural, dublat de indicatori ai progresului în ceea ce privește încurajarea și convingerea companiilor de a semna Actul și de a adera la standarde, este în plină desfășurare.

Beneficiind de suportul Camerei Internaționale de Comerț, ASD contribuie la inițiativele de extindere a ariei geografice de aplicare a programelor sale de etică și anticorupție inclusiv în țările care nu fac parte din OCED.

Sursă: Aerospace and Defence Industries Association of Europe, *Annual Report 2007* (Brussels: ASD, 2008), p. 20, www.asd-europe.org; Documentul „Common Industry Standards for European Aerospace and Defence” este disponibil pe site-ul: [www.asd-europe.org/Objects/2/Files/WEB Common Industry Standards.pdf](http://www.asd-europe.org/Objects/2/Files/WEB%20Common%20Industry%20Standards.pdf).

Organizații internaționale precum NATO pot facilita elaborarea unei strategii eficiente, echilibrate și comprehensive de consolidare a integrității în domeniul aprovizionării militare. De asemenea acestea pot încuraja transparența în industria de apărare, inclusiv în ceea ce privește proprietatea militară, și îi pot sprijini pe furnizori în respectarea exigențelor de integritate.

Doar spiritul de cooperare dintre guverne și furnizori, organizațiile interguvernamentale și asociațiile din industrie pot transforma companiile în aliați de nădejde în lupta comună împotriva corupției potențiale din sectorul apărării.

Capitolul 21

Rolul societății civile și al mass-mediei

Introducere

Acest capitol este dedicat rolului indispensabil al societății civile și al mass-mediei în consolidarea integrității și reducerea riscurilor corupției în sectorul apărării și securității naționale. Problema „consolidării integrității” este privită aici mai mult prin prisma reformei sectorului de securitate (RSS), concept apărut în anii 1990 ca reacție la constatarea că dezvoltarea și securitatea sînt două laturi ale aceleiași monede și că fortificarea securității trebuie întreprinsă în cadrul democrației și al bunei guvernări. În esență, „buna guvernare” este orientată spre oameni, este echitabilă, responsabilă și transparentă. Ea generează participare și consultare în procesul de planificare și de luare a deciziilor, un management eficient și reușit al sectorului public, caută activ și facilitează implicarea societății civile. Cu alte cuvinte, buna guvernare este legitimată prin procesele participative, activitatea anticorupție și responsabilitate birocratică. Buna guvernare pune în evidență folosirea eficientă a resurselor și promovează implicarea activă a sectorului privat și a societății civile în acțiunile de descurajare a intereselor obscure.¹

În anul 2004, Comisia de Asistență pentru Dezvoltare (CAD) a Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) a produs un program de politici, aprobat ulterior de membrii organizației, care îi îndeamnă pe participanții la proces să „redefinească securitatea și să orienteze dezbaterile de la abordarea pragmatică spre una mult mai comprehensivă și cooperativă”.² CAD a OCDE descriu RSS ca pe o „transformare a «sistemului de securitate» – care include toți actorii, rolurile pe care le joacă aceștia, responsabilitățile și acțiunile lor – și colaborare întru gestionarea sistemului într-o manieră mult mai conformă normelor democratice și principiilor fundamentale ale bunei guvernări,

¹ Hans Born, Philipp H. Fluri și Simon Lunn, ed., *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, ianuarie 2003), Glossary), p. 240-241.

² OECD Development Assistance Committee, *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice* (Paris: OECD, 2004).

contribuind, astfel, la funcționarea perfectă a cadrului de securitate”.³ În încercarea de a edifica o „cultură instituțională a integrității” (Capitolul 24), se pare că nu va mai fi necesară reinventarea bicicletei conceptuale: obiectivele și standardele, definite și formulate în documentul cadru al RSS, întocmit de CAD, se potrivesc de minune acestui scop. Dar ceea ce încă lipsește este implementarea efectivă de către mai multe guverne a standardelor existente, în special în ceea ce privește transparența și responsabilitatea⁴, dar și promovarea contribuțiilor potențiale ale altor actori, îndeosebi ale societății civile.

Odată cu evoluția agendei RSS din ultimii ani, societatea civilă a început să joace un rol tot mai important în consolidarea integrității, tot mai multe state, dar și structuri din cadrul Organizației Națiunilor Unite vădind un grad sporit de conștientizare a faptului că actorii nonguvernamentali, mass-media și parlamentarii pot îndeplini funcții cruciale de control și de monitorizare civile. Parlamentarii nu pot de unii singuri să garanteze eficiența controlului și să ceară mereu socoteală de la guvern pentru toate activitățile și politicile din sectorul de securitate, odată ce nu dispun de timpul necesar, de resurse și expertiză pentru a face acest lucru. După cum descrie aceasta CAD, „implicarea societății civile în programele RSS este o precondiție pentru dezvoltarea unui proces de monitorizare local ceva mai amplu și mai incluziv, dar și, în ultimă instanță, pentru durabilitatea acestuia”⁵. După cum s-a mai menționat în repetate rânduri în capitolele precedente,⁶ un control independent din partea organizațiilor societății civile (OSC) și a mass-mediei este un element indispensabil pentru consolidarea integrității și este crucial pentru implementarea eficientă a inițiativelor RSS, menite să perfecționeze buna guvernare și să reducă riscurile de corupție.

În general însă, rolul practic al OSC și al mass-media în RSS și în procesul de consolidare a integrității a fost unul mai degrabă limitat, nu numai în țări fragile, aflate în-

³ OECD, *Security System Reform and Governance: A DAC Reference Document* (Paris: OECD, 2005), www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf.

⁴ În acest context, „responsabilitatea” înseamnă, de fapt, „capacitatea de a-și prezenta darea de seamă” – obligația de a răspunde la întrebări privind ceea ce s-a făcut și ceea ce se va face și de ce. Această definiție este folosită de William Byrd și de Stéphane Guimbert, ambii de la Banca Mondială, în „Public Finance, Security, and Development: A Framework and an Application to Afghanistan”, articol publicat în Policy Research Working Paper 4806 (The World Bank South Asia Region Poverty Reduction, Economic Management, Finance and Private Sector Development Department, ianuarie 2009), nota 11.

⁵ OECD, *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice* (2007).

⁶ Vezi, de exemplu, Capitolele 5 și 8 pentru abordările naționale și, respectiv, pentru aranjamentele „offset”. Ambii autori afirmă că organizațiile societății civile joacă un rol aparte în asigurarea transparenței și a responsabilității.

tr-o perioadă de tranziție (de cele mai multe ori, datorită naturii fostelor regimuri autoritare și slăbiciunii societății civile), dar și, de asemenea, în țările cu un grad avansat de democrație și îndeosebi în cadrul Alianței Nord-Atlantice (unde implicarea societății civile încă mai este restricționată pe alocuri, după cum se va vedea în continuare). Acest capitol are ca scop stimularea discuției despre cauzele acestui fenomen și despre ce trebuie făcut pentru a consolida rolul societății civile și al mass-mediei în monitorizarea și în reformarea instituției de apărare.

Capitolul începe prin examinarea separată a rolurilor pe care le joacă societatea civilă și mass-media, pentru a arunca mai apoi o privire asupra dificultăților întâmpinate de actorii implicați în proces în trei scenarii diferite: în statele fragile, în state aflate în tranziție și în statele membre ale alianței NATO. Capitolul se încheie cu propunerea unor soluții și recomandări pentru protejarea și consolidarea abilității societății civile și a mass-mediei de a construi integritatea și de a reduce potențialul de corupție în domeniul apărării.

Rolul societății civile

Existența unei societăți civile dinamice este o condiție fundamentală a democrației. Aceasta are puterea de a echilibra puterea în stat, de a rezista autoritarismului și, grație pluralismului pe care îl promovează, de a asigura faptul că statul nu este controlat de grupuri de interese. În ultimele câteva decenii, spațiul politic din mai multe părți ale lumii, nu numai din cele caracterizate prin existența unor democrații durabile, a început să fie mult mai deschis datorită evoluției și creșterii rapide a numărului de organizații ale societății civile. Nu există o singură definiție unanim acceptată a societății civile. CAS definește „societatea civilă” drept „un spațiu politic între individ și stat, definit prin calitatea de membru al organizației neguvernamentale (ONG), al grupurilor sociale, al asociațiilor și a altor organizații și rețele societale. Organizațiile societății civile presupun existența unor ONG-uri la nivel național, a organizațiilor comunitare, a grupurilor religioase, profesionale și de interese, cum ar fi sindicatele, a mass-mediei, a companiilor private de afaceri, a asociațiilor de avocați și a grupurilor pentru drepturile omului, a consultanților independenți și a universităților sau institutelor independente de studii politice”.⁷

Panoul Persoanelor Eminente al Secretarului General al ONU pentru relațiile ONU cu societatea civilă propune o descriere mai îngustă a societății civile, ca fiind alcătuită din asociații cetățenești cuprinzătoare (exceptând familiile, cercul prietenilor, statul și mediul de afaceri), care inițiază activități de voluntariat pentru a-și promova interesele,

⁷ OECD, *DAC Handbook on Security System Reform*.

ideile și ideologia.⁸ În acest capitol, se va examina însă doar modelul trisectorial, ca punct util de pornire în definirea a ceea ce este societatea civilă, în care statul este privit ca fiind compus din guvern, mediul de afaceri și cetățeni. Din această perspectivă, societatea civilă se integrează în sectorul al treilea, existând împreună și interacționând cu statul și cu organizațiile profit (inclusiv mass-media) în formă de mișcări sociale, ONG-uri, organizații de cult, grupuri de femei și tineret, organizații ale populației indigene, asociații profesionale, centre academice, uniuni etc., care operează fie național, fie transnațional.

Această definiție a societății civile exclude activitățile de obținere a profitului (inclusiv o bună parte din mass-media) și structurile din cadrul sectorului de stat. Cu toate acestea, devine tot mai clar faptul că hotarele dintre aceste trei sectoare devin din ce în ce mai indistincte. Există, de exemplu, unele suprapuneri între funcțiile OSC-urilor, ale businessului privat și mass-mediei, în special pe fundalul utilizării crescînde de către ONG-uri a posibilităților oferite de „noile mijloace de comunicare în masă”⁹ pentru îndeplinirea rolurilor sale de asistență (advocacy) și monitorizare. În următorul paragraf, vom încerca să răspundem la întrebarea de ce societatea civilă joacă un rol atât de mare în consolidarea integrității și în reducerea riscurilor corupției în domeniul apărării, ce presupune acest rol, prezentînd, totodată, experiența recentă de reformare a sectorului de securitate și problemele actuale ale ONG-urilor.

Societatea civilă și „noua diplomatie”

Societatea civilă este compusă dintr-un număr mare de organizații și mișcări eteroclitice care mobilizează energiile sociale pentru exprimarea unor valori și viziuni profunde.¹⁰ ONG-urile sînt elementul fundamental al societății civile. Acestea pot avea sau nu membri propriu-ziși, pot fi înregistrate sau nu în mod formal, dar sînt, de obicei, independente de guvern și de partidele politice și, deseori, sînt finanțate, la fel în mod independent. Ele se angajează în activități de prestare a serviciilor (securitatea este, de asemenea, un ser-

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 iunie 2004), p. 13.

⁹ „Noile mijloace de comunicare în masă” este un termen cuprinzînd apariția, în ultima parte a secolului al XX-lea, a tehnologiilor de informare și comunicare digitale, computerizate sau rețelistice, precum internetul și site-urile web. Prin comparație, „vechile mijloace de comunicare în masă” reprezintă programele televizate, filmele de ficțiune, revistele, cărțile și presa tipărită.

¹⁰ L. David Brown, *Creating Credibility: Legitimacy and Accountability for Transnational Civil Society* (Sterling, VA: Kumarian Press, 2008), p. 1.

viciu esențial care trebuie prestat)¹¹, de susținere sau de dezbateră a politicilor publice și a celor legate de dezvoltare, de educarea publicului, și alte forme de activități nonprofit, variind ca dimensiuni de la mari structuri internaționale, precum Amnesty International, care are circa 2,2 milioane de membri și adepți activi în peste 150 de țări și regiuni, pînă la mici organizații locale comunitare. Cît privește institutele de cercetare, acestea pot fi sau nu ONG-uri ori centre academice independente de stat, sau, din contra, pot fi legate de guvern fie prin finanțare de la bugetul de stat, fie prin implicarea unor foști miniștri ori funcționari publici (în calitate de membri sau de angajați).

În trecut, relațiile dintre ONG-uri și guverne erau mai curînd tensionate sau chiar ostile. În mai multe părți ale lumii, aceste relații au rămas la fel de proaste pînă în ziua de astăzi (sau au redevenit așa, după cum se va vedea mai departe). Cu toate acestea, în ultimele două decenii, în mai multe probleme și într-un număr crescînd de locuri (inclusiv în cea mai parte a Europei și a celor două Americi, în mai multe părți ale Asiei de Sud și ale Africii, dar și în zone izolate ale Orientului Apropiat), aceste relații au evoluat de la conflicte la o stare de cooperare sporindă. Unii au și caracterizat deja acest tip de relații dintre ONG-uri și guvern ca pe o „nouă diplomatie”.¹² Acesta este rezultatul recunoașterii progresive de către mai multe guverne a faptului că promovarea securității umane este un element important al securității și stabilității naționale.¹³

Controlul societății civile asupra sectorului apărării

În termenii specifici ai acestei cărți, actorii societății civile – în bună parte, o gamă îngustă de ONG-uri și institute de cercetări – ar putea (și, în unele cazuri, deja fac acest lucru) să se angajeze într-o activitate comună cu guvernele, parlamentele și publicul în cinci moduri principale:

- Educarea publicului și amplificarea gradului de conștientizare: alertarea opiniei publice privind costurile devastatoare ale corupției, precum s-a discutat în

¹¹ Securitatea ca serviciu public are o serie de caracteristici distinctive ce influențează felul în care aceasta este prestată, modalitățile de raportare și procedurile financiare. Monitorizarea rezultatelor activității furnizorilor de servicii în domeniul securității poate fi una dificilă, dat fiind că forțele de securitate sînt înarmate și pot amenința, potențial, monitorii civili, în timp ce gradul de pregătire de luptă pe timp de pace este, deseori, greu de evaluat și poate presupune măsuri și indicatori de performanță contestabili. Vezi, pentru mai multe detalii, discuția dintre William Byrd și Stéphane Guimbert în: The World Bank, „Public Finance” (ianuarie 2009).

¹² David Davenport, „The New Diplomacy”, în *Policy Review* 116 (decembrie 2002–ianuarie 2003).

¹³ Scopul tradițional al „securității naționale” a fost, dintotdeauna, apărarea *statului* de amenințări externe. Menirea „securității umane” este, din contra, focalizarea asupra protecției indivizilor. *Human Security Brief 2006* (University of British Columbia, Human Security Centre).

Capitolul 1, activitatea crucială a ONG-urilor (și a mass-mediei) fiind mobilizarea consecventă a asistenței pentru guvernul național și a inițiativelor internaționale de consolidare a integrității, creșterea transparenței și responsabilității. Scopul primordial al acestei activități de amplificare a gradului de conștientizare este asigurarea faptului că implementarea inițiativelor domestice de RSS este privită ca un proces de lungă durată și că publicul recunoaște relevanța acestei probleme, atât pentru oamenii înșiși, cât și pentru comunitatea lor. ONG-urile folosesc cu succes activismul participanților la proces și strageile gen „numește-l și rușinează-l” ca pe o modalitate de a interveni direct în probleme specifice sau în cazuri de încălcare a legilor.

- Acțiune în calitate de catalizatori și intermediari: ONG-urile și alte OSC-uri, cum ar fi institutele de tip „think-tank”, universitățile și institutele clasice de cercetare pot juca un rol intermediar, creînd punți de legătură. În această privință, Centrul de la Geneva pentru Controlul Democratic asupra Forțelor Armate (DCAF) și Transparency International au fost, pentru mai bine de un deceniu, două faruri vizibile, contribuind enorm la lărgirea competenței parlamentarilor și la consolidarea abilităților acestora prin studii analitice, prin rapoarte și alte publicații monografice, prin oferirea de cursuri de instruire și organizarea seminarelor de dezbateri. O bună parte din grupurile societății civile din America Latină și din Europa Centrală și de Est, la sfîrșitul anilor 1980 și pe parcursul anilor 1990, au jucat, de asemenea, un rol important în dialog, odată ce noile guvernări civile au început să-și restructureze forțele armate. La început, aceste dialoguri au contribuit la scoaterea forțelor armate din izolare și au deschis calea unor schimburi profesionale de experiență și de opinii între societatea civilă, politicienii aleși și cercurile militare de comandă. În general însă, în acest dialog trebuie implicați mai mulți actori ai societății civile. Mai ales în statele fragile și aflate în tranziție, trebuie să existe mecanisme de mediere dintre guverne (în special, instituțiile lor de apărare) și anumiți actori din societatea civilă, indiferent de cît de tare se împotrivesc acestei idei guvernul însuși.
- Furnizarea unui fond comun de expertiză și experiență: o multitudine de ONG-uri și OSC-uri active la fața locului au constituit un detașament enorm de colaboratori instituționali și individuali și o rezervă enormă de expertiză și competențe, bazate pe metodologii de succes, bune pentru a înfrunta problemele RSS și reformele de bună guvernare. ONG-urile, de exemplu, colaborează cu militarii la sporirea măsurilor de securitate a depozitelor cu armamente și muniții, oferă consultații în ceea ce privește elaborarea unor programe de marcare și de urmărire a armelor ușoare și au jucat mereu un rol crucial în programele de dezarmare, demobilizare și reintegrare în situațiile postconflictuale. Cu toate că acest fond de expertiză și

resurse umane poate fi, uneori, superficial, în termenii unor preocupări specifice de apărare, prezentate în Partea a II-a a acestei Culegeri, el rămîne, totodată, potențial disponibil guvernelor sau organizațiilor interguvernamentale (OIG) pentru a consolida inițiativele de combatere a riscurilor de corupție și a vulnerabilității față de acest flagel în domeniul apărării. O resursă și mai solidă de expertiză în RSS îl pot oferi, de asemenea, studiile și programele importante de bună guvernare, situate la intersecția mai multor discipline și care sînt aplicabile în cazul specialiștilor ce se ocupă de managementul sectorului de securitate. Cu toate acestea, dat fiind că doar o parte mică din această experiență și expertiză tehnică a fost folosită pînă acum în cadrul, să zicem, audierilor parlamentare, aceste resurse deocamdată rămîn, în bună parte, intacte. Această situație este cauzată, în mare parte, de factori precum lipsa de încredere a părților și competiția priorităților cu privire la resursele limitate ale ONG-urilor din domeniul umanitar, al drepturilor omului și al celui de dezvoltare.

- Efectuarea unor cercetări primare și elaborarea politicilor: una dintre activitățile de bază îndeplinite de OSC-uri este cercetarea și documentarea în ceea ce privește „blestemul” real al corupției (Capitolul 1), începînd cu expunerea fluxului de contradicții în procesul de luare a deciziilor legate de aplicarea forței armate – atît în termenii intervențiilor militare, cît și în cei ai operațiilor militare în teatrele de război – pînă la natura inadecvată, ineficientă și ilicită a practicilor de management, de achiziții și de export. Contribuind la conștientizarea acestor probleme, de către opinia publică și de către structurile guvernamentale, societatea civilă și mass-media joacă un rol vital în elaborarea de măsuri adecvate. Strîns legată de acest studiu a fost și activitatea analitică și orientată pe politici a ONG-urilor și institutelor de cercetare care au avut intenția de a furniza noi abordări și opțiuni strategice privind consolidarea integrității și reducerea corupției în sectorul apărării. Asemenea activități cuprind compararea practicilor exemplare din diferite colțuri ale lumii, elaborarea inițiativelor legate de politici și înaintarea unor propuneri practice pentru modificarea politicilor curente.
- Practica de monitorizare: după ce politicile menite să înfrunte „blestemul corupției” sînt adoptate de guvern, ONG-urile continuă să joace un rol important și în calitatea lor de monitori ai implementării politicilor, îndemnînd guvernul să-și raporteze orice neajuns sau eventual eșec. ONG-urile, în mod special organizațiile internaționale de apărare a drepturilor omului, precum Amnesty International și Human Rights Watch, au o misiune importantă în monitorizarea activității forțelor de securitate și a trupelor militare, asigurîndu-se că acestea nu comit încălcări ale drepturilor omului și nu încalcă dreptul umanitar internațional.

După cum se va vedea în continuare, există mai multe dificultăți și bariere în îndeplinirea, de către societatea civilă, a acestor funcții. Guvernele și parlamentele eficiente trebuie cel puțin să furnizeze accesul la toate documentele relevante legate de politici și să stimuleze funcționarea independentă a celui de-al treilea sector, inclusiv în ceea ce privește controlul asupra domeniului apărării. Una dintre căile posibile în atingerea acestui scop este, de exemplu, invitarea institutelor independente de cercetare, a institutelor academice, a universităților și a ONG-urilor să efectueze studii și audit în domeniile specifice ale sectorului apărării și securității naționale (de exemplu, infracțiunile penale, achizițiile și politicile de cadre). Dacă societatea civilă este înclinată, totodată, să fie parte activă la această agendă de consolidare a integrității, în special în ceea ce privește facilitarea unor dezbateri alternative în domeniul public, ONG-urile independente trebuie să fie capabile să recruteze și să mențină un nivel suficient de expertiză, care poate produce o analiză bine întemeiată și bine informată a politicii de securitate a statului, a bugetelor militare, a procesului de achiziții și a soluțiilor pentru antrenarea resurselor. În prezent, nivelul de expertiză al ONG-urilor este destul de modest, chiar și în statele cu democrație matură, și solicită un efort de consolidare a capacităților mult mai susținut și un interes mult mai pronunțat din partea donatorilor.

Grupurile din societatea civilă au fost deosebit de active în ultimele decenii în ceea ce privește aplicarea principiilor dreptului internațional, așa cum sînt stipulate acestea în Carta ONU, în alte acorduri multilaterale și de către alte instituții. Aceste grupuri sînt, deseori, privite de multe țări ca furnizori de asistență și parteneri de încredere. Mișcările cetățenești și ONG-urile au devenit avocați publici principali în mai multe domenii, inclusiv în ceea ce privește drepturile omului, mediul ambiant, guvernarea democratică și prevenirea conflictelor. Ele au contribuit la progresele obținute în elaborarea și semnarea acordurilor sau tratatelor internaționale, articulînd în premieră standarde morale și politice revoluționare, care au devenit mai tîrziu politici și legi.

Exemple de mișcări semnificative ale societății civile sînt campania de anulare a datoriiilor „Aniversarea 2000”, care a convins țările din G7 să anuleze datoriile ale țărilor sărace de circa 100 miliarde de dolari SUA, campania de la Ottawa pentru interzicerea minelelor antipersonal¹⁴, campania ce s-a opus invaziei forțelor armate ale SUA în Irak în 2003. ONG-urile au jucat, de asemenea, un rol critic în crearea Curții Penale Internaționale, în luarea deciziei de a adăuga un protocol opțional la Convenția cu privire la drepturile copilului referitor la scutirea de serviciul militar obligatoriu a copiilor sub 18 ani și în promovarea măsurilor de combatere a proliferării și abuzului de arme mici și armamente ușoare (AMAU).

¹⁴ Vezi, de exemplu: Kenneth Anderson, „The Ottawa Convention Banning Landmines: the Role of International Non-Governmental Organizations and the Idea of International Civil Society”, în *European Journal of International Affairs* 2:1 (2000).

Societatea civilă și RSS

În urma efortului depus de Departamentul Marii Britanii pentru Dezvoltare Internațională – DDI (UK Department for International Development – DFID) și de Directoratul pentru Cooperare de Dezvoltare al OCDE, în anul 2007 a fost elaborat un manual, destinat să ofere „o îndrumare în legătură cu operaționalizarea direcțiilor CAS OECD cu privire la RSS și lichidarea decalajului dintre politici și practici”.¹⁵ Cît despre implicarea societății civile în RSS, manualul afirmă că „OSC-urile pot evolua ca beneficiari, controlori netitulari, parteneri și avocați ai reformelor, dar și ca prestatori de servicii. Suportul pentru RSS poate fi acordat și de actori internaționali ai societății civile, care au o misiune aparte în consolidarea capacității și în proiectarea, susținerea, implementarea, monitorizarea și evaluarea reformelor”.¹⁶

ONG-urile recurg la măsuri orientate de jos în sus, care sînt, deseori, mult mai adecvate și mai eficiente decît măsurile orientate de sus în jos, de exemplu, în stabilirea unor modalități de comunicare cu comunitățile pe care statele nu le prea contactează și nici nu le influențează. În manual, printre altele, se spune:

Programele RSS trebuie să cuprindă o analiză fermă a contextului, a rolului și poziției organizațiilor societății civile, pornind de la constatarea faptului că abilitatea, eficacitatea și spațiul lor de manevră variază foarte mult de la o țară la alta. Evaluarea societății civile trebuie să țină cont de varietatea actorilor locali, exceptîndu-i pe cei „aprobați” de stat, și să identifice pe cei care își concentrează, în mod firesc, atenția asupra ridicării nivelului de securitate a săracilor, femeilor, copiilor sau tineretului, și a altor grupuri sociale excluse adesea din dezbaterile generale cu privire la securitate.¹⁷

Manualul examinează, de asemenea, și punctele de implicare accentuată a societății civile, cum ar fi procesele de pace, procesele bugetare naționale și analizele strategice ale securității și apărării statului. Teoretic, societatea civilă ar putea efectua mai multe funcții importante, cum ar fi: monitorizarea măsurilor referitoare la securitate și apărare; examinarea rezultatelor activității de combatere a terorismului și a legislației respective și constatarea respectării sau nerespectării drepturilor omului și a ordinii de drept; controlul asupra acțiunilor militarilor, organelor de drept și altor servicii de securitate; mediatizarea cazurilor de încălcare a legii, a politicilor sau a consecințelor negative pe care le au unele legi și politici neadecvate; investigarea cazurilor de presupusă corupție sau a altor abuzuri și recomandarea unor soluții pentru ameliorarea practicilor RSS. În realitate însă,

¹⁵ OECD DAC Handbook on Security System Reform (OECD, 2007).

¹⁶ *Ibidem*, p. 226.

¹⁷ *Ibidem*.

organizațiile societății civile sînt, deseori, retrogradate în roluri consultative¹⁸, iar principiile mărețe expuse în manual sînt invariabil ignorate.

Cu toate acestea, prezența în sine a unei societăți civile active nu este o baghetă fermecată și nici garanția succesului. Înainte de genocidul din 1994 din Ruanda, de exemplu, țara avea unul dintre cele mai dezvoltate sectoare asociative din Africa, dar o societate divizată pe criterii etnice se poate prăbuși rapid în violență și în haos.¹⁹

O reacție negativă împotriva ONG-urilor?

Entuziasmul pentru societatea civilă, care a apărut la sfîrșitul anilor 1980 și în anii 1990, odată cu colapsul Zidului de la Berlin și extinderea rapidă a regimurilor democratice, a fost înlocuit, potrivit unor analiști, în anii recenți, de reacții negative la mai multe niveluri și pe diferite fronturi. Acestea variază de la reprimarea reînnoită, sistematică a societății civile în statele autoritare, la un capăt al spectrului, la o mai generală controversă privind probitatea OSC-urilor, în special a ONG-urilor, la celălalt capăt.²⁰

Opinia publică, cercurile academice, activiștii de rînd, organizațiile interguvernamentale (OIG), mass-media, corporațiile și guvernele se întrebă tot mai mult în ce temei ONG-urile pretind să vorbească pentru alții și tind să influențeze politicile naționale și cele internaționale. (Este o întrebare suficient de interesantă, dar în afara preocupărilor din acest capitol.²¹ Este suficient să spunem că integritatea și responsabilitatea din cadrul OSC-urilor și al mass-mediei sînt precondiții cruciale pentru acceptarea, de către public și de către guvernare, a rolului lor de control și a calității de agenți ai schimbărilor.) Este vorba de o reacție negativă care s-a intensificat și mai mult în urma atacului terorist de la

¹⁸ Daniel Bendix și Ruth Stanley, „Deconstructing Local Ownership of Security Sector Reform: A Review of the Literature“, în *African Security Review* 17:2 (iunie 2008), p. 93-104.

¹⁹ Majoritatea ONG-urilor din Ruanda în 1994 erau creații relativ recente, aproape în întregime dependente de donatori externi și de stat, promovînd doar cîteva programe împotriva rasismului și a urii rasiale. Pentru mai multe detalii, vezi: Peter Uvin, *Aiding Violence: The Development Enterprise in Uganda* (West Hartford, CT: Kumarian Press, 1998), p. 164-176.

²⁰ Jude Howell, et al., „The Backlash against Civil Society in the Wake of the Long War on Terror“, *Development in Practice* 18:1 (2008), p. 82-93. Cît privește controversa, putem cita, de exemplu, aparent inofensiva propoziție din Capitolul 4 al acestei *Culegeri*: „Organizațiile responsabile ale societății civile trebuie privite ca parteneri și promotori ai scopului comun de integritate instituțională“ [subl. aut.]. Cu toate acestea, ceilalți participanți la proces nu sînt definiți și calificați în același mod.

²¹ Pentru mai multe detalii cu privire la această chestiune, vezi: Lisa Jordan și Peter van Tuijl, ed., *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations* (Sterling, VA: Earthscan, 2006); Jem Bendell, *Debating NGO Accountability*, UN-NGLS Development Dossier (United Nations, 2006).

11 septembrie 2001 și a „războiului global împotriva terorismului“, care a urmat la scurt timp. Identificarea actorilor nestatali cu o amenințare la adresa securității naționale a condus spre o legislație și măsuri restrictive, care au complicat activitatea liberă și eficientă a multor ONG-uri.²² ONG-urile, organizațiile și mișcările care pun la încercare regimurile represive, în mod inevitabil suscită furia celor de la putere, dar, în ultimii ani, statele democratice, OIG-urile și corporațiile transnaționale (CTN) și-au ajustat discursul antiterorist, intensificându-și atacurile împotriva criticilor societății civile. Impactele negative au fost deosebit de vizibile în zonele de conflict și printre grupurile care au contestat politicile guvernamentale prin eforturi dedicate consolidării păcii, democratizării și drepturilor omului.²³

Și de parcă apele nu ar fi fost suficient de tulburi, guvernele (și tot mai des sectorul privat) creează, uneori, ONG-uri „de fațadă“, care servesc la susținerea pozițiilor elitei de la guvernare și fac neauzită vocea adevăratei societăți civile.²⁴ În câteva cazuri ieșite din comun, corporațiile și guvernele au plasat „spioni“ în cadrul ONG-urilor.²⁵ Acesta este, de altfel, contextul actual, care provoacă societatea civilă să contribuie la consolidarea integrității și la reducerea corupției în domeniul apărării. În loc să-și exercite, nesiliți de nimeni, rolul de monitori, mai multe ONG-uri se pomenesc ele însele suspectate și monitorizate din ce în ce mai mult de stat și de sectorul privat în activitățile lor.

Rolul mass-mediei

Principala funcție de monitorizare a jurnaliștilor constă în demascarea infracțiunilor și a administrării proaste. În afara acestei responsabilități, o presă independentă poate

²² În SUA, de exemplu, unde ostilitatea față de implicarea ONG-urilor în guvernarea globală este trăsătura definitorie a gândirii neoconservatoare, politicile restrictive includ acte normative de genul: Executive Order 13224, Patriot Act sau Anti-Terrorist Financing guidelines for charities, emis de Trezoreria SUA. Cu toate acestea, mai multe state ale lumii au recurs la abordări similare, menite să amplifice autoritatea poliției, serviciilor secrete și a forțelor de securitate în ceea ce privește investigarea și detenția suspecților, manifestînd prea puțină considerație față de aspectul juridic sau protecția drepturilor individuale.

²³ Pentru mai multe exemple, vezi: Alistair Millar, David Cortright, Linda Gerber-Stellingwerf și George A. Lopez, *Oversight or Overlooked? Civil Society's Role in Monitoring and Reforming Security Systems 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 (martie 2009).

²⁴ Moisés Naím, „What Is a Gongo? How Government-Sponsored Groups Masquerade as Civil Society“, în *Foreign Policy* (mai-iunie 2007), p. 96.

²⁵ Saeed Shah, „BAE Ordered to Identify 'Mole' Who Passed Details on Arms Protesters“, în *The Independent* (27 februarie 2007); George Monbiot, „A Parallel State“, în *The Guardian* (13 februarie 2007).

funcționa și ca instrument al buneii guvernări, prezentînd societății informații exacte, echilibrate, actuale despre problemele de interes pentru aceasta. Ea îi ajută pe cetățeni să ia decizii informate referitoare la cine și cum îi guvernează. Cu alte cuvinte, un jurnalism de calitate „joacă un rol vital în identificarea a ceea ce se ascunde după o politică sau o decizie anume, în explicarea problemelor pentru publicul larg, în analiza acestora și în găsirea unor posibile soluții și alternative”.²⁶ Controlul pertinent din partea mass-mediei este pe larg recunoscut ca element important al controlului democratic asupra forțelor armate. Cu toate acestea, interacțiunea dintre „puterea a patra” și politica de securitate este un subiect complex, nuanțat, iar această secțiune se referă doar la cîteva dintre tendințele și problemele-cheie.

Mai multe dintre modalitățile tradiționale de furnizare a informației sînt, încetul cu încetul, substituite prin tehnologiile moderne, care avansează din ce în ce mai mult. Aproape fiecare mijloc tradițional de informare în masă are o replică modernă: televiziunea terestră versus televiziunea prin satelit, presa electronică versus presa tipărită; telefonia digitală versus telefonia analogică. Creșterea exponențială a noilor mass-media electronice (ca producție, și, totodată, consum) este o tendință semnificativă aparte. Pe parcursul anilor 1990, de exemplu, companiile care emiteau prin satelit și prin cablu și-au sporit clientela de la 85 milioane de telespectatori la circa 300 de milioane, tot atunci apărînd, pentru prima dată, o duzină de canale multiregionale de știri.

Îmbinarea presei cu internetul, care a ajuns acum la 1,8 miliarde de utilizatori în lume (circa 25% din populația globului), a făcut posibil ca mai mulți cetățeni să acceseze regulat „presa străină” ca sursă alternativă de informare cu privire la evenimentele din întreaga lume. Multe dintre aceste avantaje tehnologice oferă, de asemenea, jurnaliștilor avantaje potențiale și semnificative în aspirațiile lor de a menține și întări „libertatea de expresie”, chiar dacă unele guverne caută să răspundă la aceste provocări generate de noile tehnologii comunicaționale prin crearea de contratehnologii sofisticate (un exemplu concludent sînt încercările Chinei de a impune controlul printr-un provider de stat care restricționează accesul la internet).

Jurnaliștii întîmpină numeroase obstacole și se confruntă cu numeroase provocări în exercitarea funcției lor de bază de monitori, iar aceste provocări sînt, deseori, exacerbate sau mult mai acute cu raportare la problemele ce țin de domeniul apărării. Rolul de monitor al presei, în special în ceea ce privește activitatea agențiilor de securitate și inteligență, este deseori neconvingător, mai ales pe timp de pace.²⁷ Aceasta se întîmplă

²⁶ Pentru un sondaj detaliat privind relațiile dintre presă, serviciile de securitate și guvernare, vezi Marina Caparini, ed., *Media in Security and Governance: The Role of the News Media in Security* (Geneva: DCAF, 2004), Capitolul 1.

²⁷ În comparație cu modul în care problematica militară este reflectată pe timp de pace, corespondențele de război tind să atragă un număr mult mai mare de jurnaliști. Războiul din Kosovo din anul 1999, de exemplu, a fost reflectat de peste cinci mii de jurnaliști.

parțial din cauză că există un număr comparativ mic de jurnaliști care se specializează în domeniul dat – majoritatea face parte fie din organizații mass-media mari (cum este BBC, principalele rețele din SUA, alte cotidiene naționale și rețele mari de presă), fie din presa specializată în probleme militare (cum este Jane's Group) –, dar, de asemenea, din cauza declinului jurnalismului serios, specializat pe afaceri publice, și a „cretinizării” generale a modului de prezentare a știrilor în ultimul deceniu. Cu toate acestea, există și mulți alți factori care, potențial, subminează eficacitatea mass-mediei în rolul său de control exercitat asupra domeniului de apărare. Pe „câmpul de bătălie al informației publice” se atestă, după 9/11, multe dintre obstacolele și provocările cu care s-au confruntat și OSC-urile, după cum s-a mai relatat mai sus.²⁸

Unul dintre principiile generale este că presa trebuie să mențină un grad sănătos de independență, în mod special în raport cu guvernul în exercițiu, dar și în raport cu grupurile de interese. Cu toate acestea, după 11 septembrie 2001, principalele mijloace occidentale de informare în masă au fost criticate ca fiind patriotice și servile. Unificarea progresivă a companiilor media în corporații (echilibrată doar în parte de diversitatea crescândă a „noii mass-media”) exacerbează astfel de îngrijorări. Această relație strânsă dintre interesele corporative, anumite elite politice și mass-media monopolistă tind să constrângă jurnalismul independent și critic. Ea poate reduce, de asemenea, spectrul de probleme și abordări, îndeosebi pe cele care se referă la chestiuni publice vitale. Astfel, așa cum tabloidele antieuropene din Marea Britanie joacă un important rol în susținerea unui sentiment larg, dar prost informat, al euroscepticismului în cadrul dezbaterii publice, tot așa se exercită un control similar asupra parametrilor discursului politic privind securitatea națională. Potrivit unui critic al presei americane de tip „majoretă” pentru modul în care aceasta reflectase intervențiile în Irak și Afganistan, „o bună parte din jurnaliștii și columniștii americani influenți continuă să se erijeze în scribii curții, peotriva celor pe care îi angajau cândva împărații mongoli”.²⁹

Această tendință de afișare a unității de opinie (mai degrabă simpla reproducere a declarațiilor și viziunilor oficiale, decât abordarea și examinarea lor critică) este, probabil, cea mai des întâlnită trăsătură în domeniul securității, ca și riscul de „internalizare” a liniilor oficiale sau de manipulare prin intruși (inclusiv prin persoane oficiale, informatori sub acoperire etc.). În majoritatea țărilor NATO, de exemplu, atitudinea forțelor armate față de mass-media este astăzi, în mare parte, aceeași ca și față de orice altă organizație mare, instituția militară dispunând de departamente de comunicare și specialiști în relații cu publicul. În prezent, este aproape rutinar procedeele de a apela la serviciile unei firme de lobby pentru a prezenta anumite campanii sau operații militare într-o lumină favorabi-

²⁸ Carl Conetta, „Disappearing the Dead: Iraq, Afghanistan, and the Idea of a ‘New Warfare’”, în *Project on Defense Alternatives Research Monograph*, nr. 9 (18 februarie 2004).

²⁹ Pankaj Mishra, „Kissinger’s Fantasy is Obama’s Reality”, în *The Guardian* (11 decembrie 2009).

lă – practică popularizată de guvernul Kuwaitului în 1990, folosită pe larg în tot decursul războiului civil din fosta Iugoslavie și, mai recent, aplicată de guvernele din Georgia și Afganistan.³⁰

Dar jurnaliștii mai au nevoie și de un anumit grad de protecție, pentru a nu fi acuzați pe nedrept, chemați în instanță, arestați sau chiar omorâți pentru că „arată cu degetul” în direcția conducătorilor de rang înalt atunci când scriu despre cazurile de corupție. Din păcate însă, aproape o treime din populația lumii trăiește în țări unde nu există libertatea presei, iar noile forme de conflicte etnice, ideologice, religioase sau pur și simplu criminale au transformat investigațiile reporterilor în misiuni extrem de periculoase.

Caseta 21.1. Jurnalismul de investigație descoperă cazuri de corupție în domeniul apărării

Contracte militare obscure în Irak

Îmbinând jurnalismul de investigație, munca informatorilor sub acoperire, rapoartele auditorilor de stat și ale legislatorilor îngrijorați s-a reușit asanarea graduală a practicilor de încheiere a contractelor în timpul operației militare din Irak. O investigație a reporterilor de la Panorama (BBC) a arătat că circa 23 de miliarde de dolari au dispărut, au fost furați sau pur și simplu nu au fost calculați corect în cadrul operației din această țară. Au fost înaintate o mulțime de acuzații de management prost, fraude și pierderi: companii selectate fără niciun proces de licitare competitiv, care încheiau contracte avantajoase utilizându-și relațiile cu oficiali din guvernul SUA; companii contractante care umflau costurile reale și dublau notele de plată pentru a-și spori profiturile, miliardele destinate pentru reconstrucția forțelor militare ale Irakului ajungând, conform acestor acuzații, în buzunarele unor oficiali din guvernul irakian.

Sursă: Ed Harriman, „Where Has all the Money Gone?“, în *London Review of Books* 27:13 (7 iulie 2005), p. 3-7; Daylight Robbery: BBC Panorama (10 iunie 2008), <http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/panorama/7438372.stm>.

Finanțarea talibanilor în Afganistan

În 2009, jurnalistul de investigație Aram Roston a urmărit modul în care companiile contractate de Pentagon au ajuns să plătească grupurilor de rebeli pentru a proteja rutele de aprovizionare a trupelor americane de atac. Oficialii militari americani din Kabul i-au spus lui Roston că minimum 10% din contractele logistice ale Pentagonului constau din plăți efectuate către mișcarea rebelă taliban.

Sursă: Aram Roston, „How the US Funds the Taliban“, în *The Nation*, 30 noiembrie 2009.

³⁰ Jaimy Lee, „National Security Council of Georgia hires Public Strategies“, în *PR Week* (19 noiembrie 2009).

Cazul Aitken – Marea Britanie

În aprilie 1995, fostul viceministru britanic pentru achiziții militare, Jonathan Aitken, a promis că taie ziarul *The Guardian* cu „sabia adevărului“, dându-l în judecată pentru învinuirile formulate de ziariști privind afacerile sale cu negustorii de arme saudiți. În anul 1999, Roston a făcut șapte luni de închisoare pentru jurământ fals după ce s-a stabilit că a mințit, în repetate rânduri, în fața curții.

Sursă: „The Aitken Affair“, în Special Reports, *The Guardian*, www.guardian.co.uk/aitken.

Dosarul BAE – Marea Britanie

În februarie 2010, firma britanică militară BAE Systems s-a declarat vinovată și a căzut de acord să plătească o amendă în Statele Unite ale Americii și în Marea Britanie în valoare de câteva sute milioane de dolari SUA, în urma acuzațiilor mai vechi privind implicarea sa în acte de corupție, denunțată pentru prima dată în *The Guardian* în 2003.

Sursă: „The BAE Files“, în *The Guardian*, www.guardian.co.uk/world/bae.

Operația „West End“, India

„West End“ a fost o operație specială împotriva corupției de care au fost cuprinse marile contracte de apărare din India. Primul material de investigație a apărut în anul 2001 într-o revistă informativă săptămînală independentă din India, „Teelka“, avîndu-i ca protagoniști pe cîțiva membri ai coaliției de guvernare. În publicație au fost citate numele cîtorva politicieni, precum și ale ofițerilor superiori din forțele armate, care au intrat în cîrdășie cu aceștia și au perceput mită pentru aprobarea unor contracte de apărare. După ce înregistrările convorbirilor au fost făcute publice, ministrul Apărării și-a dat demisia, dar mai tîrziu a fost restabilit în funcție. De la început, guvernul, în loc să ia măsuri în baza probelor făcute publice, a învinuit „Teelka“ de acuzații prefabricate. Cu cinci ani mai tîrziu însă, în octombrie 2006, Biroul Central de Investigații al Indiei a deschis un dosar împotriva principalilor infractori în cazul rachetelor „Barak“, afirmînd că există suficiente raționamente pentru a suspecta un caz de corupție și complicitate criminală.

Sursă: Tarun J. Tejpal, „The Teelka Exposé“, în www.taruntejpal.com/TheTeelkaExpose.htm; V. Venkatesan, „Dubious Deal“, în *Frontline* 23:21 (2006), <http://www.hinduonnet.com/fline/fl2321/stories/20061103001804100.htm>.

O altă tendință-cheie este creșterea capacității mijloacelor de informare globale de a inflama „gravitatea pierderilor“, fie în sprijinul, fie împotriva unei intervenții străine. Acest așa-numit „efect CNN“ a fost un subiect de îngrijorare profundă pentru comunitatea militară la începutul anilor 1990.³¹ Lansarea și încheierea operațiilor SUA în Somalia, precum

³¹ Folosită uneori pentru a desemna orice implicare a presei, această expresie reflectă mult mai exact opinia, potrivit căreia transmisiunile televizate în direct, îndeosebi în țările democratice, exercită o influență exagerată asupra managementului de criză și a desfășurării forțelor armate în străinătate. Margaret H. Belknap, „The CNN Effect: Strategic Enabler or Operational Risk?“, în *Parameters* (toamna 2002), p. 100-114.

și încheierea rapidă, în anii 1990-1991, a Războiului din Golf (ca urmare a mediatizării imaginilor cu așa-numitul incident de pe „Șoseaua morții”), au fost atribuite acestui efect. În schimb, aceste evenimente au făcut ca guvernul să depună un efort mai mare în relațiile sale cu presa, să controleze fluxul de informații și să organizeze reflectarea operațiilor militare după 11 septembrie 2001, de exemplu, prin „încorporarea” presei în războiul din Irak din 2003 și difuzarea unor mesaje coordonate și aprobate. În ciuda continuării acestei politici restrictive în Afganistan – inclusiv a eliminării unor jurnaliști „încorporați” considerați drept „negativi”³² –, literatura strategică abunda în reflecții cu privire la capacitatea mișcării Taliban sau Al Qaeda de a exploata atât „efectul CNN”, cât și sensibilitatea la pierderi majore, pentru a obține un avantaj asimetric împotriva Statelor Unite și a aliaților săi din NATO.³³

O ultimă și demult discutată chestiune este confidențialitatea. În timp ce guvernele pot îngrădi, într-un mod destul de legal, informația, în cazul în care cred că divulgarea acesteia poate prejudicia interesul național sau de stat, ele mai pot folosi, de asemenea, noțiunea de „securitate națională” pentru a ascunde informația ce poate cauza neplăceri sau scandal, din cauza corupției sau a proastei administrări. Climatul general de „securizare”, care s-a instalat după 11 septembrie, a cauzat, de asemenea, o exagerare a conceptului „secret de stat” și a inversat parțial tendințele ce s-au înregistrat după Războiul Rece spre o mai mare transparență, responsabilitate publică și accesibilitate a informației oficiale.

Societatea civilă și mass-media în statele fragile, statele aflate în tranziție și NATO

În mai multe „state fragile”³⁴, operațiile abuzive, desfășurate de forțele de securitate, complică foarte mult relațiile cu sau chiar prezintă un pericol real pentru societatea civilă și mass-media care încearcă să monitorizeze sau să promoveze problema consolidării

³² Charlie Reed, „Pentagon hires PR firm to weed out ‘Negative’ Embedded Journalists”, în *Stars and Stripes* (25 august 2009), www.reclaimthemediamedia.org/propaganda_and_war/pentagon_hires_pr_firm_weed_ou2535.

³³ Vezi, de exemplu: Peter Singer, „Winning the War of Words: Information Warfare in Afghanistan” (The Brookings Institution, 23 octombrie 2001; Thomas Elkjer Nissen, „The Taliban’s Information Warfare – A Comparative Analysis of NATO Information Operations (Info Ops) and Taliban Information Activities”, în *Brief* (Royal Danish Defence College, decembrie 2007); Tim Foxley, „Winning the Information War”, blog pe site-ul SIPRI (12 mai 2009): www.sipri.org/blogs/Afghanistan/winning-the-information-war.

³⁴ Statele fragile (caracterizate, uneori, ca state „eșuate” sau ca state „slabe”) sînt statele care, în general, nu pot asigura cetățenilor sau teritoriilor sale un grad necesar de securitate și ale căror elite sînt corupte și nelegitime în ochii cetățenilor.

integrității în structurile sectorului național al apărării. Crearea unor forțe de securitate speciale ale statului și intensificarea operațiilor împotriva unor grupuri de rebeli sau a unor presupuși criminali și teroriști au condus la creșterea rapidă a numărului de cazuri nedescoperite de omucideri și răpiri extrajudiciare ale activiștilor politici, dar și la încălcări ale drepturilor omului în mai multe state fragile, inclusiv în (dar nu numai aici, desigur) Bangladesh, Etiopia, Kenya, Pakistan, Uganda și Zimbabwe. În state precum Columbia, Nepal, teritoriile Autorității Palestiniene, Somalia, Sri Lanka și alte zone de conflict, ONG-urile sînt privite și tratate, uneori, de guverne și de grupurile înarmate de rebeli exact ca și adversarii. În unele zone de conflict, ONG-urilor le este interzisă intrarea, pe cînd în altele, cum ar fi Mogadishu și unele regiuni din Irak și Afganistan, operațiile OSC sînt imposibile din cauza situației extrem de periculoase.³⁵

În același mod, în mai multe „state de tranziție”,³⁶ din cauza barierelor birocratice puse la înregistrarea juridică a ONG-urilor, a bagajului istoric sărăcuț de libertăți politice și, în general, din cauza unei societăți civile slabe, actorii nonstatali tind să joace doar un rol minimal în proiectarea politicilor, mai ales în ceea ce privește reforma militară sau reforma sectorului de securitate.³⁷ După cum s-a subliniat mai sus, legislația represivă și presiunile împotriva societății civile s-au întesit după 11 septembrie 2001. Legislația anti-terorism și măsurile împotriva „extremismului” au fost folosite pentru represiuni împotriva ONG-urilor și activiștilor politici care au criticat politicile guvernamentale în mai multe țări de tranziție, inclusiv (dar nu numai) în China, Egipt, El Salvador, Indonezia, Iordania, Filipine, Rusia, Sudan, Tunisia, Uzbekistan și Yemen.³⁸ Dacă în anii 1990 în Rusia au văzut lumina zilei un număr considerabil de publicații îndrăznețe consacrate, de exemplu, RSS, atunci în anii recentți societatea civilă și mass-media rusești par a fi foarte slăbite.

Cu toate acestea, antrenarea societății civile și controlul asupra sectorului de securitate sînt, uneori, posibile și în țările aflate în tranziție, în special cu suportul unor OGI-uri externe. În spațiul postsovietic, de exemplu, Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE) a contribuit foarte mult la descurajarea acestor tendințe negative, promovînd stabilitatea prin consolidarea bunei guvernări, a societății civile și

³⁵ Pentru exemple, vezi: Millar, Cortright, Gerber-Stellingwerf & Lopez, *Oversight or Overlooked?* (2009).

³⁶ Termen prin care sînt definite fostele republici ale Uniunii Sovietice, azi noi state independente, dar care se aplică, uneori, oricărui stat ce se află în tranziție de la un regim militarizat, autoritar spre o guvernare democratică.

³⁷ Pentru detalii privind societatea civilă și RSS în țările postcomuniste, vezi: Marina Caparini, Philipp Fluri & Ferenc Molnar, ed., *Civil Society and the Security Sector: Concepts and Practices in New Democracies* (Berlin: LIT, 2006).

³⁸ Pentru exemple, vezi: Millar, Cortright, Gerber-Stellingwerf & Lopez, *Oversight or Overlooked?* (2009).

a libertății presei. În același mod, UE a ajuns, deși în grade diferite, la înțelegerea rolului de alternativă pe care îl pot juca actorii nonstatali în statele fragile și de tranziție. Inițiativa Europeană cu privire la Drepturile Omului (IEDO) și Mecanismul de Reacție Rapidă (MRR) sînt unice prin faptul că finanțează proiecte menite dezvoltării societății civile, democrației, drepturilor omului și prevenirii conflictelor, fără a cere aprobarea guvernelor respective.

Există mai multe exemple de lucruri practice făcute de către actorii societății civile în ceea ce privește RSS în țările de tranziție. De exemplu, Rețeaua Sud-Africană a Managementului de Securitate (RSAMS) acordă asistență în domeniul de securitate, destinată sporirii profesionalismului și responsabilității unei serii întregi de actori ai sectorului apărării (inclusiv ai societății civile), dar și a interacțiunii dintre aceștia. Cu toate că OSC-urile locale, care îndeplinesc o funcție valoroasă de control și de monitorizare la capătul „facil” al reformei sectorului de securitate (cum ar fi reforma poliției sau a sistemului de justiție), beneficiază de o oarecare vizibilitate, la celălalt capăt, „dificil”, al reformei (cum ar fi misiunile și instituțiile de apărare națională, descrise în această *Culegere*), activitatea organizațiilor respective rămîne aproape în întregime neobservabilă.³⁹

Într-un studiu consacrat mai multor cazuri relevante se trage următoarea concluzie: „În toate țările studiate, societatea civilă este, rareori, un partener deplin, iar programele se concentrează mai mult pe «oferta» de securitate și justiție, decît pe «cererea» pentru acestea”.⁴⁰ Într-un alt studiu despre misiunile integrate din Burundi, Republica Democratică Congo, Haiti și Kosovo se spune că, în fiecare caz cercetat, se acordă „foarte puțină atenție dezvoltării mecanismelor de control parlamentar sau al societății civile asupra sectorului de securitate. Suportul pentru fortificarea capacităților de care dispun legislativele și actorii societății civile, precum mass-media și ONG-urile, este acordat, în general, de PNUD, deși acesta rareori se focalizează pe sectorul de securitate”.⁴¹

Un alt punct slab al agendei RSS/ buna guvernare este faptul că acestea sînt privilegiate, invariabil, ca ceva ce trebuie implementat de alte state. Iată de ce, cu toate că una

³⁹ Edward Rees, „Security Sector Reform (RSS) and Peace Operations: 'Improvisations and Confusions' from the field”, studiu extern al Departamentului ONU pentru operații de menținere a păcii (martie 2006).

⁴⁰ Christopher Stone, Joel Miller, Monica Thornton și Jennifer Trone, „Supporting Security, Justice, and Development: Lessons for a New Era” (Vera Institute of Justice, iunie 2005), p. 9, www.dfid.gov.uk/Pubs/files/security-justice-development.pdf.

⁴¹ Heiner Hänggi și Vincenza Scherrer, „Recent Experience of UN Integrated Missions in Security Sector Reform (SSR): Review and Recommendations” (Geneva: DCAF, noiembrie 2007), www.dcaf.ch/un_ssr_pcpb/recent-experience-un-integrated-missions-071203.pdf.

dintre instituțiile exponențiale în domeniu, Departamentul Marii Britanii pentru Dezvoltare Internațională (DFID)⁴², a pledat mult promovarea RSS și implicarea ONG-urilor în acest proces în țările instabile economic și de tranziție, experiența internă britanică a fost considerată drept una mixtă: principalului producător din domeniul industriei de apărare i s-au incriminat o serie de acuzații de corupție privind unele contracte de export al armelor în Africa, Orientul Apropiat și Europa de Est.⁴³ Oficiul Național de Audit a descris programul britanic de achiziții în apărare drept „inacceptabil”, după ce au fost date publicității suspiciuni privind existența în planurile MA a unor „găuri negre” financiare estimate de la 6 la 36 de miliarde de lire sterline.⁴⁴ Astfel, o lecție-cheie pe care ne-o furnizează recenta experiență britanică este că reducerea corupției și consolidarea integrității în domeniul apărării începe de acasă. Desigur, în comparație cu situația din majoritatea statelor instabile și de tranziție, situația britanică este departe de a fi una critică.

Caseta 21.2. Antrenarea societății și parteneriatelor civile în RSS și în controlul asupra domeniului de apărare

Mai multe organizații și rețele ale societății civile reprezintă exemple de antrenare reușită în reforma sectorului de securitate și în controlul asupra domeniului de apărare. Printre acestea se numără:

Rețeaua Africană a Sectorului de Securitate (RASS), www.africansecuritynetwork.org

Rețeaua Sud-Africană a Managementului de Securitate (RSAMS), www.sadsem.org

RASS a fost creată în Ghana în anul 2003 pentru a acorda sprijin și ajutor guvernării sectorului de securitate în Africa prin acțiuni ce includ cercetarea, apărarea drepturilor, consolidarea capacităților și constituirea unor puncte de interacțiune și informare cu partenerii și cu alți actori. RASS este compusă din întreaga varietate de actori relevanți pentru RSS (politicieni, practicieni, donatori și societatea civilă), elaborând cursuri de guvernare a sectorului de secu-

⁴² Vezi, de exemplu: UK Department for International Development, „Understanding and Supporting Security Sector Reform”, www.dfid.gov.uk/Pubs/files/supportingsecurity.pdf.

⁴³ „BAE Faces Corruption Charges”, în *New York Times* (1 octombrie 2009). Pentru mai multe informații, vezi: „The BAE Files”, în *The Guardian*, www.guardian.co.uk/world/bae. Interesant este că această acțiune a fost coordonată de Corner House și Campaign Against Arms Trade, conducând la reexaminarea în instanță a deciziei de a încheia ancheta, luată de Oficiul pentru Fraude Grave cu privire la contractele BAE cu Arabia Saudită.

⁴⁴ Nicholas Timmins, „Warning of ‘Black Hole’ in Defence Budget”, în *Financial Times* (15 decembrie 2009); Jeremy Lemer, Alex Barker și James Blitz, „Damning UK Defence Equipment Review”, în *Financial Times* (15 octombrie 2009).

ritate pe care le-a oferit, de exemplu, Rețeaua Sud-Africană a Managementului de Securitate (RSAMS). RSAMS este o activitate de acordare a asistenței în cadrul sectorului de securitate, avînd ca scop sporirea profesionalismului și responsabilității unei serii întregi de actori ai sectorului de securitate (inclusiv ai societății civile) și a interacțiunii dintre aceștia. Valoarea ambelor rețele constă în oferirea unui spațiu comun pentru interacțiunea persoanelor oficiale din sectorul securității cu reprezentanții cercurilor academice și ai societății civile, jucînd prin aceasta un important rol de sensibilizare, dar și de consolidare a capacităților.

Saferworld – MB, www.saferworld.org.uk

Academia pentru Pace și Dezvoltare (Academy for Peace and Development), Somalia, www.apd-somaliland.org

Centrul Puntland de Studii pentru Dezvoltare (Puntland Development Research Centre) – Somalia, www.pdrksomalia.org

Centrul pentru Studii și Dialog (Centre for Research and Dialogue) – Somalia, www.crdsomalia.org

Saferworld a început, cincisprezece ani în urmă, să lucreze asupra unei înțelegeri regionale cu privire la transferurile de arme în UE, o mișcare care a culminat, între timp, prin finalizarea, de către UE, a unui acord juridic obligatoriu cu privire la controlul asupra exporturilor de armamente. În Marea Britanie, la începutul acestui mileniu, legislația care viza transferurile iresponsabile de arme a fost modificată pentru prima dată de la sfîrșitul celui de-al Doilea Război Mondial, creînd dificultăți producătorilor de armamente și arme și agenților lor, care încearcă să canalizeze armele în regiunile unde acestea provoacă cele mai mari pagube.

În Somalia, unde de peste optsprezece ani nu există guvernare eficientă, Saferworld a colaborat cu organizațiile comunitare, cu mediul de afaceri și cu alte grupuri ale societății civile pentru a-și prezenta ideile despre securitatea și dezvoltarea țării factorilor de decizie internaționali, inclusiv reprezentanței Consiliului de Securitate al ONU la Djibouti. Din partenerii locali somalezi fac parte Academia pentru Pace și Dezvoltare, Centrul Puntland de Studii pentru Dezvoltare și Centrul pentru Studii și Dialog. Chiar dacă mai rămîn provocări considerabile, pietrele de temelie au fost instalate și OSC-urile pot să-și aducă contribuția la procesele de pace și dezvoltare și la instaurarea consensului în Somalia sfîșiată.

Pentru ca NATO să-și continue existența în numele ideii pentru care a și fost creată – de a apăra libertatea, moștenirea comună și civilizația statelor-membre, fiind constituită în baza principiilor democrației, libertății individuale și ordinii de drept (Tratatul Alianței Nord-Atlantice, 1949) –, ea trebuie să fie deschisă, transparentă și responsabilă față de public. Sistemul NATO de luare colectivă a deciziilor poate fi, într-adevăr, unul responsabil dacă membrii parlamentului vor fi informați pe deplin despre deciziile Alianței și dacă vor deține controlul financiar. Nimic din toate acestea nu există în momentul de față. Desigur că în legislativele naționale și în comisiile parlamentare controlul funcționează în continu-

are, iar recent chiar au avut loc, de exemplu, câteva investigații foarte eficiente cu privire la acțiunile NATO din Bosnia, Kosovo și Afganistan. Dar toate acestea se ciocnesc de dificultăți în ceea ce privește accesul la informațiile relevante. Mai mult, nu este dezvoltat rolul parlamentelor naționale în, indiscutabil, cea mai importantă dintre misiunile lor, cea de autorizare a politicilor. Mai multor parlamente pur și simplu le lipsește împuternicirea da a emite autorizarea primară a operațiilor militare sau de a determina perioada de timp pentru care se desfășoară trupele în străinătate.

În același fel, Adunarea Parlamentară a NATO nu este concepută să aibă o influență formală sau să exercite controlul asupra procesului de luare a deciziilor în cadrul Alianței. Desigur că deciziile din domeniul apărării nu trebuie să fie o prerogativă exclusivă a ramurii executive a puterii de stat sau a puternicilor birocrății interstatale. Afirmatie valabilă, de exemplu, pentru deciziile de achiziții luate în cadrul Conferinței Directorilor Naționali pentru Armamente (CDNA), o structură superioară a NATO care răspunde pentru colaborarea statelor-membre privind achizițiile de echipamente și studii.

Cetățenii (dar și parlamentarii) din țările membre ale NATO sînt obligați să aplice reguli ale confidențialității elaborate într-o cu totul altă eră, pe vremea cînd oamenii aveau alte așteptări de la participarea lor la politica de apărare și securitate, cînd doar câteva dintre statele membre ale Alianței adoptaseră o lege națională privind accesul la informații și cînd pericolul la adresa Occidentului era mult mai grav și imediat. Împrejurările s-au schimbat, dar regimul de protecție a informației pentru care e necesar un acces special nu s-a schimbat în aspectele sale importante. Prin urmare, pentru cetățeni și parlamentari este foarte complicat să participe la formularea politicilor care au un impact profund asupra libertății și securității lor.

Pentru a elimina acest neajuns, în 2009 a fost înființată NATO Watch, o nouă rețea a societății civile de politici publice. NATO Watch are ca scop: încurajarea Alianței de a adopta o politică de deschidere informațională, care ar fi în corespundere cu legile accesului la informație adoptate deja în 28 de țări membre ale NATO; contribuția la monitorizarea și studierea independentă a procesului de elaborare a politicilor și a activității operaționale în cadrul NATO; creșterea transparenței, stimularea angajării parlamentare și lărgirea procesului de conștientizare publică și de participare la procesul de luare a deciziilor în cadrul NATO. Asociațiile NATO Watch din țările-membre, țările partenere și de contact vor fi încurajate să urmărească aceste obiective ale proiectului prin activitatea reprezentanților lor parlamentari și prin rețelele naționale de politicieni și formatori de opinie.⁴⁵ Grupurile societății civile, reunite în cadrul Summitului din Umbră al NATO, desfășurat la Bruxelles, îndeamnă, de asemenea, NATO să se „reconecteze cu cetățenii”, constatînd că „aprofundarea și extinderea bazei de valori împărtășite în cadrul Alianței...

⁴⁵ Pentru mai multe detalii, vezi: www.natowatch.org.

înseamnă o Alianță actualizată, mai deschisă, transparentă și responsabilă, mai apropiată de așteptările secolului al XXI-lea.⁴⁶ În afară de aceasta, cele „Cinci Principii pentru o Alianță Nord-Atlantică deschisă și responsabilă”, elaborate de Acces Info, cer de la NATO elaborarea unor planuri directe pentru publicarea proactivă a informației de bază, mecanism cu ajutorul căruia publicul poate adresa cereri de informație, și instituirea unei structuri independente pentru audierea, într-un perioadă scurtă de timp, a reclamațiilor împotriva refuzului de a acorda publicului accesul la informație.⁴⁷

Concluzii: intensificarea parteneriatelor dintre ONG-uri și guvern pentru consolidarea integrității

Societatea civilă are de jucat un rol fundamental în consolidarea integrității și reducerea corupției în domeniul apărării. Majoritatea guvernelor recunosc deja legitimitatea contribuției pe care o aduc ONG-urile, alte sectoare ale societății civile și mass-media independentă. OSC-urile și mass-media pot exercita rolul de monitor, continuând să prezinte și să demaște abuzurile comise în sectorul apărării, prin fortificarea suportului public pentru o guvernare mai responsabilă, bazată pe ordinea de drept. Cu toate acestea, în țările unde astfel de parteneriate mutual benefice sînt insuficiente sau chiar absente, guvernele trebuie să le ofere spațiu vital și să întreprindă pași pentru a le extinde ori a le crea.

Formarea unui climat public, în care s-ar acorda o mai mare atenție acestei agende, poate solicita o schimbare a mentalității și crearea unei tradiții de deschidere, consultare, cooperare și încredere, respectate atît de guverne, cît și de ONG-uri și de alte structuri ale societății civile. În procesul dat pot fi atrași și alți actori activi din societatea civilă, cum ar fi mass-media, ONG-urile, cercurile academice, sindicatele, organizațiile femeilor, și nu doar institutele de cercetări din domeniul apărării de tipul think-tankurilor „loiale guvernării”. Din păcate, prea des aceste voci și roluri din societatea civilă sînt reduse la tăcere sau ignorate. Astfel de schimbări nu se fac peste noapte. Dar beneficiile pentru societate și stat (vezi Capitolul 14) sînt suficient de valoroase, conferind un sens procesului.

⁴⁶ „Citizens Declaration of Alliance Security”, declarație elaborată la Summitul din Umbră al NATO, desfășurat pe 31 martie–1 aprilie 2009 la Bruxelles, www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_308_natoshadow_execsum_v5.pdf; Vezi și: „The Shadow NATO Summit Report”, www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_309_natoshadow_v11.pdf.

⁴⁷ NATO Shadow Summit Report, „Five Principles for an Open and Accountable NATO, Anexa 4. Access Info (www.access-info.org) este o organizație a drepturilor omului cu sediul la Madrid, care pledează pentru promovarea și apărarea dreptului de acces la informație prin promovarea transparenței structurilor publice naționale și internaționale. NATO Watch și Access Info au propus constituirea unui grup comun de experți ai societății civile și ai NATO pentru a examina politica de declasificare a informației deținute de Alianță.

După atacurile din 11 septembrie 2001, Statele Unite și câțiva dintre aliații săi s-au considerat în stare de război și este foarte clar că, pe timp de război, relațiile mas-media–societatea civilă și guvern–forțele armate sînt guvernate de alte reguli. În cele mai multe societăți democratice, majoritatea populației înțelege perfect că, pe timp de război, un guvern va recurge atît la secretizare, cît și la înșelăciune. Dar, în timp ce nu se pun la îndoială restricțiile pentru activitatea presei și a societății civile în atare împrejurări, invocarea acestor reguli pe durata „războaielor opționale“ (la care, în mod clar, pot fi trecute operația din Irak și alte operații speciale de securitate în cadrul „Războiului împotriva terorismului“) a beneficiat de un sprijin mult mai mic din partea publicului.

Ca reacție la presiunile și restricțiile care au fost impuse societății civile după 11 septembrie 2001, unele ONG-uri s-au gîndit să-și afirme dreptul de a opera liber, fără interferență și presiune din partea statului. Centrul Internațional de Drept Non-Profit (CIDNP), cu sediul în SUA, a elaborat, de exemplu, un set de principii pentru protecția societății civile, care se bazează pe convențiile și declarațiile universale ale drepturilor omului, semnate, de fapt, deja de toate statele lumii.⁴⁸ Statele nu trebuie doar să evite interferența în problemele drepturilor omului și libertăților fundamentale, ci trebuie să apere aceste drepturi și să garanteze exprimarea lor ordonată. Este un lucru vital ca statele să creeze și să susțină o ambianță în care actorii societății civile să poată funcționa fără constrîngeri.

Grupurile societății civile, la rîndul lor, în special comunitățile de experți și activiști în dezvoltare, drepturile omului și libertățile civile, trebuie să se antreneze mult mai plener în dezbaterile publice privind strategiile de securitate și să accepte o abordare adecvată pentru a diminua riscul corupției în domeniul de apărare. Acești actori din societatea civilă ar putea forma o rețea internațională, pentru a avea o voce coerentă și pentru a se angaja într-o serie comună de activități, tocmai pentru a înfrunta provocările descrise în această carte. OSC-urile pot contribui la elaborarea unui suport pentru a menține efemerul echilibru optim între investiții în integritate, transparență și responsabilitate, pe de o parte, și eficiența forțelor armate, pe de altă parte (vezi Capitolul 2). ONG-urile cu experiență în RSS se potrivesc perfect pentru aceste provocări. Multe dintre acestea au o experiență bogată în zonele de conflict și în misiunile cu caracter general, precum eliminarea excluziunii sociale, experiență ce se poate dovedi necesară pentru eradicarea condițiilor care conduc spre corupție în domeniul apărării.

Studiul de caz al Coreei de Sud din Capitolul 19 arată clar ce se poate obține. După ce s-a confruntat cu probleme mari de integritate și cu corupția în domeniul achizițiilor militare, guvernul acestei țări a inițiat în anul 2003 un proces de reformă. Cu trei ani mai

⁴⁸ International Center for Not-for-Profit Law and World Movement for Democracy, „Defending Civil Society“, în *The International Journal of Not-for-Profit Law* 10:2 (aprilie 2008), p. 31-33.

tîrziu, a fost instituit oficiul de ombudsman, primul oficiu din Coreea bazat pe drept și prima formă de participare a societății civile la monitorizarea procesului de achiziții pentru forțele armate.

OSC-urile trebuie să fie mult mai proactive în comunicarea experienței și voinței lor politicianilor și oamenilor de rînd, și trebuie să-și asume un leadership mai ferm în reintroducerea discursului politic cu privire la consolidarea integrității în dezbaterile de la toate nivelurile consacrate problemelor de securitate și apărare. Grupurile societății civile ar putea contribui la formularea unei tematici noi și la modelarea termenilor pentru dezbaterile publice prin propagarea unui cadru novator de politici, care să fie practic, empiric și motivat etc. OSC-urile trebuie să utilizeze mijloacele existente de informare în masă și instrumentele noi de comunicare (precum internetul și rețelele de socializare) pentru a comunica această viziune și pentru a combate falsele afirmații și dezinformarea. Pentru a asigura utilizarea deplină a potențialului societății civile, este recomandabil ca donatorii să transfere resursele spre întărirea capacității ONG-urilor de a juca rolurile descrise mai sus.

Nici ONG-urile nu trebuie să ocolească cerința pentru o mai mare transparență și responsabilitate în propriile lor afaceri și operații. Legitimitatea și integritatea publică sînt vitale pentru OSC-uri și sînt esențiale pentru eficacitatea misiunii lor. Și dacă se solicită transparență și responsabilitate de la ONG-uri, aceeași transparență și responsabilitate se cere de la guverne și ministerele sau agențiile acestora, precum și de la NATO. Din istoria NATO se știe că, atunci cînd parlamentarii din legislativele naționale puneau întrebări cu privire la deciziile NATO, li se răspundea invariabil că asemenea decizii sînt confidențiale. Cînd aceleași întrebări erau adresate Secretarului General, acesta răspundea invariabil că NATO nu este nimic altceva decît alianța unor state suverane. Acest cerc închis avea, probabil, un sens în anii Războiului Rece, dar nu mai răspunde cerințelor actuale. Se cer urgent mecanisme adecvate de transparență și responsabilitate în interiorul Alianței.

Capitolul 22

Rolul organizațiilor internaționale

Organizațiile internaționale au jucat un rol central în schimbarea radicală a atitudinii privind corupția, care s-a produs în ultimii douăzeci de ani în lume. Ele au contribuit, de asemenea, la descurajarea corupției prin adoptarea unor convenții și standarde internaționale, prin promovarea bunei guvernări, a monitorizării și apărării drepturilor. Cu toate că o mare parte din aceste eforturi au fost depuse în domeniile afacerilor și dezvoltării, în ultima vreme se acordă o atenție sporită corupției în sectorul de apărare și securitate. Are loc o mutare firească a accentului pe guvernarea sectorului apărării în ultimele două decenii, promovată strategic de instituții ca NATO, care înțeleg că administrarea eficientă a resurselor este vitală pentru asigurarea succesului operațiilor militare.

Organizațiile internaționale – pornind de la scopurile urmărite în acest capitol, vom număra printre acestea atât organizațiile interguvernamentale, cât și pe cele neguvernamentale globale – dispun de resurse și tehnologii „know-how” extraordinare, care pot sta la dispoziția funcționarilor sau cetățenilor de rînd, ce își doresc să combată corupția în instituțiile ori în societatea lor. Acest capitol are ca obiectiv informarea cititorilor care vor să afle ce fel de resurse sînt valabile, cum să le acceseze și să le folosească mai eficient. În primul rînd, vom trece în revistă variatele abordări în combaterea corupției, asumate de organizațiile internaționale, atât în plan în general, cât și în plan particular în sectorul apărării. Mai apoi, vom examina mai îndeaproape activitatea cîtorva instituții proeminente, înainte de a analiza modul în care pot fi manipulate mai bine capacitățile puse la dispoziție de aceste instituții pentru a cataliza schimbarea în context național.

Rolul organizațiilor internaționale într-un context mai larg

Pînă la începutul anilor 1990, corupția era văzută de majoritatea comunităților de afaceri și dezvoltare internaționale ca un cost rutinar (dacă nu „normal”) al tranzacțiilor. În unele țări occidentale, includerea plăților ilegale în lista unor cheltuieli legale de afaceri impozitabile nu era ceva cu totul neobișnuit. Cu toate acestea, cîteva decenii la rînd s-au remarcat prin creșterea gradului de conștientizare a faptului că povara extraordinară pe care o exercită corupția asupra programelor de dezvoltare conduce la efecte economice denaturate. Dezbaterile pe marginea Actului cu privire la practicile corupte externe din SUA în anul 1977 au demonstrat, de exemplu, că mai mult de patru sute de corporații americane au plătit în exces circa 300 milioane de dolari SUA, din fondurile corporative, funcționarilor oficiali străini – o afacere care s-a dovedit a fi nu numai lipsită de etică, ci și de sens,

erodind încrederea în corporațiile despre care este vorba și, prin favorizarea înțelegerilor private în detrimentul eficienței, subminând integritatea pieței libere în general.¹ Efectele corozive enorme ale corupției au ieșit la iveală și după tranziția problematică spre o „piață liberă” din Rusia și din alte state postsovietice, unde programele de privatizare recomandate de experții occidentali bine intenționați (dar naivi) au degenerat într-un furt en-gros al bunurilor statului. Înființarea, în 1993, a organizației Transparency International, fondatorii căreia erau persoane oficiale ce au suportat nemijlocit pagube de pe urma corupției, a oferit posibilitatea exprimării acestor îngrijorări crescînde. Începînd din această perioadă, un număr tot mai mare de rețele și instituții naționale și internaționale au apelat la educație, la apărarea drepturilor omului și la studiile specializate pentru a plasa problema corupției – și dezideratul de a o combate – pe agenda politică mondială.

Astăzi, o duzină de mari organizații internaționale, organizații interguvernamentale și neguvernamentale globale sînt implicate plener în lupta împotriva corupției. Acestea au acoperit o serie întregă de nișe importante în ecosistemul anticorupției (de notat că numai constrîngerile de spațiu ne fac să menționăm aici doar organizațiile care sînt reprezentative pentru fiecare nișă, lista nefiind nici pe departe exhaustivă):

Elaborarea și implementarea acordurilor și standardelor anticorupție la nivel regional și global. Astăzi există circa o duzină de astfel de acorduri, dintre cele mai cunoscute fiind Convenția ONU împotriva corupției (COÎC), care a intrat în vigoare în decembrie 2005, și Convenția OCED cu privire la combaterea mituirii funcționarilor publici oficiali străini în tranzacțiile internaționale, semnată în anul 1997. În scopul identificării și răspîndirii practicilor exemplare, monitorizarea modului de implementare a convențiilor reprezintă o misiune importantă pentru organizații precum OCED. Monitorizarea este susținută, deseori, de o rețea întregă de organizații. De exemplu, în Europa: Consiliul Europei, GRECO (Grupul Statelor împotriva Corupției), Comisia Europeană și Coordonatorul Activităților Economice și Ecologice al OSCE. În cele două Americi, Organizația Statelor Americane acționează în temeiul Convenției Inter-Americane împotriva Corupției. Există și organizații care joacă rolul de nișă: Grupul de Lucru Acțiunea Financiară (GAF) este lider în combaterea spălării de bani prin dezvoltarea și implementarea standardelor internaționale; Organizația Mondială a Comerțului exercită și un rol anticorupțional prin Grupul de Lucru cu privire la Transparență și Achiziții de Stat.

Adunările parlamentare pot contribui la elaborarea acordurilor și abordărilor internaționale privind combaterea corupției, la susținerea procesului de adoptare a acestora la nivel național și monitorizarea procesului de implementare. Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE) este unul dintre cele mai bune exemple în acest sens, grație

¹ Unlawful Corporate Payments Act of 1977, Legislative History – House Report, <http://10.173.2.10/criminal/fraud/fcpa/history/1977/houseprt.html>.

activității sale susținute pentru elaborarea Convențiilor Consiliului Europei cu privire la Dreptul Penal și Dreptul Civil împotriva Corupției. O altă organizație de notorietate este Organizația Globală a Parlamentarilor împotriva Corupției cu sediul în Canada (GOPAC), care îi susține pe legiuitorii naționali, protejându-le integritatea personală și făcându-i să adere la un cod de conduită, precum și să înțeleagă și să-și îndeplinească eficient rolul de control. Acest cod conține indicatori utili pentru controlul parlamentar. De asemenea, alte adunări parlamentare regionale, precum Adunarea Parlamentară Asiatică, abordează în activitatea lor problemele corupției.

Băncile de dezvoltare au devenit jucători valoroși în activitatea anticorupție, atât în ceea ce privește menținerea unui nivel satisfăcător de integritate al propriilor programe, cât și, într-un sens mult mai larg, în vederea eliminării a ceea ce este considerat de mai multă lume drept impediment serios în calea dezvoltării economice și sociale; corupția atacă ordinea de drept, slăbește instituțiile necesare pentru creșterea economică și subminează serviciile publice, de care depind îndeosebi oamenii săraci. Programele băncilor de dezvoltare deseori adoptă o abordare multilaterală în combaterea corupției, fortificând guvernarea corporativă și managementul în instituțiile care primesc credite, sporind responsabilitatea politică pentru cheltuirea resurselor și consolidând abilitatea societății civile de a cere acțiuni concrete și de a monitoriza gradul de conformitate. Banca Mondială și Fondul Monetar Internațional sînt doi dintre cei mai mari actori globali. În afară de aceste organizații, mai dispun de programe anticorupție și bănci regionale precum Banca Europeană de Reconstrucție și Dezvoltare, Banca Asiatică de Dezvoltare.

Organizațiile internaționale (și naționale) nonbancare de dezvoltare majore urmăresc, de asemenea, combaterea corupției, ca parte a unei tendințe crescînde de stimulare a bunei guvernări, concepută drept contribuție substanțială la dezvoltarea umană. Corupția este vizată într-un mod din ce în ce mai direct, pentru că efectele sale corozive asupra guvernării devin mai cunoscute și mai conștientizate. Din numărul instituțiilor care lucrează asupra identificării și răspîndirii practicilor exemplare fac parte Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, Centrul de la Geneva pentru Controlul Democrat asupra Forțelor Armate și Rețeaua Globală de Facilitare a Reformei Sectorului de Securitate (RGF-RSS). NATO, în acest sens, funcționează, de asemenea, ca o organizație „de dezvoltare”, conectîndu-și programele anticorupție la interesul pentru buna guvernare a sectorului de securitate și controlul civil democratic.

Coordonarea acțiunilor organelor de drept. Instituțiile globale ca Interpolul sau Oficiul Națiunilor Unite contra Drogurilor și Crimei (ONUDD) joacă un rol semnificativ în coordonarea și completarea activității naționale anticorupție. Abordînd una dintre cele șase direcții principale de activitate, Interpolul a elaborat codurile de etică și de conduită pentru ofițerii organelor de drept, standarde pentru efectivele poliției și un Sondaj al Integrității

Poliției pentru a desemna indicatorii de referință ai capacităților. Totodată, organizația a adunat o Bibliotecă a Practicilor Exemplare pentru a acorda asistență anchetatorilor în investigațiile legate de acte de corupție și a creat o serie de puncte de coordonare naționale cu privire la corupție. ONUDC și Interpolul s-au înțeles să deschidă prima Academie Anticorupție din lume, care își va avea sediul în Austria, lângă Viena. Comisia Europeană are și programe puternice anticorupție, după cum le au și unele instituții regionale, de exemplu, grupurile de lucru ale organelor de drept din regiunea Mării Baltice și din Balcani.

Organizațiile internaționale profesionale deseori formulează programe de menținere a integrității și de combatere a corupției în domeniile lor de responsabilitate. Iată câteva exemple de organizații globale în acest sens: Asociația Internațională a Judecătorilor, Comisia Internațională a Juriștilor, Asociația Internațională a Barourilor de Avocați și Asociația Internațională a Procurorilor. Există, de asemenea, o serie de organizații regionale care se ocupă de audit, de exemplu, Organizația Asiatică a Instituțiilor Supreme de Audit.

Caseta 22.1. Lista organizațiilor internaționale și a paginilor lor web

Banca Asiatică de Dezvoltare	http://www.adb.org/Anticorruption/unit.asp
Organizația Asiatică a Instituțiilor Supreme de Audit	http://www.asosai.org
Adunarea Parlamentară din Asia	http://www.asianparliament.org
Consiliul Europei	http://www.consilium.europa.eu
Banca Europeană de Reconstrucție și Dezvoltare	http://www.ebrd.com
Comisia Europeană	http://ec.europa.eu
Grupul de Lucru Acțiunea Financiară	http://www.fatf-gafi.org
Centrul de la Geneva pentru Controlul	
Democratic asupra Forțelor Armate	http://www.dcaf.ch
Rețeaua Globală de Facilitare a Reformei	
Sectorului de Securitate	http://www.ssrnetwork.net
Organizația Globală a Parlamentarilor	
împotriva Corupției	http://www.gopacnetwork.org
Grupul de State împotriva Corupției (GRECO)	http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/
Banca Inter-Americană de Dezvoltare	http://www.iadb.org
Asociația Internațională a Judecătorilor	http://www.iaj-uim.org
Asociația Internațională a Procurorilor	http://www.iap-association.org
Asociația Internațională a Barourilor de Avocați	http://www.ibanet.org
Camera Internațională de Comerț (CIC),	
Comisia Anticorupție	http://www.iccwbo.org/policy/anticorruption

Comisia Internațională a Juriștilor	http://www.icj.org
Fondul Monetar Internațional	http://www.imf.org
Interpol	http://www.interpol.int
Organizația Tratatului Nord-Atlantic (NATO)	http://www.nato.int
Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (OCED)	http://www.oecd.org
Organizația Statelor Africane	http://www.oas.org
Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE). Coordonatorul Activităților Economice și Ecologice	http://www.osce.org/eea
Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE)	http://assembly.coe.int
Transparency International	http://www.transparency.org
Organizația Națiunilor Unite	http://www.un.org
UNICORN	http://www.againstcorruption.org
Oficiul Națiunilor Unite contra Drogurilor și Crimei (ONUDC)	http://www.unodc.org
Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare	http://www.undp.org
Banca Mondială	http://www.worldbank.org
Organizația Mondială a Comerțului	http://www.wto.org
Grupul de Lucru al OMC pentru Transparență și Achiziții de Stat	http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm#plurilateral

Apărarea și monitorizarea drepturilor. O parte dintre organizațiile neguvernamentale internaționale depun eforturi susținute pentru sensibilizarea opiniei publice și promovarea acțiunilor anticorupție, folosind atât presiunile politice, cât și cele sociale. Lider în acest domeniu este Transparency International, care a creat o rețea internațională de peste 90 de filiale în diferite țări ale lumii. Activitatea sa este dublată și de alte instituții, cum ar fi organizația sindicală UNICORN și Camera Internațională de Comerț (CIC), o asociație a oamenilor de afaceri ce susțin o economie globală care să funcționeze eficient și să se caracterizeze printr-o competiție liberă și corectă. CIC are o Comisie Anticorupție, principalul obiectiv al căreia este de a încuraja autoreglementarea mediului de afaceri în confruntarea cu probleme de genul estorcării și mituirii și, totodată, de a contribui la inițiativele internaționale ale mediului de afaceri în lupta cu corupția.

Conexiunea cu sectorul apărării

Comunitatea militară, deopotrivă cu comunitatea de dezvoltare, conștientizează importanța bunei guvernări și a pericolului pe care îl prezintă pentru aceasta corupția. Această stare de lucruri este foarte bine ilustrată de practica Parteneriatului pentru Pace în Europa Centrală și de Est. În anii 1990, exista speranța într-o transformare democratică și o tranziție rapidă spre o piață liberă a statelor din spațiul postcomunist. Programele „de la militar la militar” au completat acest proces prin asumarea, de către militarii profesioniști, a scopului comun vizînd îndeplinirea misiunilor de menținere a păcii și de ajutor umanitar. Sarcina numărul unu a programelor de asistență și cooperare în acele timpuri a fost interoperabilitatea – abilitatea forțelor militare de a avea o înțelegere comună (sau cel puțin compatibilă) a procedurilor și capabilităților tehnice necesare pentru a munci cot la cot în operații colective. Controlul democratic asupra forțelor armate ca problemă era mai mult perceput ca un control operațional.

În deceniul următor, s-a observat un progres remarcabil în dezvoltarea mai departe a interoperabilității operaționale. Cu toate acestea, deja în anii 1990 devenise clar că interoperabilitatea era doar o parte a problemei, cealaltă fiind transformarea sectorului apărării, cu alte cuvinte, dezvoltarea noilor capabilități și metode ce vor corespunde cerințelor operațiilor militare moderne. Această mișcare spre transformare s-a accelerat atunci cînd misiunile antiterorism au devenit foarte importante, mai precis, după 11 septembrie 2001. Spre deosebire de interoperabilitate, transformarea nu poate fi lăsată doar la discreția programelor „de la militar la militar”. Din contra, ea trebuie să fie animată prin noi viziuni asupra politicilor, printr-un mod novator de planificare și printr-un suport bugetar în creștere. Chiar dacă controlul democratic asupra forțelor armate a fost implementat reușit din punct de vedere operațional (de exemplu, președintele țării a devenit „comandant suprem al forțelor armate”), instituțiile de apărare responsabile pentru politică, planificare, alocare de resurse etc. au fost, în majoritatea statelor, slabe și ineficiente. Fără un minister civil eficient al apărării, care ar oferi direcția de dezvoltare și și-ar apăra interesele, mediul militar s-a simțit victima propriei sale inerții și a apatiei clasei politice față de problemele securității naționale (și a bugetelor de apărare).

Toate acestea plasează fără ocolișuri problema guvernării sectorului de securitate pe agenda cooperării militare – o tendință confirmată prin elaborarea, în anul 2004, a Programului de Consolidare a Instituțiilor de Apărare în cadrul Parteneriatului pentru Pace al NATO. Cu buna guvernare figurînd ferm pe agenda cooperării militare, era doar o problemă de timp ca lupta împotriva corupției să capteze atenția NATO. În prezent, este vorba de programul NATO de Consolidare a Integrității și Reducere a Corupției (care este și sponsorul *Culegerii* de față). Acest program vede combaterea corupției ca pe o parte esențială a procesului de reformă, dar rămîne focalizat asupra dezvoltării unor dinamici pozitive ale integrității, transparenței și responsabilității ca elemente-cheie pentru managementul eficient al sectorului militar.

Cîteva instituții și programe

Rolul Națiunilor Unite în lupta cu corupția se axează pe implementarea Convenției Națiunilor Unite cu privire la corupție, care a intrat în vigoare în decembrie 2005. Convenția încearcă să elaboreze un nou limbaj global comun cu privire la corupție și un set eficient de indicatori de referință pentru o realizare coerentă a strategiilor. Documentul stabilește o modalitate de abordare a problemei combaterii corupției, alcătuită din patru puncte: măsurile preventive, criminalizarea, cooperarea internațională și restituirea bunurilor materiale.

Oficiul Națiunilor Unite contra Drogurilor și Crimei (ONUDD) desfășoară un Program Global împotriva Corupției, gândit ca un catalizator și o resursă în asistența acordată statelor pentru implementarea prevederilor convenției respective. Oficiul sare în ajutorul statelor ce se caracterizează printr-un proces de dezvoltare vulnerabil sau printr-o tranziție economică anevoioasă, promovînd în sectorul public și în cel privat, inclusiv în cercurile înalte ale elitelor politice și financiare naționale, măsurile anticorupție. Domeniile de lucru sînt codificarea practicilor exemplare și a politicilor, asistență tehnică în răspîndirea acestor practici exemplare în sectorul public și în cel privat și campanii de sensibilizare a publicului. Din numărul instrumentelor specifice fac parte Grupul pentru Integritate în Jurisprudență, un chestionar de autoevaluare și un îndrumar legislativ pentru țările semnatare ale convenției.

În ultimii cîteva ani, în urma unor presiuni din partea mass-mediei și a statelor-membre, Departamentul Națiunilor Unite pentru Operații de Pacificare și-a intensificat, de asemenea, activitatea anticorupție, efectuînd o serie de investigații și, cu diferite ocazii, refuzînd să ajute militar statele care au avut probleme cu corupția.

Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (OCED) este o organizație internațională compusă din 31 de state-membre, care împărtășesc valorile democrației pluraliste, bazate pe ordinea de drept și pe respectul față de drepturile omului, pe adesiunea la principiile economiei de piață deschise și transparente și la obiectivul comun al dezvoltării durabile.² OCED a devenit o platformă amplă de dialog privind problemele globale semnificative și contribuie la instaurarea unei economii mondiale mai puternice, curate și oneste. Apelînd la una dintre cele mai mari și mai de încredere surse de statistică comparată, OCED monitorizează tendințele, analizează și face previziuni privind dezvoltarea economică și studiază schimbările sociale sau evoluția modelelor în comerț, mediul ambiant, agricultură, tehnologii, impozite și administrarea publică.

² Țările membre ale OCED sînt: Australia, Austria, Belgia, Canada, Chile (din ianuarie 2010), Republica Cehă, Danemarca, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Ungaria, Islanda, Irlanda, Italia, Japonia, Coreea de Sud, Luxemburg, Mexic, Olanda, Noua Zelandă, Norvegia, Polonia, Portugalia, Republica Slovacă, Spania, Suedia, Elveția, Turcia, Marea Britanie și Statele Unite ale Americii.

Unul dintre cele mai importante domenii de interes al acestei organizații este combaterea corupției. Corupția amenință buna guvernare, procesele democratice, dezvoltarea durabilă și practicile oneste în afaceri. Apelînd la abordarea multidisciplinară, OCED vizează corupția în mediul de afaceri, în sistemul fiscal, în asistența de dezvoltare și guvernare în țările-membre și din afara organizației. Aceasta presupune și combaterea „părții care furnizează” mita, prevenirea mituirii prin intermediul creditelor de export, eliminarea deductibilității impozitelor din mită, promovarea unei conduite responsabile în afaceri, prevenirea corupției în sectorul public prin consolidarea unui cadru robust de integritate și perfecționarea guvernării prin asistența de dezvoltare.³

OCED ajută țările să prevină conflictele de interese și corupția în serviciul public. Organizația se focalizează pe domeniile vulnerabile, precum achizițiile publice și managementul contractelor, lobby-ul intereselor și relațiile politico-administrative. Bazîndu-se pe studierea și analiza practicilor exemplare ale țărilor, OCED a elaborat instrumente de politici, ghiduri de implementare și modalități practice de acordare a asistenței pentru politicieni și manageri în promovarea integrității și în susținerea rezistenței față de corupție în sectorul public.

Opera centrală a activității anticorupționale a OCED este Convenția cu privire la combaterea mituirii funcționarilor publici oficiali din străinătate în tranzacțiile internaționale din 1997 (Convenția Antimită) și instrumentele adiacente menite să abordeze problemele fiscale, creditele de export, asistență bilaterală, întreprinderile multinaționale și achizițiile publice.⁴ Această convenție este un acord internațional obligatoriu care se ocupă de „mituirea activă”, comisă de persoane individuale sau de companii care promit, oferă sau dau mită funcționarilor oficiali străini pentru a câștiga sau păstra diverse avantaje în afaceri. Toate țările membre ale OCED și încă șapte state care nu sînt membre ale organizației, fac parte din Convenția Antimită, pledînd pentru declararea mituirii funcționarilor străini în afacerile internaționale drept infracțiune penală în legislația națională și pentru implementarea unor politici eficiente de prevenire, detectare, investigare și sancționare a mituirii oficialilor străini.

Prin această luptă de eliminare a mituirii funcționarilor oficiali străini din competiția pentru contracte și investiții, OCED contribuie enorm la pregătirea terenului pentru reprezentanții mediului transnațional de afaceri, inclusiv pentru industria militară. Caracterul unic al puterii pe care o manifestă instrumentele antimituire ale OCED constă în examinarea riguroasă, în comun, a problemei, efectuată de Grupul de Lucru cu privire la Mituire al OCED. Rapoartele detaliate de monitorizare evaluează procesul de implementare și aplicare de către state a legislației și politicilor antimituire. O evalua-

³ Pentru mai multe informații, vezi: 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.

re mutuală a proceselor creează o stare de presiune reciprocă în cadrul Grupului de Lucru și motivează țările să se asigure de cel mai înalt nivel de conformitate cu prevederile Convenției date.

Caseta 22.2. Convenția OCED Antimită și interesele securității naționale

În conformitate cu Articolul 5 al Convenției OCED Antimită, investigarea și urmărirea penală a cazurilor de mituire a funcționarilor oficiali străini nu trebuie să fie influențată de argumentele privind interesele economice naționale, de potențialele efecte pe care le pot avea asupra relațiilor cu alte state sau de identitatea personală ori juridică a persoanelor implicate. Articolul 5 prevede posibilitatea unor excepții în urmărirea penală, dar limitează aceste excepții la aspecte profesionale (de exemplu, ponderea probelor), prohibind influența nejustificată exprimată prin îngrijorări de natură politică. Aplicabilitatea Articolului 5 al Convenției OCED a fost testată în Marea Britanie, când un caz major de presupusă mituire a unui oficial străin a fost casat, din rațiuni de protecție a securității naționale și internaționale.

Fapte. Între iulie 2004 și decembrie 2006, Oficiul pentru Fraude Grave (OFG) din Marea Britanie a investigat acuzațiile de mituire de către BAE Systems a oficialilor din Regatul Arabiei Saudite pentru promovarea contractelor Al-Yamamah de achiziționare a avioanelor militare de luptă. În octombrie 2005, BAE a încercat să convingă procurorul general și OFS să oprească investigația pe motiv că aceasta ar putea avea un impact negativ asupra relațiilor dintre Regatul Unit și Arabia Saudită și va împiedica Marea Britanie să obțină unul dintre cele mai mari contracte de export din ultimul deceniu. În iulie 2006, când OFS era deja aproape să obțină accesul la conturile bancare din Elveția, și-au făcut apariția niște „reprezentanți saudiți“, cum au fost caracterizați mai târziu, care, în mod discret, i-au transmis lui Jonathan Powell, șef al cabinetului prim-ministrului, următoarea amenințare: dacă ancheta nu va fi stopată, nu va fi semnat niciun fel de contract pentru exportul avioanelor de luptă Typhoon, iar relațiile strânse diplomatice și dintre serviciile de securitate vor fi reduse la zero. Miniștrii și-au expus opinia că aceste amenințări vor fi, după toate probabilitățile, traduse în viață, cu consecințe grave pentru comerțul cu arme și pentru siguranța cetățenilor britanici și a efectivului militar. În lumina a ceea ce se profila drept un risc grav la adresa vieților omenești, directorul OFS a decis, în decembrie 2006, să oprească ancheta. În aprilie 2008, după cererea de reexaminare a cazului în instanța judecătorească, înaintată de două ONG-uri, Curtea Supremă din Marea Britanie a constatat că investigarea contractelor Al Yamamah a fost casată ilegal, iar potrivit șefului instanței supreme de judecată, Moses, și membrului completului de judecători, Sullivan, aceasta a fost „o încercare reușită a unui guvern străin de a îndrepta pe căi greșite justiția britanică“. În iulie 2008, Camera Lorzilor, Curtea Supremă de Apel din țară, a susținut recursul înaintat de OFS și a anulat decizia Curții Supreme, stabilind că directorul OFS a acționat în limitele obligațiilor sale funcționale și stipulând că interpretarea aplicabilității Articolului 5 pentru considerații de securitate națională trebuie să fie lăsată pe seama Grupului de Lucru al OCED cu privire la Mituire.

Raportul OCED. În raportul său privind acest caz, Grupul de Lucru al OCED cu privire la Mituire a considerat drept nepotrivită interpretarea Articolului 5 în contextul raportului de țară. Totodată, raportul s-a focalizat asupra procedurilor relatate de Articolul 5 și a ajuns la următoarele concluzii: i) atunci când casarea unui caz poate apărea drept întemeiată pe considerațiile interzise de Articolul 5, procurorii trebuie să aplice „controlul strict” pentru a se asigura că la baza deciziilor luate stau anume considerațiile permisibile; ii) un caz nu poate fi casat pe motive de securitate națională pînă cînd nu vor fi examinate minuțios toate soluțiile alternative posibile și nu se va expune întregul cabinet de miniștri.

Întreruperea anchetei cu privire la contractele Al-Yamamah a scos la iveală o serie de deficiențe ale sistemului britanic de investigare și urmărire penală a unor cazuri sensibile, în care sînt implicate interesele naționale, în mod special în condițiile independenței procurorilor. Acest caz a evidențiat necesitatea unei reforme cuprinzătoare a legislației antimituire învechite din Marea Britanie. S-a observat, totodată, și necesitatea continuării unor cercetări academice și interpretarea de către o autoritate juridică a Articolului 5 al Convenției OCED, pentru a clarifica excepțiile la care se poate recurge în cazul infracțiunilor de mituire a oficialilor străini.

Surse: 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.

Consiliul European (CE) și GRECO există pentru a susține și promova în continuare democrația pluralistă, drepturile omului și ordinea de drept. Activitatea Consiliului de combatere a corupției se explică prin pericolul pe care îl prezintă aceasta pentru însăși temelia valorilor esențiale. Abordarea CE constă din trei elemente interdependente: (1) elaborarea normelor și standardelor europene; (2) monitorizarea gradului de conformitate cu standardele; (3) crearea unor capacități disponibile pentru țări și regiuni aparte, prin intermediul unor programe tehnice de cooperare.

Consiliul European a elaborat o serie de instrumente legale pentru probleme precum criminalizarea corupției în sectorul public și în cel privat, garanțiile și compensațiile pentru daunele cauzate de corupție, conduita funcționarilor publici și finanțarea partidelor politice. Aceste instrumente sînt destinate îmbunătățirii capacității statelor de a lupta cu corupția, atît la nivel național, cît și la cel internațional.

Monitorizarea gradului de conformitate cu aceste standarde este încredințată Grupului de State împotriva Corupției (GRECO). GRECO a fost fondat de Consiliul European în 1999 pentru a monitoriza conformarea statelor cu standardele anticorupție ale organizației. În prezent, din componența sa fac parte 46 de membri – 45 de state europene și Statele Unite ale Americii. GRECO urmărește obiectivul de perfecționare a abilității membrilor

săi de a lupta cu corupția. Organizația urmărește acest obiectiv în cadrul unui proces dinamic de evaluare mutuală și presiune reciprocă, bazată pe misiunile de monitorizare și testare a gradului de conformare cu standardele anticorupție ale Consiliului Europei, identificând deficiențele în politicile naționale anticorupție și promovând apoi cu promptitudine reformele legislative, instituționale și practice necesare. GRECO constituie, de asemenea, o platformă pentru împărtășirea practicilor exemplare în prevenirea și descoperirea corupției.

În iulie 2008, NATO lansează un Fond Fiduciar de consolidare a integrității și reducere a corupției în instituțiile de apărare. Programul prevede creșterea capacității naționale, prin recursul la trei instrumente principale:

- Un instrument de autoevaluare, proiectat pentru evaluarea gradului curent de integritate și a programelor anticorupție în instituțiile de apărare;
- Cursuri de consolidare a integrității pentru personalul civil și efectivul militar;
- Elaborarea unei culegeri de promovare a practicilor exemplare (pe care o parcurgeți în momentul de față).

Fondul Fiduciar de Consolidare a Integrității este implementat împreună cu un șir de parteneri, inclusiv Academia de Apărare din Marea Britanie, Centrul de la Geneva pentru Controlul Democratic asupra Forțelor Armate, Centrul de la Geneva pentru Politica de Securitate și Transparency International.

Fondul Fiduciar este o extensiune firească a Planului de Acțiuni al Parteneriatului NATO cu privire la Consolidarea Instituțiilor de Apărare (PAP/ DIB), care a fost lansat în iulie 2004 pentru a ajuta partenerii să edifice și să susțină instituții eficiente de apărare ce operează sub controlul democratic al societății civile. PAP/ DIB a stabilit zece obiective (vezi Caseta 22.3) pentru țările care își edifică instituțiile de apărare și a făcut trei pași mari pentru a le ajuta pe acestea să le atingă:

- Integrarea procesului de edificare a instituțiilor de apărare în procesul de planificare a Parteneriatului (Procesul de Planificare și Revizuire a PpP sau, în engleză, PARP);
- Desfășurarea activităților de facilitare a schimbului de experiență; de exemplu, Curriculumul de Referință, care conține obiectivele unei asimilări în profunzime a problemei și dezvoltarea suportului respectiv;
- Acordarea ajutorului în încheierea și focalizarea programelor bilaterale de asistență în domeniul apărării și securității naționale.

Fondul Fiduciar ajută, de asemenea, statele să-și îndeplinească obligațiile internaționale, inclusiv la implementarea Convenției ONU împotriva Corupției, a Convenției OCED Antimită, a Strategiei Băncii Mondiale cu privire la corupție și a instrumentelor anticorupție ale altor organizații regionale și internaționale.

Caseta 22.3. Obiectivele Planului de Acțiuni PpP pentru consolidarea instituției de apărare

Planul de acțiuni prevede următoarele obiective:

- Un regim eficient și transparent al controlului democratic asupra activităților militare;
- Participarea civililor la elaborarea politicii de securitate și apărare;
- Un control legislativ și judiciar eficient și transparent al sectorului de securitate;
- O evaluare aprofundată a riscurilor de securitate și a cerințelor de apărare națională, adaptată la procesul de dezvoltare și la menținerea unor capacități accesibile și interoperabile;
- Optimizarea managementului ministerelor apărării și al agențiilor asociate structurilor de forță;
- Conformarea cu normele și practicile internaționale în sectorul apărării, inclusiv în controlul exporturilor;
- Existența unor proceduri eficiente și transparente financiare, de planificare și de alocare a resurselor în domeniul apărării;
- Un management eficient al cheltuielilor pentru apărare, precum și al consecințelor social-economice ale restructurărilor în domeniul apărării;
- Structuri și practici eficiente și transparente de lucru cu efectivul forțelor armate și
- O cooperare internațională eficientă și relații de bună vecinătate în probleme de apărare și securitate.

Sursă: Partnership Action Plan for Defence Institution Building, www.nato.int.

Cooperarea intensivă în sectorul de apărare și securitate dintre NATO și Ucraina în cadrul unui Parteneriat Distinct NATO–Ucraina servește drept pepinieră pentru proiectele novatoare. Această colaborare oferă mai multe lecții utile, aplicabile și în alte părți ale lumii.

Una dintre cele mai reușite inovații a fost crearea, în 1998, a unui Grup de Lucru Comun NATOUcraina pentru Reforma de Apărare (GLCRA). Timp de un deceniu și ceva, GLCRA a ajutat Ucraina să însușească experiența țărilor NATO în reformarea sectorului de apărare și securitate în cadrul atelierelor de experți și al consultărilor anuale la nivel ministerial. Toate acestea s-au dovedit a fi de folos mai ales în susținerea Ucrainei în încercarea ei de a-și elabora agenda reformatoare pe o cale care să reflecte practicile internaționale exemplare și de a lucra împreună cu țările NATO pentru a gestiona suportul internațional al acestui program – inclusiv elaborarea unui număr de programe novatoare ajustate la necesitățile Ucrainei. Acest management comun include și evaluări regulate privind progresele obținute.

În această ordine de idei, merită menționate câteva inițiative specifice ale activității GLCRA:

- Ajutorul acordat de experți la întocmirea principalelor acte vizînd securitatea națională, care alcătuiesc foaia de parcurs a reformei, inclusiv Analiza Sectorului Apărării din 2003 și din 2009 și Strategia Securității Naționale din 2006;
- Asistență de expertiză la elaborarea „Cărților Albe”, care asigură transparența publică a politicilor și implementarea acestora în sectorul apărării, de securitate și inteligență;
- Antrenarea în activitatea Ministerului Apărării al Ucrainei a unui grup numeros de consultanți tehnici din țările aliate, odată cu crearea Comitetului Comun de Coordonare pentru gestionarea activității respective;
- Antrenarea în activități comune cu Parlamentul Ucrainei în probleme de control democratic, inclusiv organizarea seminarelor, a atelierelor de lucru, efectuarea expertizei documentelor legislative și publicarea cadrului legislativ cu privire la apărare și securitate;
- Grupul de Lucru NATO–Ucraina pentru Controlul Civil și Democratic al Sectorului de Securitate, care a întrunit zeci de reprezentanți oficiali și experți în serviciile de inteligență din țările NATO și din Ucraina, pentru a discuta funcționarea agențiilor de securitate a statului în societățile democratice;
- Un Program de Dezvoltare Profesională, în cadrul căruia au fost instruiți sute de civili care muncesc în instituțiile de apărare și securitate ale Ucrainei;
- Rețeaua Parteneriatului pentru dezvoltarea expertizei societății civile, necesară promovării rolului jucat de societatea civilă în afaceri din domeniul apărării și securității prin interconectarea experților din Ucraina cu cei din țările NATO.

Multe dintre aceste eforturi au fost depuse în strînsă coordonare cu Centrul de la Geneva pentru Controlul Democratic asupra Forțelor Armate.

Centrul de la Geneva pentru Controlul Democratic asupra Forțelor Armate (DCAF) este una dintre instituțiile de primă importanță din lume în domeniul reformei sectorului de securitate (RSS) și al guvernării sectorului de securitate (GSS). Creat de guvernul elvețian în anul 2000, Centrul operează ca o fundație internațională, avînd 53 de state-membre. DCAF elaborează și promovează norme democratice specifice la nivel național și internațional, apără și promovează practicile exemplare și efectuează studii și cercetări asupra politicilor în problemele RSS, oferă consultanță locală și programe de asistență practică. Centrul desfășoară următoarele programe:

- Programul de Guvernare de Securitate
- Programul de Consultare a Guvernului

- Programul de Asistență pentru Parlament
- Programul pentru Societatea Civilă
- Programul pentru Reforma în Apărare
- Programul pentru Reforma Poliției
- Programul pentru Securitatea Frontierei
- Programul pentru Responsabilitatea Serviciilor de Inteligență
- Programul de Gender, Copii și Securitate.

Una dintre prioritățile geografice ale DCAF sînt Balcanii de Vest și noile state independente; totodată, DCAF activează tot mai mult și în Orientul Mijlociu și în anumite părți ale Africii, Americii Latine și Asiei.

Transparency International (TI) este o rețea globală neafiliată, care întrunește ONG-uri globale și capacități locale din peste 90 de filiale naționale. Aceste filiale încearcă să coroboreze eforturile actorilor relevanți din guvern, societatea civilă, mediul de afaceri și mass-media întru promovarea transparenței în alegeri, în administrarea publică, în sistemul de achiziții și în mediul de afaceri. Filialele apelează, de asemenea, la campanii de sensibilizare a opiniei publice pentru a face lobby pe lângă guverne pentru implementarea reformelor anticorupție.

TI ajută aceste filiale să dezvolte abilitățile, instrumentele, experiența, expertiza și participarea largă la lupta cu corupția atât la fața locului, precum și în cadrul unor proiecte globale și regionale.

Prioritățile globale ale TI constau în combaterea corupției în sfera politică, în sectorul public de executare a contractelor și în sectorul privat. TI sprijină, de asemenea, implementarea convențiilor internaționale anticorupție și depune eforturi pentru eradicarea sărăciei și în sprijinul dezvoltării. TI nu întreprinde investigații ale presupuselor cazuri de corupție și nici nu înaintează acuzații în cazuri individuale, dar uneori se coalizează cu organizațiile care fac acest lucru.

Începînd din anul 2000, filiala britanică a TI a început să se preocupe de probleme ce țin de corupția în domeniul apărării. Accentul în această activitate era pus inițial pe exportul de armamente, iar TI i-a adunat împreună pe funcționari din guvern responsabili pentru exporturile de arme și pe reprezentanții companiilor militare pentru a stabili lista măsurilor constructive ce pot fi luate pentru a reduce corupția în domeniul dat. Este vorba de posibilitatea instituirii unui consorțiu împotriva corupției, de consolidarea procesului de implementare a Convenției OCED, de încheierea pactelor de integritate în sistemul de achiziții și de o conlucrare mai strînsă cu alte organizații internaționale.

Recent, TI a început să colaboreze cu Fondul Fiduciar al NATO pentru a se ocupa în mod explicit de corupție și de riscurile acesteia în sfera apărării. TI a inițiat, de asemenea, realizarea unui proiect de evaluare mai exactă a eficienței activității de desfășurare a programelor pentru integritate în sectorul apărării.

Mobilizarea organizațiilor internaționale pentru catalizarea schimbărilor

În procesul de combatere a corupției este implicat un număr enorm de organizații internaționale, organizații interguvernamentale și instituții globale ale societății civile. O adevărată provocare pentru un reformator oficial din guvern sau pentru un cetățean de rînd este cum poate fi folosit la maxim acest „know-how” pentru a cataliza schimbările pozitive în domeniu. Următoarele trei abordări și-au demonstrat deja succesul:

1. *Standardele internaționale:* O instituție națională dorește să colaboreze cu o instituție globală depozitară a unui standard internațional pentru promovarea reformelor. Acesta poate fi un standard anticorupție, precum cel formulat de OCED, sau poate fi un standard de etică, așa cum îl găsim formulat în Ghidul ONU cu privire la conflictul de interese pentru funcționarii oficiali, sau un standard de integritate a procesului, cum este auditul. Scopul este de a respecta în mod public acest standard, folosind orice mecanism pentru a obține sugestii, a recîștiga demnitatea funcției ocupate și sporul de eficacitate, pe care le poate oferi doar atingerea unui standard internațional. În condițiile conlucrării strînse cu echipa de evaluare, inspectarea modului de respectare a standardului devine o excelentă oportunitate nu doar pentru feedback, ci și pentru plasarea reformelor dificile pe agenda guvernanților.
2. *Proiectele comune:* O instituție națională apelează la ajutorul unei organizații internaționale pentru a se ocupa de o problemă specifică, importantă pentru conducerea instituției, dar pentru soluționarea căreia resursele locale se dovedesc a fi insuficiente. Prin urmare, se elaborează un proiect comun, cu mecanisme de gestionare comună – echipe de implementare, comisii de supraveghere pentru îndrumarea activității, evaluarea și prezentarea comună a rapoartelor unei structuri în cadrul căreia se întrunesc cu regularitate persoanele oficiale sus-puse din ambele părți. Acest instrument contribuie decisiv la captarea instituțiilor naționale într-un cadru de lucru, în care se muncește conform standardelor internaționale de integritate, transparență și responsabilitate. Proiectele comune mai pot fi și mecanisme eficiente pentru transferul normelor, valorilor și metodelor de lucru. Transparența sporește grație fluxului de informații oferit în porțiuni mari, după modelul „occidental”, care este integrat în dările de seamă și îi impune, astfel, pe partenerii locali să corespundă acestui nivel de acuratețe și onestitate la întocmirea rapoartelor (vezi exemplele din Caseta 22.4).
3. *Punțile de legătură:* De multe ori, în cadrul instituției naționale sau în societate, există potențiali aliați în lupta pentru consolidarea integrității, care au și motivația, și resursele necesare (cel puțin, resursele umane). Cu toate acestea, nu există

multe oportunități pentru a apela la serviciile acestora, fie din cauza unor impedimente birocratice, fie din cauza naturii societății – de exemplu, manifestarea unei suspiciuni reciproce sau reglementările birocratice. Organizațiile internaționale îi pot ajuta pe acești aliați naturali să se întrunească, să-și împărtășească experiența și cunoștințele, să câștige încrederea reciprocă și să cadă de acord să muncească împreună în cadrul unei rețele. În acest caz, este extrem de util ca guvernul gazdă să permită organizațiilor internaționale să stabilească niște conexiuni ample și directe în societate și în aparatul de stat pentru a dispune de informația deplină și de contacte suficiente necesare realizării misiunii de „moderator”. Organizațiile internaționale sînt, de obicei, foarte dispuse să-i conecteze pe oficialii și experții nonguvernamentali naționali cu activiștii și partenerii lor internaționali. Dezvoltarea acestei rețele poate avea un impact solid în cel puțin două direcții: 1) crearea unei clase de experți profesioniști și bine integrați și 2) creșterea nivelului de expertiză în societatea civilă, facilitînd o mai mare și mai eficientă monitorizare independentă.

Caseta 22.4. Programul NATO–Ucraina de dezvoltare profesională

În anul 2005, NATO și Ucraina au identificat o lacună în instruirea persoanelor oficiale din domeniul apărării. Ofițerii militari se bucurau regulat de diferite oportunități de instruire, în afara țării, dar și acasă, pe cînd colegii lor civili nu aveau aceste posibilități. Această situație conducea la apariția unui dezechilibru în sistem.

Ucraina a solicitat suport pentru a soluționa problema dată și, în 2006, NATO și Ucraina au creat Programul NATO–Ucraina de Dezvoltare Profesională, care a fost destinat angajaților civili. Au fost găsite țări sponsori și a fost constituită echipa de program în cadrul Oficiului de Legătură NATO de la Kiev. Un ofițer ucrainean de la Departamentul de Personal al Ministerului Apărării a fost delegat în echipa de implementare, fiind subordonat managerului de program din țara aliată. Suplimentar, a fost creată și o comisie locală de management, în care au intrat reprezentanți ai principalelor părți participante la proces: conducerea MA (consilierul ministrului), Departamentul de Personal al MA, Consiliul Național de Securitate și Apărare, un consilier special în apărare din Marea Britanie (Marea Britanie fiind țara lider în acest program), șeful Oficiului de Legătură NATO și managerul de program. În numele Comisiei de management, managerul de program prezintă, de trei-patru ori pe an, un raport către Comisia de monitorizare condusă de principalii donatori de la Bruxelles.

Instruirea și studiile de peste hotare sînt părți importante ale programului și, pînă în momentul de față, peste o mie de persoane oficiale ucrainene au participat la cursuri – unele desfășurate acasă, altele, în străinătate. Odată ce aceste cursuri sînt foarte solicitate, ele comportă un risc semnificativ de corupție (care deja era endemică în procedurile naționale de selectare a candidaților). Pentru a asigura integritatea procesului, programul a instituit următoarele proceduri:

1. Solicitățile pentru cursurile de instruire se înaintau cu un an înainte, fiind bazate pe obiectivele de transformare ale MA. Aceasta a făcut ca șefii să fie motivați să trimită peste hotare oamenii potriviți pentru instruire.
2. Solicitățile se conformau tematicii cursurilor și potențialului studenților (sau cel puțin funcțiilor pe care le dețineau aceștia) și erau prezentate într-un plan anual care trebuia aprobat de conducerea Ministerului Apărării ucrainean.
3. Echipa tehnică a programului, în colaborare cu MA, identifica un corp de posibili candidați cu toate actele în regulă, deținând funcțiile respective și avînd permisiunea Comisiei de monitorizare. Acești candidați puteau deja să participe la un proces competitiv de selectare, inclusiv la testarea cunoștințelor lingvistice și la interviuri, în fața unei comisii de interviuare compusă din reprezentanții unor departamente diferite, avînd întotdeauna în componența sa cel puțin un oficial ucrainean și unul NATO.
4. Managementul comun al rezultatelor și accesul comun la acestea, dublat de o evaluare regulată a persoanelor responsabile de acest proces.

În această, ultimă, privință, sprijinul acordat de conducerea militară a fost crucial pentru asigurarea integrității acestor decizii și, în câteva cazuri, a condus la pedepsirea drastică a celor care au încercat să ocolească regulamentul.

În toate aceste cazuri, principalul factor sînt oamenii – dedicația, încrederea și un excelent raport între parteneri sînt cruciale pentru succes. Pentru organizațiile internaționale, condiția numărului unu a succesului este un partener de nădejde din interiorul țării, care poate conlucra cu răbdare cu toți participanții la proces, poate soluționa amiabil conflictele, poate ocupa la timp o poziție fermă și, în definitiv, își poate asuma apartenența la proces, iar pe urmă, în mod ideal, poate accepta, gradual, responsabilitatea pentru implementarea acestuia. Este foarte posibil ca cititorul care a ajuns cu lectura pînă la acest capitol să fie tocmai această persoană.

Partea IV

Implementarea programelor de consolidare a integrității

În partea finală a culegerii sînt examinate aspectele practice ale proiectării și implementării programelor de consolidare a integrității în domeniul apărării. În această privință, este foarte important să conștientizăm particularitățile culturale ale organizației de apărare în fiecare țară în parte și să fortificăm acele trăsături ale culturii organizaționale care contribuie la integritatea individuală în cadrul instituției militare, descurajînd comportamentul corupt. Aceste practici exemplare pot fi mai apoi răspîndite și în alte organizații publice din țară.

Capitolul 23

Realizarea practică a reformei

Nu există două organizații de apărare care să aibă aceleași probleme de integritate și corupție. Inițiativele de consolidare a integrității pot cere, corespunzător, niveluri și tipuri de activitate diferite, de la mici ajustări în cadrul unui proces specific, focalizate pe asigurarea sporirii transparenței și integrității procedurii de achiziții, până la eforturi comprehensive ce urmăresc consolidarea integrității tuturor proceselor din sectorul de apărare și schimbarea atitudinilor și comportamentelor generale ale oamenilor din organizație.

Capitolul de față este consacrat acestui tip de schimbare. În această parte a lucrării, vom oferi cititorului o modalitate de înțelegere a strategiilor și proceselor consacrate de management al schimbării, cu toate punctele sale puternice și slabe. Vom informa, de asemenea, cititorul despre posibilele obstacole și vom oferi sugestii privind maniera în care pot fi abordate acestea pentru crearea și implementarea programelor de consolidare a integrității.

Întocmirea unui program de acest gen se bazează pe o cunoaștere solidă a statutului și tendințelor curente cu privire la integritate și riscurile corupției, la responsabilitate, viziune și strategie în sectorul apărării.

Evaluarea stării curente

Deseori, liderii organizației militare inițiază schimbarea sub presiunea audierilor parlamentare sau a opiniei publice provocate de vreun episod particular de comportament corupt. De prea multe ori, aceștia vor să obțină rezultate rapide, în timp ce schimbarea inițiată are un impact temporar și prea puține efecte pozitive, dacă, în general, acestea există.

De aceea este recomandabilă efectuarea evaluării statutului integrității înainte de a proceda la proiectarea unei programe de consolidare a acesteia. O astfel de evaluare trebuie să sugereze următoarele:

- Identificarea sferelor și activităților militare în care există riscuri de corupție;
- Înțelegerea motivelor comportamentului actual sau potențial corupt;
- Pătrunderea în esența percepțiilor și atitudinilor militarilor, ale tuturor celor care fac parte din efectivul MA, dar și ale societății privind comportamentul corupt și
- Estimarea voinței de a accepta schimbarea și măsurile de integritate.

În afară de aceasta, o evaluare comprehensivă și bine structurată a integrității în apărare, implicând o comunitate largă de participanți la proces, va contribui la:

- Înțelegerea cauzalității și interdependențelor dintre măsurile de consolidare a integrității și varietatea practicilor aplicate;

- Identificarea corectă a celor care pot fi aliați sau oponenți în cadrul reformelor vizînd consolidarea integrității și
- Identificarea potențialilor agenți ai schimbării.

La evaluarea statutului curent se folosesc cercetările făcute în baza unor surse interne și a unor surse publice, discuțiile în profunzime cu oamenii din interiorul și din afara instituției de apărare, chestionarele și interviurile structurate. Instrumentul și chestionarul NATO de autoevaluare – unul dintre primele rezultate obținute în cadrul inițiativei de consolidare a integrității – este deosebit de util în etapa inițială de evaluare. În Caseta 23.1 sînt prezentate informația și referințele inițiale cu privire la acest instrument, disponibile pentru orice țară și instituție militară care își stabilește agenda anticorupție.

Caseta 23.1. Instrumentul de autoevaluare oferit de NATO

În cadrul unui proiect de colaborare dintre cîteva state membre ale NATO și Transparency International, coordonat de Polonia, a fost elaborat programul *Procesul de autoevaluare a integrității* pentru domeniul apărării și de securitate. Proiectul este disponibil pentru orice țară care dorește să-l folosească și a fost deja aplicat în mai multe țări NATO și partenerere.

Procesul de autoevaluare a integrității le oferă statelor un modul de evaluare a punctelor forte în propriul sistem de integritate. Acesta se focalizează pe răspunsuri oferite de Ministerul Apărării și de alte structuri și care sînt analizate mai apoi de un grup de experți dintr-o echipă externă de evaluare. Chestionarul abordează principiile de bază ale sistemului de integritate al instituției de apărare și riscurile de corupție în fiecare compartiment al acesteia. Chestionarul conține indicații privind modul de îndeplinire și de inițiere ulterioară a proceselor respective de reformare și implementare a planurilor de consolidare a integrității și de reducere a corupției. Echipa de experți analizează răspunsurile și efectuează o vizită la fața locului pentru a determina principalele puncte tari și slabe ale procesului, elaborează apoi un set de recomandări și observații pentru fazele următoare. Acest proces poate fi desfășurat o singură dată sau poate fi parte a unui ciclu repetat.

Procesul de autoevaluare a integrității cuprinde următoarele aspecte:

1. Controlul democratic și angajamentul pentru democrație;
2. Legislația și politicile naționale anticorupție;
3. Politicile anticorupție în domeniul de apărare și securitate;
4. Cadrele – comportament, politici, instruire, disciplină;
5. Planificare și bugetare;
6. Operații;
7. Achiziții;

8. Stabilirea relațiilor de colaborare cu companiile și cu alți furnizori;
9. Întrebări specifice pentru țara dată.

Surse: Mark Pyman, *Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments: Ten Practical Reforms*, with foreword by Lord George Robertson of Port Ellen (UK: Transparency International, aprilie 2009); descrierea deplină a procesului și chestionarul pot fi găsite aici: Transparency International, „Integrity Self-Assessment Process,” <http://www.defenceagainstcorruption.org/tools-and-techniques/self-assessment-tool>.

Formarea unei coaliții puternice

Printre cele mai utile rezultate ale evaluării riscurilor de corupție este apariția sentimentului de urgență.¹ Cercetarea pe teren și focus-grupurile realizează, deseori, relatări convingătoare și informații de calitate ce îi pot afecta pe oamenii care, în alte împrejurări, ar rămîne reticenți față de problema corupției sau a impactului larg al acesteia și, pe termen lung, față de performanța și etosul organizației militare.

Rapoartele de la fața locului oferă, totodată, un fundal conceptual, în baza căruia poate fi asigurată asumarea răspunderii de către reprezentanții structurilor de conducere ale întregii instituții de apărare, atât a militarilor, cât și a civililor, dar nu numai a șefilor de departamente, considerați drept cei mai susceptibili sub aspectul corupției.

Este foarte important ca deja la această etapă să se știe cine va acționa în calitate de agent al schimbării, precum și de a începe căutarea unui sprijin din partea reprezentanților parlamentului și ai societății civile, în mod special a institutelor independente de cercetare de tip „think-tank” din domeniul apărării, a grupurilor de activiști și a mass-mediei. Printre potențialii aliați în inițiativele de luptă cu corupția în sectorul apărării pot fi considerați și reprezentanții companiilor care furnizează tehnologii, produse și servicii militare.

Orice încercare de a consolida integritatea și de a reduce corupția în domeniul apărării poate fi reușită doar cu condiția constituirii unei coaliții puternice, formate din conducerea politică a Ministerului Apărării, comandamentul militar al forțelor armate, parlamentari și liderii societății civile, sprijiniți de principalii furnizori ai apărării și beneficiind de monitorizare atentă din partea unei mass-media independente și critice.

Elaborarea și comunicarea viziunii și a strategiei

Eforturile complexe, cum ar fi consolidarea integrității și reducerea riscurilor corupției în domeniul apărării, presupun existența unor personalități vizionare, care pot aborda pro-

¹ Acest și alți câțiva pași analizați în continuare sînt prezentați în: John P. Kotter, *Leading Change* (Boston: Harvard Business School Press, 1996).

blema într-o manieră strategică și pot comunica această viziune și strategie într-un mod pe cât se poate de eficient.

În primul rînd, conducerea instituției de apărare trebuie să formuleze corect problema consolidării integrității și abordările privind reducerea considerabilă a potențialului de corupție în domeniul apărării. Dacă problema este formulată prea îngust, atunci, cel mai probabil, nu vom asista la un impact sistemic și de lungă durată asupra corupției în sectorul apărării. Pe de altă parte, o formulă prea amplă, de exemplu, „promovarea unei instituții de apărare democratice și responsabile”, poate să conducă la deturnarea atenției de la aspectele esențiale și să nu genereze un suport necesar pentru o inițiativă reușită. În Capitolul 2 al acestei *Culegeri* găsim un exemplu de formulare posibilă a problemei și de soluționare a acesteia.

Următorul pas este generarea viziunii. Viziunea trebuie să fie specifică pentru fiecărei țară și instituție de apărare în parte și relevantă pentru statutul integrității și pericolul corupției. Unii ar putea dori să-i vadă pe comandanții militari corupți după gratii, în timp ce alții ar putea cere o instituție de apărare „liberă de corupție”. Nu există o rețetă general valabilă privind modul de creare a acestei viziuni, dar ea trebuie să fie constructivă și să zugrăvească un viitor pe cât de provocator, pe atît de realizabil.

În Caseta 23.2 sînt prezentate direcțiile privind modalitățile de generare a viziunii respective.

Caseta 23.2. Generarea viziunii

Bert Nanus definește conceptul de „viziune” ca pe „un viitor realist, credibil, atractiv pentru o organizație”. Această definiție scurtă evidențiază următoarele trăsături principale:

- *Realistă*: O viziune trebuie să se bazeze pe realitate, ca să aibă o semnificație pentru organizație.
- *Credibilă*: O viziune trebuie să fie credibilă pentru a fi relevantă. Pentru cine trebuie să fie credibilă aceasta? Cel mai important – pentru membrii organizației. Dacă pentru membrii organizației viziunea nu va fi credibilă, atunci ea nu va avea sens și nu va putea să servească unui scop util. Unul dintre scopurile pentru care aceasta există constă în a-i îndemna pe membrii organizației să atingă un nivel anumit de excelență, acesta reprezentînd, pentru angajații respectivi, un obiectiv și o direcție de muncă. O viziune care nu este credibilă nu va conduce la atingerea niciunui dintre aceste scopuri.
- *Atractivă*: Dacă o viziune trebuie să inspire și să motiveze membrii organizației, ea trebuie să fie atractivă. Oamenii trebuie să dorească să facă parte din acest viitor care se deschide în fața organizației.
- *Viitorul*: O viziune nu ține de prezent, ci de viitor. Viziunea nu este acolo unde te afli acum, ci unde vrei să fii în viitor.

Formulînd o astfel de viziune, organizația va beneficia de o serie de avantaje:

- *Va atrage asumarea responsabilității și va energiza oamenii.* Unul dintre cele mai importante argumente pentru generarea unei viziuni, în cazul organizației, este efectul motivațional al acesteia. Cînd oamenii văd că organizația își asumă un angajament – presupunînd mai mult decît o simplă declarație cu privire la „viziunile” organizației –, aceasta generează entuziasm față de cursul pe care organizația intenționează să-l urmeze și sporește angajamentul de a lucra pentru realizarea viziunii respective.
- *Va da un sens vieții și activității membrilor organizației.* O viziune îi face pe oameni să simtă că sînt o parte a unui întreg mult mai mare și acest sentiment oferă un sens activității lor. O viziune corectă va însemna ceva pentru fiecare membru al organizației, dacă acesta va înțelege cum poate contribui la aceasta.
- *Va stabili un standard de excelență.* O viziune îndeplinește o misiune foarte importantă în stabilirea standardului de excelență. De fapt, o viziune bună este ea însăși o excelență. O viziune ce se caracterizează prin lipsă de străduință în atingerea celor mai înalte standarde de excelență nu va motiva și excita pe nimeni din organizația respectivă. Standardul excelenței poate servi, de asemenea, drept obiectiv continuu și poate stimula programe de perfecționare a procesului de consolidare a integrității, precum și oferi o modalitate de evaluare a organizației.
- *Va făuri o punte de legătură dintre prezent și viitor.* O viziune dreaptă scoate organizația din prezent și o focalizează asupra viitorului. Este foarte ușor să te lași captiv în mreaja problemelor cotidiene și să pierzi direcția în care te miști. O viziune bună te poate orienta spre viitor și oferi o direcție pozitivă.

Surse: Bert Nanus, *Visionary Leadership: Creating a Compelling Sense of Direction for Your Organization* (San Francisco: Jossey-Bass, 1992); „Strategic Vision”, în *Strategic Leadership and Decision Making* (Washington, DC: National Defense University Press, 1997).

Collins și Porras au elaborat un alt punct de vedere asupra conceptului de „viziune”. Conceptual, acești doi autori o văd alcătuită din două mari componente: o filozofie îndrumătoare și o imagine tangibilă, unde filozofia îndrumătoare este definită ca „un sistem de ipoteze, principii, valori și dogme fundamentale de motivare” și rezultă din credința, valorile și scopul de temelie ale organizației, iar imaginea este întruchipată de descrierea convingătoare a misiunii organizației.²

² James C. Collins și Jerry I. Porras, „Organizational Vision and Visionary Organizations”, în *California Management Review* 34:1 (toamna 1991), p. 30-52.

Viziunea în sine nu este suficientă pentru a deplasa organizația din prezent spre viitorul scontat. Această tranziție de la prezent la viitor necesită o strategie adecvată culturii organizaționale și principiului de fezabilitate. În Caseta 23.3 se conține o trecere în revistă a strategiilor de management al schimbării și factorii care condiționează alegerea unei sau altei strategii de consolidare a integrității.

Atît viziunea, cît și strategia de promovare a integrității și reducerii riscurilor de corupție trebuie să fie comunicată cu claritate tuturor membrilor organizației de apărare. Odată ce coalițiile puternice anticorupție implică participanți la proces din exteriorul organizației militare, viziunea și abordarea strategică trebuie, de asemenea, să fie comunicate întregului sector de apărare și securitate, precum și societății în ansamblu.

Importanța vitală a comunicării în managementul schimbării a fost accentuată în repetate rînduri, din momentul cînd această problemă a fost pentru prima dată formulată și elucidată. Claritatea, continuitatea și consecvența sînt cele mai eficiente căi de atingere a succesului. Comunicarea trebuie, în același timp, să fie reciprocă, cu alte cuvinte, liderii și agenții schimbării trebuie să se asculte uni pe alții, și nu doar să vorbească unii altora. Pentru comunicare sînt vitale și susținerea sau patronajul.³

Rolul Ministerului Apărării ca lider în comunicare constituie un semnal clar de asumare personală a angajamentului și transmite, în sine, un mesaj puternic tuturor membrilor organizației de apărare și societății, în special atunci cînd ministrul își comunică cu regularitate prioritățile și realizările în fortificarea integrității în sectorul apărării.

Caseta 23.3. Strategiile de bază ale managementului schimbării

Practicienii cu experiență în managementul schimbării organizaționale identifică patru strategii de bază ale acestuia, evidențindu-i raționamentele, după cum urmează:

1. *Raționamentul empiric-rațional:* Oamenii sînt raționali și își vor urma interesul personal din clipa în care îl vor conștientiza. Schimbarea se bazează pe comunicarea de informații și pe proliferarea stimulentei.
2. *Raționamentul normativ-reeducativ:* Oamenii sînt ființe sociale și aderă la norme și valori culturale. Schimbarea se întemeiază pe redefinirea și reinterpretarea normelor și valorilor existente și pe generarea unor angajamente pentru valori și norme noi.
3. *Raționamentul autoritar-coercitiv:* În general, oamenii sînt îngăduitori și vor face ceea ce li se spune sau ceea ce se poate face. Schimbarea este bazată pe exercitarea autorității și pe impunerea sancțiunilor.

³ Gregory R. Guy și Karen V. Beaman, *Effecting Change in Business Enterprises: Current Trends in Change Management*, Research Report R-1371-05-RR (NY: The Conference Board, 2005).

4. *Raționamentul ambiental-adaptiv*: Oamenii nu doresc pierderi și schimbări radicale, dar sînt gata să se adapteze noilor circumstanțe. Schimbarea este bazată pe construirea unei organizații noi și pe transferarea graduală a oamenilor din instituția veche în una nouă.

Nu există o strategie de schimbare unică; liderii reformatori folosesc un fel de amestec din cîteva strategii. Selectarea unei sau altei strategii depinde de mai mulți factori, printre care:

- *Scopul și scara*. Acestea pot varia de la scopuri neînsemnate și urmărite la scară mică – ajustarea unui proces în cadrul unei unități – pînă la transformarea completă a întregii organizații. Cu cît sînt mai mari aceste scopuri, cu atît mai probabil va fi amestecul mai multor strategii necesare, scoțînd în prim-plan strategia autoritar-coercitivă.
- *Gradul de rezistență*. O rezistență puternică vorbește în favoarea cuplării strategiei autoritar-coercitive la strategia ambiental-adaptivă. O rezistență sau concurență slabă vor solicita o îmbinare a strategiei empirico-raționale cu cea normativ-reeducativă.
- *Populația țintă*. Populația numeroasă va solicita o combinație din toate cele patru strategii, cum s-ar spune, „cîte ceva din fiecare“.
- *Mizele*. Mizele mari vor înclina spre alegerea unei combinații din toate cele patru strategii. Cînd mizele sînt mari, nimic nu poate fi lăsat în voia sorții.
- *Timpul disponibil*. Un răstimp scurt solicită strategia autoritar-coercitivă. Un răstimp mai îndelungat solicită îmbinarea strategiilor empiric-raționale, normativ-reeducativă și ambiental-adaptivă.
- *Expertiza disponibilă*. Existența unor capacități adecvate de expertiză în managementul schimbării va înclina balanța spre o oarecare îmbinare a strategiilor evidențiate mai sus. Dacă aceste capacități nu sînt suficiente, atunci trebuie aplicată strategia autoritar-coercitivă.
- *Dependența*. Este sabia clasică cu două tăișuri. Dacă organizația este dependentă de oamenii săi, abilitatea managerială de a comanda sau cere este limitată. Din contra, dacă oamenii sînt dependenți de organizație, atunci abilitatea lor de a fi împotriva sau de a opune rezistență va fi limitată. Dependența reciprocă aproape întotdeauna semnaleză necesitatea de a recurge la negocieri.

În consecință, oamenii gestionează schimbarea organizațională cam așa cum ar gestiona orice ar avea o natură turbulentă, dezordonată și haotică – în realitate, ei nu o gestionează, ci pur și simplu se agață de schimbare. E atît o problemă de abilități în leadership, cît și de calități manageriale.

Sursă: Fred Nickols, *A Primer* (Distance Consulting, 2007), www.managementhelp.org/misc/reqs-for-successful-change.pdf; Strategiile sînt adaptate după: Warren G. Bennis, Kenneth D. Benne și Robert Chin, ed., *The Planning of Change*, ed. a 2-a (Austin, TX: Holt, Rinehart and Winston, 1969).

Pentru a implementa strategia de consolidare a integrității, agenții schimbării ar putea lua în considerare un plan sau un program mai mult sau mai puțin formal. Practica diferă, în acest sens, enorm. Au fost întreprinse încercări de a folosi programe formale cu un set clar de obiective prin crearea unor organizații concrete cu mandat explicit, adică a unor birouri anticorupție în ministerele apărării ale Poloniei și Ucrainei și prin alocarea de resurse necesare pentru acestea. Rămîne de văzut cît de eficientă este această abordare.

Oricare ar fi însă gradul de formalizare a procesului, aceste și alte trăsături ale managementului programatic – precum asumarea de angajament personal și organizațional, prezentarea regulată a rezultatelor obținute în baza unor scări de evaluare acceptate a progreselor – sînt comune pentru majoritatea tipurilor de activități de consolidare a integrității.

Alte trăsături ale procesului planificat, sistemic de schimbare organizațională sînt prezentate în Caseta 23.4.

În ciuda unei abordări specifice, profesioniștii experimentați din sfera managementului schimbării identifică următoarele trăsături comune ale inițiativelor reușite în acest sens:

- Atenție la îndepărtarea obstacolelor din calea schimbării;
- Demonstrarea timpurie a succeselor;
- Consolidarea victoriilor inițiale pentru accelerarea schimbării și
- Încorporarea practicilor noi în cultura organizațională.⁴

Îndepărtarea obstacolelor din calea schimbării

Inițiativele de consolidare a integrității aproape că nu întîmpină o rezistență deschisă. Uneori, avem de-a face cu o opoziție ceva mai subtilă, precum și cu obstacole de tot felul. Agenții schimbării sînt sfătuiți să înlătore aceste impedimente, îndeosebi:⁵

1. Vanitatea generată de aroganță;
2. Imobilizarea autoprotectoare generată de frică;
3. Sfidarea generată de furie și
4. Ezitarea generată de pesimism.

Un instrument puternic de îndepărtare a barierelor de beton din calea schimbării este o bună strategie de comunicare, implicînd organele de conducere ale sectorului apărării. Abordările mai particulare pot fi aplicate pentru grupuri țintă specifice.

⁴ Kotter, *Leading Change*.

⁵ Jeanne Dininni, „Guide to Management Theory of John Kotter“, în *Work.com How-to Guides to Your Business* (2009).

Caseta 23.4. Exemplu de reformare planificată, sistematică

Un proces tipic de dezvoltare organizațională planificat, sistemic (și sistematic) deseori urmează aceleași etape, după cum este descris mai jos. Pot avea loc mai multe variații, adică îmbinarea unor faze diferite și/ sau divizarea acestora în mai multe faze mai mici. În acest exemplu se presupune că șefii organizației – de cele mai multe ori, așa se și întâmplă în realitate – formulează sarcini pentru agentul schimbării, fie acesta intern sau extern în raport cu organizația, privind gestionarea procesului de reformare.

Faza 1: Clarificarea așteptărilor și a rolurilor în procesul de schimbare.

Această fază uneori este numită „contractare” sau/ și faza de „intrare”. Această fază, de obicei, marchează începutul relației dintre agentul inițial al schimbării și clientul său, fie că acesta este un consultant intern sau extern. Experții consideră această fază drept una dintre cele mai – dacă nu cea mai – importantă fază în procesul de schimbare organizațională. Modul de desfășurare a acestei faze reprezintă, de regulă, un indicator puternic al modului în care această inițiativă se va desfășura mai departe. Această fază răspunde la o mulțime de întrebări, printre care:

- Cine este clientul curent?
- Cum este definită noțiunea de „succes“?
- Care este gradul de pregătire a clientului pentru schimbare?

Faza 2: Descoperiri comune pentru identificarea priorităților schimbării

Cu cât agentul de schimbare colaborează mai mult cu membrii organizației clientului, cu atât mai mare este șansa că activitatea de reformare se va încununa cu succes. Agentul schimbării și clientul lucrează în această perioadă împreună pentru a înțelege mai multe despre prioritatea generală a schimbării și cum poate fi îndeplinită mai eficient aceasta. Poate fi vorba de o problemă majoră în cadrul organizației sau de o viziune excitantă care trebuie tradusă în viață. Împreună, aceștia vor colecta informațiile, le vor analiza pentru a face constatările și concluziile de rigoare, iar mai apoi, în baza acestor informații, se vor face recomandările. Uneori, activitatea de colectare a datelor decurge foarte rapid, de exemplu, pentru a facilita desfășurarea unei întruniri mari de planificare. Alteleori, activitatea aceasta poate fi ceva mai îndelungată, de exemplu, la evaluarea unei organizații întregi și la elaborarea unui plan complet de reformare, la realizarea interviurilor etc.

Uneori, oamenii minimalizează importanța sau sar peste această fază critică de explorare profundă și pornesc managementul de schimbare prin articularea unei viziuni de schimbare ambițioase și comprehensive. Multă lume ar spune că nu este prea etic să inițiezi un proiect de schimbare organizațională fără a examina (sau a constata) în totalitate situația curentă în organizația clientului. Focalizarea prioritară asupra activității de schimbare, menită să producă o viziune robustă, dar fără a efectua cel puțin o explorare atentă, se poate dovedi, deseori, foarte dăunătoare, iar agentul schimbării, pînă la urmă, va opera cu simptomele problemelor curente, nu și cu rațiunile sale profunde. Proiectul poate, de asemenea, să se încheie cu propul-

sarea unei viziuni fie și excitante care, de la început, a inspirat și motivat foarte multă lume, dar care, mai apoi, nu a putut fi atinsă în niciun fel, mai ales în situația când organizația mai are de soluționat o sumedenie de alte probleme curente.

Această fază mai include:

- Constituirea echipei de proiect;
- Planificarea comună și efectuarea colectării de date;
- Analiza comună a rezultatelor cercetării;
- Elaborarea comună a constatărilor și concluziilor;
- Împărțirea concluziilor și recomandărilor cu organizația clientului.

Faza 3: Planificarea comună a activității de dezvoltare organizațională și abordarea priorităților.

Această fază este îndreptată spre clarificarea în continuare a recomandărilor cu privire la modul de abordare a priorităților, odată cu materializarea acestora în variate planuri de acțiuni. Uneori, planurile acestea variate sînt integrate într-un plan general de management al schimbării. De aceea activitățile inițiale din această fază deseori se suprapun cu și sînt o continuare a activităților de la sfîrșitul fazei anterioare de explorare. Planurile de acțiuni pot deja oferi, împreună, o viziune clară și realistă asupra schimbării. Ele asigură o „foaie de parcurs“ pentru gestionarea tranziției de la starea prezentă a lucrurilor spre o stare viitoare dorită.

Această fază mai include:

- Selectarea activităților de dezvoltare organizațională pentru abordarea concluziilor din faza de explorare;
- Elaborarea comună a planurilor de acțiuni;
- Elaborarea comună a planurilor de evaluare;
- Elaborarea comună a planurilor de învățare.

Faza 4: Managementul schimbării și evaluarea comună

Pe parcursul acestei faze, accentul este pus pe susținerea și evaluarea activității de schimbare, inclusiv prin abordarea problemei generate de rezistența membrilor organizației, iar uneori și a agentului schimbării.

Această fază mai include:

- Informarea permanentă a clientului cu privire la planurile de acțiuni;
- Implementarea de către client a planurilor de acțiuni;
- Clientul și agentul schimbării mențin același ritm în decursul procesului de reformare;
- Evaluarea comună a activităților de proiect și a rezultatelor scontate.

Sursă: Carter McNamara, „Organizational Change and Development“, în *Free Management Library*, www.managementhelp.org/org_chng/org_chng.htm#anchor556912.

Împuternicirea membrilor organizației este un alt instrument pentru a ocoli sau elimina obstacolele. El prevede o varietate întreagă de mijloace – de la încurajarea oamenilor să-și declare conflictele de interese și alte riscuri de corupție, trecînd prin delegarea responsabilităților și a resurselor pentru a îndeplini obiective concrete de integrare, pînă la numirea membrilor organizației în funcția de șefi ai echipelor îndrituite să controleze procesele și implementarea reformelor în toate zonele cu risc semnificativ de corupție, adică în achizițiile militare, aranjamentele de tip „offset” etc.

Împuternicirea poate fi deosebit de eficientă atunci cînd conducerea instituției de apărare recunoaște reușitele profesionale ale unor persoane particulare sau ale unor colective întregi, și care demonstrează un angajament continuu pentru consolidarea integrității.

În definitiv, îndepărtarea barierelor nu este condiția *sine qua non* pentru a întreprinde niște acțiuni. Șefii și liderii schimbării pot decide să elimine doar o parte din barierele existente, să reducă impactul altora sau chiar să ignore unele obstacole cu gîndul că bunele intenții sînt mai importante pentru schimbare decît aceste impedimente.

Etalarea rapidă a succeselor

Este foarte importantă și generarea elanului pentru schimbare și convingerea scepticilor privind seriozitatea intențiilor și fezabilitatea strategiei de consolidare a integrității. Tocmai din acest motiv, agenții schimbării sînt presați de circumstanțe să înceapă implementarea strategiei sau a programului de consolidare a integrității cît mai devreme posibil, imediat ce se anunță lansarea acestuia și se așteaptă ca programul să-și dovedească funcționalitatea.

Practicienii experimentați le sugerează agenților schimbării, dar și demnitarilor din instituția militară, să nu comită erori reprobabile și destructive, cum ar fi concentrarea excesivă asupra detaliilor, reacții negative la obiecțiile critice, ignorarea concluziilor sau substituirea integrală a subalternilor, deoarece aceste comportamente le subminează șansele de reușită.

„Succesele rapide” nu se referă numai decît la schimbarea majoră a modului în care funcționează organizația. Acestea pot să nu aibă un impact decisiv asupra riscurilor de corupție nici măcar în termeni cantitativi. Dar cu adevărat important este să demonstrezi asumarea practică a angajamentului, să găsești soluția în fața opoziției angajaților și să demonstrezi fezabilitatea strategiei de combatere a corupției, care este bazată pe consolidarea integrității, sporirea transparenței și a responsabilității.

Pentru a implica echipe independente de monitorizare în achiziții militare ca parte a strategiei de consolidare a integrității (vezi, de exemplu, Capitolul 7 al *Culegerii de față*), nu este obligatoriu să așteptăm tranzacții răsunătoare, de exemplu, achiziționarea de avioane sau nave maritime de luptă. Fezabilitatea acestei abordări poate fi testată și

În achiziții mai mici – poate chiar în valoare de câteva sute de mii de euro –, dar care au șansa de a nimeri în radarul mass-mediei sau în vizorul organizațiilor neguvernamentale. Succesul unei astfel de abordări netradiționale va contribui la inițierea elanului necesar schimbării și, pe de altă parte, va ajuta agenții acesteia să prevadă viitoarele obstacole și să ajusteze întreaga strategie de consolidare a integrității.

Consolidarea primelor reușite pentru accelerarea schimbării

Succesele inițiale în consolidarea integrității și reducerea riscurilor de corupție, oricât de mici ar fi la început, trebuie fortificate și apoi extinse pentru a produce și mai multe din schimbările dorite.

Cu toate acestea, se poate modifica și rezultatul final. Implementarea programelor de consolidare a integrității este un proces dinamic, supus revizuirii permanente pentru a se adapta mai bine la lecțiile însușite din experiența acumulată între timp. Până la urmă, se poate dovedi că obiectivul inițiativei a fost prea ambițios sau, din contra, nu a fost suficient de propulsant.

În afară de aceasta, managementul schimbării, ca și orice altă formă de management, trebuie să îngăduie revizuirea planurilor sau modificarea procesului în lumina experienței acumulate. În deplină corespundere cu un vestit aforism militar – „niciun plan de bătălie nu supraviețuiește contactului cu inamicul”⁶ –, niciun plan managerial reformativ nu supraviețuiește contactului cu realitatea implementării.⁷

Există însă unele constante în implementarea reușită a acestui tip de planuri, cum ar fi necesitatea de a:

- Recunoaște și premia performanța în corespundere cu obiectivele programului de consolidare a integrității;
- Continua clarificarea și comunicarea scopului și a necesității de schimbare;
- Oferi un feedback pentru angajații din sfera militară și participanții externi la proces;
- Continua activitatea de identificare a potențialului de rezistență și a cauzelor care îl determină și
- Identifica și investi în competențele necesare pentru a accelera și instituționaliza integritatea.

⁶ Fraza este atribuită feldmareșalului Helmuth von Moltke (1800-1891). Uneori, se traduce din germană în felul următor: „Niciun plan de bătălie nu a supraviețuit vreodată contactului cu inamicul”.

⁷ Guy și Beaman, *Effecting Change in Business Enterprises*.

Încorporarea practicilor noi în cultura organizațională

În corespundere cu tratatul lui Kotter privitor la managementul schimbării, etapa finală constă în a face schimbarea – în cazul nostru, în integritate și în reducerea riscurilor de corupție în domeniul apărării – ireversibilă.

Acest efect poate fi obținut atunci când standardele noi și, mult mai important, noul comportament, caracterizat prin integritate și toleranță zero la corupție, au devenit o parte a atitudinilor, opiniilor și cutumelor comune ale organizației de apărare și participanților externi la proces, inclusiv ale celor din parlament, industria militară, mass-media ș.a.m.d.

Instruirea viitorilor lideri din sectorul apărării joacă un rol important în instituționalizarea unei astfel de culturi organizaționale. În Caseta 23.5 sînt descrise cursurile de instruire oferite în cadrul Inițiativei NATO de Consolidare a Integrității pentru viitorii lideri din domeniul apărării, atît din țările NATO, cît și din țările partenere. În Caseta 23.6 este prezentat un exemplu de utilizare a unui model de instruire bazat pe jocul de roluri, care a fost folosit cu succes în instruirea viitoarei generații de lideri ai sectoarelor de securitate și apărare din mai multe state partenere.

În rezumat, *Culegerea* oferă multe exemple de gestionare a unor probleme particulare de corupție și de abordare practică a integrității. Capitolul de față examinează aspectele teoretice ale managementului schimbării. Cu toate acestea, nu există o soluție universală pentru fiecare instituție de apărare în parte. Aplicarea ideilor și practicilor exemplare expuse aici în contexte specifice necesită imaginație și gîndire strategică, calități de lider și perseverență, îmbinate cu implementarea principiilor bunei guvernări în sectorul apărării.

Caseta 23.5. Cursul de instruire NATO pentru consolidarea integrității

Inițiativa instruirii viitorilor lideri din domeniul apărării, girată de Marea Britanie, a condus la lansarea unui curs de instruire de cinci zile pentru consolidarea integrității, finanțat în cadrul Inițiativei NATO de Consolidare a Integrității.

Cursul este destinat efectivului ministerelor apărării și forțelor armate și este conceput pentru ofițerii cu grad de colonel. Lecțiile sînt prezentate de către colaboratorii Academiei de Apărare din Marea Britanie, ai Centrului de la Geneva pentru Controlul Democratic asupra Forțelor Armate, ai NATO, ai Colegiului de Apărare al Suediei și ai Transparency International, precum și de invitați din afară dintr-o serie întregă de instituții guvernamentale și internaționale.

Conținutul lecțiilor cuprinde tipurile de corupție și vulnerabilitățile din sectorul apărării, probleme legate de corupție în operațiile militare și de menținere a păcii, rolul mass-mediei și aspectele manageriale în lupta împotriva corupției.

Cursul se focalizează asupra chestiunilor practice, a variatelor experiențe naționale și a influenței pe care o exercită militarii și civilii de rang mijlociu asupra schimbării.

Scopurile principale ale modulului de instruire tind să-i ajute pe participanți să:

1. Înțelege ce este corupția;
2. Înțelege corupția din domeniul apărării;
3. Înțelege căile de consolidare a integrității și de atacare a corupției la nivelul politic, la nivelul funcțional, dar și prin comportament personal;
4. Dobândească încrederea că acest subiect poate fi abordat.

Participanții la curs examinează, de asemenea, conceptele de transparență și de bună guvernare, modalitățile de conlucrare adecvată cu furnizorii militari, cu publicul și societatea civilă. Ei fac un schimb de experiență personală și învață unii de la alții. Punctul culminant al cursului sînt prezentările individuale, pe care le fac toți participanții, și care dezvoltă următoarea temă: „Cum am să tratez integritatea“.

Primul curs-pilot s-a desfășurat la Academia de Apărare a MB în iulie 2008. La acesta a participat un grup din optsprezece reprezentanți internaționali din Ucraina, Georgia, Azerbaidjan, Armenia, România, Albania, Bosnia și Herțegovina, Muntenegru, Polonia, Marea Britanie, Norvegia și Elveția.

Pînă în momentul de față, cursul a fost ținut pentru reprezentanți din peste douăzeci de țări la: Școala NATO din Oberammergau, Centrul de Instruire pentru Asistență în Operațiile de Menținere a Păcii din Sarajevo și Academia Națională de Apărare a Ucrainei din Kiev. Cursul a fost înalt și entuziast apreciat de peste treizeci de ofițeri și civili de rang înalt, precum și de aproape cincisprezece lectori și experți internaționali în activități anticorupție, care participă la fiecare din aceste evenimente.

Sursa: NATO Building Integrity Training Course: <http://www.defenceagainstcorruption.org/tools-and-techniques/training-module>.

Caseta 23.6. Jocurile de roluri: o modalitate eficientă de instruire

În calitatea sa de instrument al reformei politice, instruirea trebuie să se bucure de un sprijin total din partea autorităților, să ajungă la oamenii potriviți și să aprofundeze cunoștințele și deprinderile acestora, precum și să le întărească hotărîrea. Cu toate acestea, nu este niciodată ușor să influențezi atitudinea oamenilor, pentru că aceasta este, deseori, bine statornică și inconștientă. Dacă dorim să-i facem pe cei care participă la cursuri să-și schimbe atitudinile, trebuie, în primul rînd, să le permitem să-și conștientizeze aceste atitudini. Apoi, trebuie să-i ajutăm să se descurce în acestea. În sfîrșit, trebuie să-i încurajăm să practice și alte atitudini. Nimic din toate acestea nu poate fi obținut prin instruirea tradițională. Este o curată prostie să crezi că aceasta se poate face printr-o simplă prezentare în PowerPoint.

Imaginați-vă însă un joc de roluri, în care un parlamentar din opoziție critică planul de procurare a avioanelor de luptă, iar un ministru al Apărării argumentează de ce forțele aeriene au nevoie de acest tip de avion. În viața reală, unul dintre jucători face, într-adevăr, parte dintr-un partid de opoziție, iar altul lucrează în instituția de apărare, dar, în această simulare, ambii joacă

rolul celuilalt. Aceștia intră, prin urmare, în pielea celuilalt și își pot privi din afară, ca într-o oglindă, rolul interpretat de altcineva. În afară de aceasta, jucătorii trăiesc scena de achiziționare a armamentelor într-un mod dramatic, direct, aproape tangibil. Acest procedeu vine să completeze ceea ce au însușit deja participanții la cursuri în cadrul unor lecții mult mai tradiționale.

La sfârșitul primei zile, unul dintre participanți a comentat astfel lecția introductivă, dedicată guvernării democratice: „Eu știu despre lucrurile acestea. Le-am învățat la universitate“. A doua zi, acesta a jucat un rol în simularea descrisă mai sus. După aceasta, participantul și-a schimbat părerea: „Ieri credeam că am înțeles ceea ce spuneți, dar nu este așa. Dar uite ACUM înțeleg“.

În timpul jocului de roluri, unul dintre participanți, care avea rolul de membru al Comisiei parlamentare de anchetă, i-a spus moderatorului că vrea să plece acasă. Moderatorul, luat prin surprindere, l-a întrebat de ce. „Eu nu mai pot să-l sufăr pe acest ministru arogant al Apărării“, a spus participantul. Moderatorul exercițiului a insistat că acest comportament arogant este parte a scenariului și servește scopului didactic, fapt cu care participantul în cauză, la rîndul său, a căzut, pînă la urmă, de acord. „Jocul este atît de realist, încît nu mai pot să rezist, chiar dacă avem multe de învățat din aceasta“, a spus participantul și a plecat acasă.

La ședința de totalizare de după jocul de roluri, participantul care a jucat rolul ministrului Apărării corupt a declarat: „Sînt dezgustat de personajul pe care l-am interpretat. Niciodată nu m-am gîndit că aș putea să joc rolul unui asemenea escroc“. Un alt jucător, fiind întrebat dacă rolul pe care l-a interpretat cu strălucire este rodul unui talent actoricesc sau a fost inspirat de circumstanțele jocului, a răspuns: „Sînt un actor oribil. Problema e în joc“.

Un alt beneficiu al procedurii este că acesta contribuie la consolidarea grupului, ceea ce se răsfrînge apoi asupra lucrului ulterior în sala de curs. În sfârșit, emoțiile creează un impact durabil. Mult timp după încheierea cursului, participanții vor uita și cursul, și pe moderatorii, dar își vor aminti mereu de joc. Instructorul sau lectorul le poate oferi doar probe circumstanțiale, dar noi credem cu fermitate că jocul de roluri este o parte esențială a „practicii exemplare“ în programele de instruire, care urmăresc scopul de a contribui la transmiterea cunoștințelor și la perfecționarea deprinderilor.

Surse: Sami Faltas, „The Starlink Program: Training for Security Sector Reform in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova, and Ukraine“, în *Connections: The Quarterly Journal* 7:2 (vara 2008), p. 81-91.

Conștientizarea factorului cultural în implementarea programelor de consolidare a integrității

Proiectarea și implementarea unor strategii și programe eficiente de consolidare a integrității depind de abilitatea de a captura influența specifică a unei culturi organizaționale date și, în consecință, de a fortifica acele trăsături ale sale care contribuie la integritatea individuală și organizațională și descurajează comportamentul corupt.

De ce cultura contează?

În multe state postcomuniste, de tranziție și în curs de dezvoltare corupția a atins un așa nivel și provoacă așa daune politicii, economiei, societății și cetățenilor de rînd, încît poate fi calificată drept o *problemă securizată*.¹ Guvernări succesive s-au dovedit a fi incapabile să găsească o soluție potrivită pentru problema securizată a corupției, deși deseori vin la putere cu promisiunea de „a o înfrînge“. Cu toate acestea, la sfîrșitul mandatului său, fiecare guvernare descoperă, în baza datelor obiective, dar și a percepțiilor colective, că flagelul nu numai că nu s-a redus, ci și-a extins și mai tare tentaculele, pătrunzînd tot mai adînc în societate. Acest lucru erodează încrederea oamenilor în democrație, slăbește structura societății, aprofundează diferențierea socială și deschide canale suplimentare pentru o influență directă sau camuflată a structurilor oligarhice și criminale asupra guvernării statului. De aceea curmarea corupției devine o prioritate pentru politica de securitate națională.

Aceasta, în mod prioritar și urgent, se referă și la sectorul de apărare. Militarii, pe de o parte, ocupă una dintre primele trei poziții în topul celor mai puțin corupte sectoare în toate studiile TI, ceea ce generează de la sine legitimitate și un suport popular pentru organizațiile de apărare. Domeniul apărării, pe de altă parte, a constituit, tradițional, obiectul unei cercetări atente și minuțioase din partea publicului, chiar și al controlului parlamentar. De aceea, dacă nu funcționează mecanismul controlului democratic sau nu există principiul toleranță zero față de corupție, sectorul apărării se transformă foarte

¹ Există probleme care se referă la securitatea ca atare și probleme care sînt de o importanță majoră pentru securitate, de aceea ele devin *securizate*.

ușor într-o mlaștină, populată de interese vicioase, și într-un poligon experimental unde sînt inventate și „validate“ noi scheme corupționale.

În capitolele precedente ale *Culegerii* de față au fost prezentate modele de practici exemplare pentru sporirea integrității organizațiilor, proceselor și oamenilor din domeniul apărării și pentru reducerea riscurilor corupției în sectorul militar național. Cu toate acestea, încercările de a aplica astfel de practici exemplare în alte țări deseori nu au aceleași efectele și, indiferent de cît de nobile au fost intențiile, sînt văzute ca imitații ale unor inițiative ce nu se potrivesc cu rînduierile locale.

Pintre cauzele eșecului încercărilor de a transfera practicile exemplare se regăsesc și diferențele culturale fundamentale. În multe cazuri, aplicarea unui model care, de la început, este imitat cu succes, se încheie cu un fiasco sau produce rezultate nesatisfăcătoare. Aceasta se întîmplă din cauza neglijării factorilor specifici locali, a tradițiilor, experienței, organizației și culturii umane.

Cu alte cuvinte, *cultura contează*. În procesul de implementare a modelelor și practicilor externe este necesară traducerea și interpretarea practicilor de la fața locului, care va asigura luarea în considerare a particularităților, dispozițiilor și stereotipurilor locale. Trebuie asigurat, la fel, și faptul că modelele și practicile, recomandate din afară, au fost înțelese corect și că nu sînt distorsionate de atitudinile și percepțiile locale.

De ce oamenii și organizațiile sînt diferite?

Diferențele culturale se manifestă de la sine, cel puțin la șapte niveluri:

1. *Dintre Vest și Est*, adică dintre societățile individualiste din Vest și cele colectiviste din Est. În afară de aceasta, unele țări slave și/ sau ortodoxe intră în categoria așa-numitelor societăți „intermediare“.
2. *Dintre societățile de pe cele două țărmuri ale Oceanului Atlantic*. Nu sînt două comunități radical diferite, dar, după sfîrșitul Războiului Rece, percepțiile și prioritățile lor strategice deseori se deosebesc.
3. *Dintre Europa de Vest și Europa de Est, separate în trecut de un zid real la Berlin, iar mai tîrziu, de o virtuală Cortină de Fier*. În ciuda unor adevărate, iar în multe cazuri și colosale eforturi ale fostelor țări socialiste de a reveni în albia democrației europene, moștenirea fostelor orînduiri politice și sociale a pătruns în măduva societăților și indivizilor, în atitudinile și percepțiile globale. Din 1989, Europa de Est încearcă să adopte, de cele mai multe ori fără simț critic, normele și practicile Europei de Vest, în timp ce europenii din Vest se fac a nu observa modelele specifice Estului european de comunicare și autoorganizare ale comunităților la nivel local, modelele contactelor sociale, ale relațiilor parentale și de vecinătate, ale compasiunii și solidarității dintre generații, modelele de ajutor reciproc și cele care

se bizuie pe politica pașilor mici în atingerea unor scopuri comune. Există și tipare comportamentale ale unor comunități informale care se autosituează între individ – a cărui importanță socială și funcțională în societățile totalitariste era insignifiantă – și stat, care încearcă să reglementeze și să penetreze toate sferele vieții.

4. *Dintre instituțiile de forță și cetățenii de rînd din interiorul țării.* În societățile Europei de Est există o atitudine dublă a cetățenilor de rînd față de putere. Pe de o parte, sînt așteptări că „puterea” trebuie să rezolve toate problemele lor sau, cel puțin, pe cele mai importante. Puterea este un subiect activ al guvernării, pe cînd oamenii de rînd sînt niște obiecte pasive. Pe de altă parte, oamenii văd că cei care se află la putere au propriile scopuri și ambiții, cum ar fi standardele înalte de viață și privilegiile.
5. *Dintre instituțiile sectorului de securitate (adică instituțiile autorizate să aplice forța) și alte instituții ale statului.* Structurile de forță continuă să se autoperceapă ca structuri cu un nivel mai înalt de organizare, în numele cărora societatea trebuie să sufere privațiuni și restricții, pentru că „cine nu poate să-și hrănească propria armată, va hrăni una străină”. Cu alte cuvinte, resursele destinate acestor structuri se consideră garantate, indiferent de cît de eficient sau reușit sînt folosite acestea. O mentalitate militarizată susține ideea că securitatea națională este sacră, că protecția suveranității și independenței, indiferent de cît de relevante sînt amenințările, este o misiune foarte grea și este cea mai importantă prioritate pentru țară și pentru forțele sale armate, care trebuie să dispună de toate resursele, chiar dacă aceasta va conduce la o medicină, educație, știință și ecologie deficitare. În Caseta 24.1 se propun două dintre cele mai utilizate definiții ale culturii organizaționale și ale elementelor sale caracteristice.
6. *Dintre sectorul de apărare și alte instituții ale sectorului securității naționale.* Prea multă lume în sectorul de apărare continuă să creadă că, spre deosebire de poliție și de serviciul de protecție civilă, instituția militară nu este obligată să-și prezinte darea de seamă în fața nimănui pentru activitatea sa și pentru rezultatele pe care le obține.
7. *Dintre militarii și civilii din sectorul apărării.* Țările din Europa Centrală și de Est au atins progrese remarcabile în stabilirea unor relații civil-militare democratice. Cu toate acestea, militarii și civilii rareori se văd ei înșiși luptînd cu corupția într-o singură echipă; în schimb, mult mai des se acuză reciproc de lipsa integrității.

Toate aceste șapte manifestări ale particularităților culturale naționale și organizaționale merită o atenție cuvenită și un efort de sporire a integrității, de educare a translatorilor și specialiștilor în comunicare și de creare a unor sisteme de prevenire și avertizare timpurie. În funcție de criteriile și de indicatorii aleși, fiecăruia dintre aceste niveluri îi poa-

te fi atribuită o pondere concretă, concentrând toate eforturile pe minimalizarea daunelor provocate de „distorsiuni“ în procesul de transfer al practicilor exemplare și pe maximalizarea efectelor benefice.

Straturile culturale și atitudinile față de corupție

Date fiind inițiativele de consolidare a integrității, agenții schimbării trebuie să țină cont de cele patru straturi principale în care se structurează dispozițiile și stereotipurile dobândite față de corupție. Acest lucru este deosebit de important atunci când aceștia vor să urmărească comportamentul în sens invers, pînă la particularitățile culturale care influențează percepțiile corupției, și să adopte strategii de lucru pentru descurajarea corupției și schimbarea atitudinilor față de aceasta.

Caseta 24.1. Despre definiția culturii organizaționale

Una dintre definițiile general acceptate ale culturii organizaționale o descrie ca:

Set de convingeri, valori și norme, deopotrivă cu simboluri precum evenimente și personalități hiperbolizate, care reprezintă caracterul unic al unei organizații și oferă un context pentru a activa în și prin aceasta.

Alți teoreticieni renumiți care se ocupă de cultura organizațională preferă o definiție mai generală, fără a elimina factorii care sînt, de fapt, parte a culturii corporative:

Model de viziuni fundamentale comune pe care un grup le-a însușit pe măsură ce și-a soluționat problemele de adaptare externă și integrare internă și care funcționează suficient de bine pentru a fi considerat valabil și, de aceea, bun pentru a fi predat noilor membri ca o cale corectă de a percepe, gândi și simți problemele respective.

Aceste două definiții sînt aproape identice în privința conținutului. Cu alte cuvinte, odată cu evoluția grupurilor în timp, acestea se confruntă cu două provocări fundamentale: integrarea indivizilor într-un tot întreg efectiv și adaptarea lor eficientă la mediul ambiant extern pentru a supraviețui. Odată ce grupurile găsesc, între timp, soluțiile pentru aceste probleme, ele se angajează într-o modalitate colectivă de învățare care și creează setul de viziuni și convingeri comune, numit „cultură“.

Din elementele culturii organizaționale fac parte:

- Valorile declarate și nedeclarate;
- Regulile scrise și nescrise de comportare ale membrilor;
- Obiceiurile și ritualurile;
- Poveștile și miturile despre istoria grupului;
- Argoul – limbajul tipic utilizat în și despre grup;

- Climatul – sentimentele ce se datorează manierei în care membrii grupului interacționează unii cu alții, cu străinii și cu mediul lor, inclusiv cu spațiul fizic pe care-l ocupă și
- Metaforele și simbolurile, care pot fi inconștiente, dar care pot fi încorporate și în alte elemente ale culturii.

Surse: Gareth Morgan, *Images of Organization* (Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1997); Edgar Schein, „Organizational Culture and Leadership”, în *Classics of Organization Theory*, Jay Shafritz și J. Steven Ott, ed. (Fort Worth: Harcourt College Publishers, 2001); „Organizational Culture”, www.soi.org/reading/change/culture.shtml.

- *Stratul istoric* este rezultatul unor influențe generate de o experiență istorică și culturală foarte îndelungată. În decursul unei perioade mari de timp, popoarele din Europa Centrală și de Est au fost subjugate de imperii care erau conduse de la o distanță considerabilă. Oamenii erau într-un contact permanent cu tradițiile și cu regulile care îi forțau să adopte comportamente corupte ca pe o condiție principală sau chiar unică de comunicare cu reprezentanții locali ai imperiului. Pe vremea regimului otoman, un comportament diferit era imposibil; în acele timpuri, corupția era un alt nume pentru putere și o formă a funcționării acesteia. Astfel de experiențe, datînd de secole, au, în mod inevitabil, un impact durabil, persistent asupra stereotipurilor și dispozițiilor individuale și societale care, la rîndul lor, influențează alegerea strategiilor de viață.

Pentru a face față unei atare „deformări”, prin care se promovează toleranța față de corupție și acceptarea acesteia, este nevoie de răbdare și perseverență. Cheia constă aici în așa-numitele măsuri *soft*, cum ar fi leadershipul, educația, codurile etice și exemplul personal. Mult mai promițătoare este folosirea stimulentei, a premierii pentru succesele obținute în lupta pentru integritate. Responsabilitatea conducerii politice este enormă, din moment ce fiecare caz de corupție repune în circuit convingerea generală, potrivit căreia corupția este un fenomen obișnuit.

- *Stratul comunist* constă din impacte și influențe generate de statul totalitar de tip sovietic, cu sistem monopartid, cu proprietate de stat asupra patrimoniului principal, cu economie administrativă de comandă și cu drepturi ale omului limitate. Sistemul comunist și-a cultivat propria formă de corupție, legată de deficitul permanent de produse, servicii și oportunități (impunînd modalități alternative de a le obține și generînd comportament corupt). Diferite forme ale monopolului se multiplicau de la sine, de la o vreme la alta, ca rezultat firesc al mentalității generale și al monopolului anormal al unui singur partid, care se afla neconștient la putere.

Stereotipurile cu privire la corupție, legate de impactul imperiilor, pot fi concepute ca fiind impuse din afară și ca simboluri ale dominației străine. În schimb, corupția într-o societate totalitară este o practică internă, indigenă, exercitată cu premeditare și ca opțiune personală, ținând anumite scopuri și nu neapărat pe cele referitoare la supraviețuire. Din această cauză, corupția totalitaristă este, dintr-un anumit punct de vedere, mult mai dăunătoare pentru societate și pentru individ. Aceasta se vedește prin reflexe de genul „Eu sînt împotriva corupției altora, dar, dacă aș avea această posibilitate, m-aș folosi de ea”. Straturile procorupționale ale perioadei totalitariste trebuie abordate nu prin acțiuni sporadice, ci în mod sistematic, într-o perioadă lungă de timp. Tocmai aici se pare că stimulentele funcționează cel mai bine: controlul, măsurile polițienești, demiterea și alte tipuri de pedepse.

- *Stratul de tranziție* constă din impacte și influențe generate de perioada de tranziție spre democrație ce a avut loc într-o perioadă de timp istorică mai curînd foarte scurtă și prea dinamică. Văzută ca o tranziție de la o societate totalitară spre o societate care funcționează în corespundere cu principiile și regulile unei economii liberale de piață, aceasta mai înseamnă și o redistribuire brutală a proprietății, unde etica și moralitatea, concepte ca onestitatea, echitatea și legalitatea au fost lăsate de o parte în lupta hiperactivă pentru îmbogățire, dusă de un număr relativ mic de oameni. Aproape fiecare om a beneficiat de libertate și democrație, dar perdanți în procesul de redistribuire a proprietății sînt cu mult mai mulți decît învingători. Aceasta nu adaugă legitimitate procesului de tranziție și subminează suportul procesului de democratizare. Un efect colateral este răspîndirea amplă a unei atitudini față de putere și lumea politică, conform căreia acestea sînt concepute îndeosebi ca mijloace de mărire a influenței personale și de îmbogățire.

Lată de ce corupția este privită ca un comportament eficient, pragmatic și rațional, în conformitate cu sensul și cu natura perioadei de tranziție. Astfel, dacă moștenirea „istorică” și cea „comunistă” au condus spre atitudini față de corupție care pot fi calificate drept reactive, drept modalități de acceptare a „regulilor jocului”, atunci, în cazul acesta, observăm o atitudine calitativ diferită, una proactivă. În consonanță cu asemenea atitudini, corupția se autoreproduce și este foarte novatoare, conducîndu-se de argumentul permisiv că „fiecare procedează la fel” și numai așa este „firec” să fie etc.

Lupta împotriva acestui strat necesită un efort sistematic multidimensional, care cuprinde măsuri de natură politică, normativă, instituțională, disciplinară. Prin aceasta se subînțelege existența unei viziuni politice clare, a dedicației, a voinței politice, a legislației moderne, a rețelelor instituționale și a sancțiunilor serioase, inclusiv condamnarea inculpaților la privațiuni de libertate și întemnițarea efectivă a acestora.

- *Stratul „implantat“* constă din impacte și influențe generate de transferul și de implementarea modelelor și practicilor externe, care se proiectează pe conștiința oamenilor și le schimbă valorile, normele și relațiile. Modelul economiei liberale se răspîndește în plan global, sugerînd dominația pieței și a proprietății private. Dar economia globală se confruntă și cu problema maniabilității, iar corporațiile globale tind să nu ia în considerare interesele țărilor și societăților gazdă. Accentuarea excesivă a intereselor private și corporative poate avea un impact negativ asupra eticii societale și personale și poate facilita corupția și alte abuzuri de putere. Se atestă cazuri cînd corporațiile internaționale folosesc canalele corupționale pentru a intra pe piețe noi, inclusiv pe cele de vînzare a armamentelor. Și atunci cînd sînt implicate companiile occidentale, efectele negative asupra elitelor politice și de afaceri, precum și asupra administrației de stat, sînt deosebit de puternice. Observația că și „occidentalii se comportă la fel“ deseori elimină ultimele bariere etice rămase din calea corupției.

Strategiile de abordare a particularităților culturale

Cînd vorbim de specificul cultural al unei societăți date, putem identifica patru tipuri de strategii de abordare a corupției, care trebuie implementate.

(1) La nivel internațional

La acest nivel, strategiile includ, în primul rînd, următoarele:

- Elaborarea standardelor internaționale de integritate și folosirea unor *indicatori de referință* pentru a defini reglementările și practicile „exemplare“ ce urmează să fie transferate. Aici este necesar echilibrul dintre valabilitatea generală a standardelor și practicile exemplare, dar și necesitatea de a le ajusta la un mediu cultural anume;
- Renunțarea la folosirea dublelor standarde față de administrațiile și companiile din țara gazdă și din țările occidentale; introducerea unui rating de firme cu „reputație integră“ și, corespunzător, refuzul de a intra în relații contractuale cu companiile care nu figurează în astfel de liste sau au un „rating de integritate“ scăzut;
- Crearea unor alianțe și pacte de integritate în apărare;
- Extinderea Procesului de Cheltuieli Publice și Responsabilității Financiare (PCPRF) a Băncii Mondiale asupra domeniului militar;
- Cerințe stricte privind un proces de achiziții corect;
- Transparența bugetară și strategii anticorupție în sectorul apărării;

- Alocarea unor fonduri mult mai consistente pentru instruire, educație și cercetare în sfera consolidării integrității și a bunei guvernări.

În afară de aceasta, în majoritatea noilor state membre ale NATO și UE, precum și în alte țări pe cale de modernizare, noțiunea de „integritate” nu este concepută clar ca antonim al corupției. De aceea, odată cu activitatea de consolidare a integrității, prioritatea strategică a luptei împotriva corupției trebuie evidențiată neconținut, astfel încât să nu rămână niciun fel de rezervă cu privire la discuțiile despre integritate.

(2) La nivel național

Strategiile de la acest nivel trebuie să ia în considerare, în măsura posibilităților, particularitățile naționale. Strategiile trebuie să se bazeze pe diagnozele exacte ale bolii sociale, și nu doar pe simptomele acesteia.

În majoritatea țărilor, necesitatea de a supraviețui în circumstanțe dramatice a fost propice pentru imitarea adaptării și mimicrie: la suprafață există o adaptare aparentă a normelor unui actor extern, pe când specificul național rămîne adînc sub apă. Instituțiile și politicienii sînt capabili să spună și să demonstreze Europei ceea ce cred că Europa vrea să vadă. Într-o anumită măsură, acesta e și cazul luptei împotriva corupției. Deseori, există o abundență de strategii, legi și instituții pentru descurajarea corupției și modul de prezentare a raporturilor instituțiilor europene este unul „perfect”, indiferent de cît de neînsemnate sînt rezultatele practice. Tocmai de aceea practicile vechi de nepotism, clienelism și favoritism se autoreproduc cu ușurință.

Pe de altă parte, în culturile locale deseori prevalează așa-numitul „context local”, adică orice s-ar spune sau s-ar face trebuie interpretat într-un context cultural concret și în corespundere cu circumstanțe concrete. Statutul, respectul și dorința de „a-și salva onoarea” – iată ce contează cel mai mult. Stilurile de comportament sînt adaptive, preferîndu-se adaptarea la mediul ambiant, evitarea unei confruntări directe și tăinuirea discrepanțelor.

La acest nivel, instituțiile din afară, adică instituțiile europene și euroatlantice, trebuie să adopte o strategie de genul „numește-l și rușinează-l”, de presiune explicită și dozată, presupunînd control extern continuu, verificări frecvente și rapoarte de monitorizare,acompaniate de sancțiuni și semne de încredere limitată. În același timp, pentru a nu permite ca elitele locale să-și piardă credința, iar societatea să se înstrăineze, trebuie, de asemenea, elogiate și conștientizate periodic practicile exemplare care au fost implementate cu succes.

Astfel de strategii presupun măsuri pentru:

- A încorpora sistemul de prevenire timpurie și mecanismele de prevenire;
- A crea bariere de natură sistemică în fața corupției;
- A impune sancțiuni disciplinare pentru comportament corupt, inclusiv returnarea bunurilor însușite în mod fraudulos;

- A asigura un audit avansat al tuturor activităților din sectorul public;
- A crea o nouă cultură politică și economică sincronizată.

(3) La nivelul sectorului de securitate

Strategiile la acest nivel țin cont de specificurile culturale ale sectoarelor de securitate, în special de cele legate de cultura tradițională și, uneori, destul de puternică, a secretizării.

Chiar și în cele mai transparente forme de guvernare – democrația – sînt zone unde transparența este limitată, de exemplu, în problemele securității naționale. Cu toate acestea, statele în tranziție trebuie să conștientizeze necesitatea de a-și deschide sistemul de securitate pentru control și audit parlamentar. Cultura secretomaniei trebuie schimbată prin cultura transparenței și a responsabilității care trebuie să se transforme, în mod treptat, într-o cultură a transparenței și a raportării infracțiunilor, pentru a descuraja efectiv practicile corupte, precum și guvernarea inefficientă.

Strategiile de la acest nivel trebuie să urmărească trei scopuri în asigurarea guvernării și integrității:

- Primul scop se referă la promovarea ideii că sistemul securității naționale nu se mai bucură deja de un statut exclusiv, „de neatins“, de care se bucura în societatea totalitară. La începutul secolului al XXI-lea și prin prisma principiilor democrației, sectorul de securitate trebuie să lupte pentru prevederi legislative, pentru efective și resurse pe picior de egalitate cu alte sectoare publice, cum este educația, ocrotirea sănătății și protecția socială etc.
- Al doilea scop ține de promovarea ideii că sectorul securității naționale nu este „abonat“ la resurse și că bugetul său nu este unul inevitabil. În loc de aceasta, cheltuielile trebuie privite ca investiții care aduc dividende însemnate și servesc, în același timp, societății, și nu sînt doar o povară.
- Al treilea scop constă în a promova ideea că securitatea națională și sectorul respectiv nu este o temă predilectă a unui grup restrîns de experți, izolați de cetățenii de rînd. Mai degrabă, este o activitate care aparține fiecărui cetățean și reprezintă interesele sale legitime.

Strategiile de la acest nivel urmăresc împreună scopul de a întări transparența instituțiilor sectorului de securitate și de a elabora norme legale, pentru ca informația creată de sau în interesul organizațiilor de stat să devină publică într-un mod pe cît se poate de larg. Aceste strategii trebuie să trateze și frica dintotdeauna a oamenilor față de instituțiile de forță. În acest sens, practici exemplare precum liniile fierbinți, e-mailurile pentru denunțuri, sălile de audiență și alte practici ce garantează anonimitatea, pot fi aplicate, de asemenea, în sprijinul strategiei de transparență.

(4) La nivelul sectorului de apărare

Strategiile de la acest nivel trebuie să țină cont de particularitățile sectorului de apărare, de modelele consacrate ale relațiilor civil-militare, de statutul de care se bucură mediul militar național și de rolul pe care-l joacă industria de apărare.

Pe timpurile comuniste, organizația militară era aidoma unui „stat în stat”, pornind de la poziția sa unică în sistemul de securitate. În anii de tranziție, societatea este deseori impusă să-și aducă aminte de acest statut. Militarii prea des explică scăderea prestigiului sau lipsa de resurse prin existența unor presiuni din afară și „trădare” din partea politicienilor. Aceasta îi politizează, în mod automat, pe militari; într-un mod foarte subtil, militarii încearcă fie să se opună unor aleși ai poporului, fie să influențeze politicile în mod direct, percepînd controlul civil ca pe o încălcare a propriilor interese.

Domeniul de apărare a fost, tot pe timpurile comuniste, o prioritate de o importanță supremă. Chiar și mulți ani după aceasta, domeniul apărării și forțele armate continuă să fie favorizate în ceea ce privește finanțarea, consumînd partea leului din fondurile publice, deseori în detrimentul altor instituții ale sectorului de securitate. În sine, acesta a fost un factor de atragere a unor scheme corupte și a practicilor de proastă guvernare.

Multe țări socialiste acordau, de asemenea, sprijin militar (de obicei, armamente) unor regimuri, atît prin vînzarea directă, cît și prin „ajutor frățesc”, armamente plasate ulterior de către comunitatea internațională sub incidența unor restricții. Acest fapt a condus mai apoi la consolidarea unei culturi a operațiilor secrete sau ilegale, deseori sprijinite de serviciile secrete de informații. Această moștenire încă nu a dispărut, ea frînează efectuarea controlului asupra bugetelor, militarilor și a acțiunilor acestora.

În afară de aceasta, schimbarea frecventă a garniturilor de guvernare a condus la tensiuni ciclice în cadrul administrației sectorului apărării. De multe ori, dat fiind că postul de ministru al Apărării era ocupat de persoane fără o pregătire necesară, acestea se apucau să exploreze posibilitățile oferite de funcția înaltă deținută în minister pentru a deturna fonduri atît în favoarea lor, cît și a acoliților lor politici. Miniștrii și aparatul politic al acestora erau deseori preocupați nu atît de formularea și implementarea politicilor, cît de deservirea unor interese vădit corupționale.

Strategiile la acest nivel trebuie să fie multidirecționale și să abordeze un spectru larg de probleme, neajunsuri și provocări. În pofida încercărilor Ministerului Apărării de a introduce Sistemele de Planificare, Programare și Bugetare (SPPB), metodele de planificare a capacităților, principiile unui management avansat de achiziții în apărare ș.a.m.d., implementarea acestora este adesea superficială, iar procedurile și atitudinile de tip sovietic rămîn neatînse. Problemele sînt mai acute în sfera planificării, a implementării și a modului de raportare financiară și materială, unde accentul se pune numai pe fazele inițiale, iar deciziile se iau de prea multe ori nu în conformitate cu obiective de politici și cu direcții de planificare, ci în baza unor oportunități de moment.

Procesul supracentralizat de luare a deciziilor privind alocarea de resurse, îmbinat cu lipsa transparenței, contribuie la funcționarea unor reguli arbitrare și la corupție. Situația se agravează și mai mult când parlamentul nu controlează programele mari de achiziții în apărare, procesul de utilizare a surplusului de tehnică militară și de obiecte de infrastructură și nici nu există discuții deschise despre necesitățile reale și cheltuielile bugetare ale sectorului de apărare și securitate, dar și niciun fel de control sau audit adecvat. Este foarte greu să găsești, în țările postcomuniste, vreun exemplu de evaluări obiective și dacă resursele alocate au generat mai multă securitate sau măsura în care au făcut-o.

Dar, cu toate acestea, există și unele realizări promițătoare. De exemplu, în anul 2007, în cadrul unui proces de audit efectuat în Ministerul Apărării al Bulgariei, Oficiul de Audit din această țară nu a evaluat doar bugetul, executat în conformitate cu legislația, dar și dacă acest lucru a fost făcut într-o manieră eficientă. În raport s-a menționat lipsa unor documente politice relevante formulând scopuri clar definite, măsurabile și realizabile și că nu au fost formulate nici capacitățile necesare. S-a subliniat, de asemenea, că MA bulgar aplică o structură complexă a managementului realizat la cinci niveluri, iar în administrare este antrenat un număr excesiv de oameni cu responsabilități de planificare, programare, executare și contabilizare a programelor și a bugetelor.

Pentru o țară cu bune mecanisme de guvernare în domeniul apărării aceste comentarii ar părea triviale, dar într-o țară cu particularități culturale specifice, ele ar trece drept abordări „revoluționare”. În Caseta 24.2 sînt prezentate și alte exemple de integritate la diferite niveluri.

Caseta 24.2. Promovarea integrității în apărare în una dintre țările postcomuniste

Experiența Bulgariei oferă cîteva exemple de schimbare bazată pe consolidarea integrității instituționale la nivelurile politic, internațional și la cel de implementare a doctrinei.

Doctrina militară din 1999: un exemplu de politică a integrității

După alegerile generale din 1997, guvernul bulgar și-a asumat un angajament clar de a aduce țara în NATO și în UE. În concordanță cu acest angajament, parlamentul a ratificat un nou concept al securității naționale, iar cu un an mai târziu, o nouă Doctrină Militară a stipulat că Bulgaria este un membru *de facto* al NATO și al UE și a constituit o viziune, o strategie și o bază pentru implementarea planurilor în această direcție. Aceasta s-a întimplat după un an și ceva de încercări de inițiere a unei reforme reale în sectorul apărării, care era frînată pînă atunci de tentativele unor lideri militari conservativi de a o înlocui cu o adaptare camuflată și cu schimbarea cîtorva oficiali superiori politici și militari. Consultarea experților, cooperarea politico-militară și discuțiile publice au facilitat enorm reforma de apărare. În timpul unor discuții deschise ale proiectului doctrinei militare, a devenit clar că argumentele folosite de unii reprezentanți conservativi din mediul militar nu rezistă în cadrul unor dezbateri reale.

Criza din Kosovo din 1999: integritate la nivel internațional

Criza din Kosovo ilustrează valoarea și importanța integrității, concepută drept cheia principală a succesului. În primul rînd, operația NATO în Kosovo a fost un exemplu clar de integritate în acțiune și a constituit o lecție bună pentru poporul bulgar în ceea ce privește integritatea politică la nivel internațional. În al doilea rînd, același principiu de integritate a fost un criteriu principal în procesul de luare a deciziilor în guvern cu privire la conflict, în special cu privire la susținerea intervenției în Kosovo. Politica aceasta a fost în conformitate deplină cu Conceptul de Securitate al Bulgariei și cu doctrina militară națională și a devenit o piatră de încercare pentru ideile de bază ale planului de reformare a sectorului apărării care, în acel moment, era în plină derulare. Coerența politicii și acțiunii a oferit o temelie solidă pentru cîștigarea sprijinului public și pentru menținerea consultărilor cu NATO și cu state aparte, inclusiv atunci cînd avioanelor militare rusești le-a fost refuzat dreptul de survolare a teritoriului Bulgariei.

Planul din 2004: integritate în procesul de implementare a doctrinei militare naționale

Realizarea practică a planului de reformare a sectorului apărării, cunoscut ca „Planul 2004”, a fost destul de diferită de alte activități de acest gen, întreprinse în Bulgaria pînă în anul 1999. În primul rînd, acest plan se baza pe Conceptul Securității Naționale și pe doctrina militară, implementîndu-se sub conducerea directă a primului-ministru și cu susținerea președintelui și a Parlamentului bulgar. În al doilea rînd, planul se baza pe o analiză operațională solidă a mai multor opțiuni privind structura, capacitățile, tehnica, instruirea și posibilele direcții de acțiuni pentru forțele armate. În al treilea rînd, desfășurarea de forțe era coordonată cu planurile de educație și instruire, inteligență și contraspionaj, suportul medical, suportul logistic, suportul social, sistemul de achiziții și cercetarea, transferul de funcții și structuri în afara Ministerului Apărării, transformarea unităților militare din afara MA în organizații civile etc., toate susținute de un mecanism de implementare și de instituții integre și de proiecte serioase bugetare elaborate pînă în anul 2004. Acest plan nu constituia numai un cadru pentru reducerea și restructurarea, dar și pentru consolidarea instituției și ameliorarea proceselor din interiorul acesteia, prin introducerea Sistemului de Planificare, Programare și Bugetare (SPPB), prin încorporarea mecanismelor de transparență, responsabilitate și măsurabilitate a rezultatelor, deopotrivă cu utilizarea analizelor operaționale în procesul de luare a deciziilor în domeniul apărării.

Managementul apărării, consolidarea integrității și edificarea instituției militare

Procesul de implementare a doctrinei militare și a Planului 2004 au fost susținute și prin introducerea SPPB, dar și printr-un studiu special cu privire la guvernarea și managementul de apărare. Începînd din 1998, s-a efectuat un studiu despre relațiile civil-militare și controlul parlamentar, iar după aprobarea Planului 2004, a fost inițiat, împreună cu Departamentul pentru Servicii de Consultanță și Management al MA al Marii Britanii, un nou studiu cu privire la instituționalizarea continuă a practicilor de bună guvernare și a managementului apărării, inclusiv a schimbărilor ce au intervenit în statutul organic al MA bulgar și în Legea cu privire la apărare a Bulgariei. Avînd ca scop sporirea transparenței, responsabilității și măsurabilității proceselor de manage-

ment, ministrul Apărării al acestei țări balcanice a creat un Consiliu de Programare, Integrare și Modernizare, susținut de nou-createle Direcții de Planificare în Apărare, de Integrare Euro-atlantică și de Achiziții, precum și de noile organizate direcții J5 din Marele Stat-Major și de direcții similare în statele majore ale fiecărui gen de arme.

În concluzie, odată ce cultura este ancorată atât de adânc în istoria și în experiența colectivă a organizației, a lucra în direcția schimbării înseamnă a face investiții majore de timp și în resurse. Ajutorul acordat din partea unui agent al schimbării din afara sistemului este, de foarte multe ori, recomandabil. Fără un astfel de ajutor, celor din interiorul sistemului le poate fi mai greu să vadă realitățile din sectorul apărării ca pe ceva edificat de ei înșiși și să simtă un sens în lucrurile pe care, de obicei, le consideră firești. Pe de altă parte, un agent al schimbării care vine din afara sectorului apărării sau din afara țării trebuie să țină cont de specificul culturii organizaționale a instituției militare locale. Inițiativa NATO de Consolidare a Integrității, susținută de un Fond Fiduciar, poate fi folosită pentru a înfrunta provocarea dată de schimbarea acestei culturi, pentru a face instituția de apărare mai transparentă, funcțională și eficientă.

Anexa 1: Bibliografie selectivă

Documente oficiale

Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției

United Nations Convention Against Corruption (2004)

www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

Traducerea oficială a Convenției este disponibilă și în limbile arabă, chineză, franceză, rusă și spaniolă

www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html

Convenția Penală privind corupția

Criminal Law Convention on Corruption

Council of Europe, ETS No 173 (1999)

<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/173.htm>

Convenția Civilă privind corupția

Civil Law Convention on Corruption

Council of Europe, ETS No 174 (1999)

<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/174.htm>

Convenția privind spălarea, căutarea, sechestrarea și confiscarea câștigurilor provenite din crimă și finanțarea terorismului

Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism

Council of Europe (2005)

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/198.htm>

Convenția Inter-Americană împotriva corupției

Inter-American Convention Against Corruption

Organization of American States (1996)

www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html

Codul Internațional de Conduită al Funcționarilor Publici

International Code of Conduct for Public Officials

UN General Assembly Resolution 51/59 (1996)

<http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>

Îndrumare și manuale

Set de instrumente ONU anticorupție

Programul Global Împotriva Corupției

Oficiul Națiunilor Unite contra Drogurilor și Crimei (ediția a treia, 2004)

The Global Programme Against Corruption

United Nations Office of Drugs and Crime (3rd edition, 2004)

www.unodc.org/pdf/crime/corruption/toolkit/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf

Practici exemplare în combaterea corupției

Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (2004)

Organization for Security and Co-operation in Europe (2004)

Originalul este redactat în limba engleză; disponibil și în armeană, azeră, macedoneană, rusă și sîrbocroată

www.osce.org/item/13568.html

Controlul parlamentar asupra sectorului de securitate: principii, mecanisme, practici

IPU-DCAF Handbook for Parliamentarians (2003)

Originalul este redactat în limba engleză; disponibil și în mai mult de 35 de limbi

www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=25289&nav1=4

Reforma sistemului de securitate și guvernarea

Ghiduri și lucrări de referință ale Organizației pentru Cooperare Economică și Dezvoltare – OCED (2005)

OECD DAC Guidelines and Reference Series

Organisation for Economic Co-operation and Development (2005)

www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf

Manual de reformă a sectorului de securitate: susținerea securității și justiției

Ghiduri și lucrări de referință ale Organizației pentru Cooperare Economică și Dezvoltare – OCED (2007)

DAC Guidelines and Reference Series

Organisation for Economic Co-operation and Development (2007)

www.oecd.org/dataoecd/4/3/25/38406485.pdf

Manualul anticorupție: sistemul național al integrității în practică (Anti-Corruption Handbook: National Integrity System in Practice)

Transparency International, proiect ACH

www.transparency.org/policy_research/ach

Ghid anticorupție pe înțelesul fiecăruia

(The Anti-Corruption Plain Language Guide)

Transparency International (2009)

www.transparency.org/content/download/45306/725785/file/TI_Plain_Language_Guide_280709.pdf.

*Manualul de combatere a corupției
(A Handbook on Fighting Corruption)*

USAID Center for Democracy and Governance, February 1999)

www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnace070.pdf

*Consolidarea integrității și reducerea riscurilor corupției în instituțiile militare:
zece reforme practice*

(Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments: Ten Practical Reforms)

Mark Pyman, Transparency International (2009)

www.defenceagainstcorruption.org/publications

Metodologii

*Instrumente ale Băncii Mondiale de guvernare și luptă anticorupție
(World Bank Governance & Anti-Corruption Tools)*

Institutul Băncii Mondiale, în colaborare cu alte unități din cadrul Grupului Băncii Mondiale susțin țările în eforturile lor de îmbunătățire a guvernării și a controlului asupra corupției. În baza unei abordări multidisciplinare, se aplică metode de învățare prin acțiune, interconectând sondajele empirice de diagnosticare, aplicarea practică a acestora, acțiunea colectivă și prevenirea. Institutul difuzează periodic Indicatorul de Guvernare Global (IGG) și diagnozele pe țară. Această abordare integrată este susținută de cercetarea operațională și de o bază de date comprehensivă cu privire la guvernare.

www.worldbank.org/wbi/governance

*Ghidul utilizatorului pentru evaluarea corupției
(A Users' Guide to Measuring Corruption)*

PNUD și Integritatea Globală, www.globalintegrity.org, prezintă guvernului, societății civile și specialiștilor în probleme de dezvoltare practici exemplare pentru evaluarea corupției. Disponibil în engleză, spaniolă și franceză.

www.undp.org/oslocentre/flagship/users_guide_measuring_corruption.html

*Managementul financiar public: evaluarea indicatorilor de performanță
Public Financial Management: Performance Measurement Framework*

PEFA Secretariat, World Bank (2005)

Disponibil în engleză, franceză, spaniolă, portugheză, rusă, arabă, chineză (mandarin), ucraineană, turcă, armeană, sîrbocroată și vietnameză.

www.pefa.org/pfm_performance_frameworkmn.php

*Manual de evaluare anticorupție
(Anticorruption Assessment Handbook)*

USAID, prepared by Bertram I. Spector, Michael Johnston and Svetlana Winbourne (februarie 2009)

www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anticorruption_handbook/index.html

Evaluarea gradului de transparență a bugetului și a procesului de bugetare în domeniul apărării

(Assessing the Transparency of Defence Budgets and Budgeting)

Todor Tagarev, „A Means of Comparing Military Budgeting Processes in South East Europe“, în *Information & Security. An International Journal* 11 (2003): 95-135.

Bazele de date accesibile online

*Indicele de Percepție a Corupției al Transparency International
(Transparency International's Corruption Perceptions Index)*

Din 1995, Transparency International (TI) evaluează Indicele de Percepție a Corupției (IPC). Pînă în 2008, TI a prezentat IPC pentru 180 de țări. Datele pot fi accesate în format Excel la: http://www.icgg.org/corruption.cpi_2008.html sau www.transparency.org/content/download/38703/612764.

*Barometrul Global de Corupție
(Global Corruption Barometer)*

Un sondaj ce se efectuează din 2003, evaluînd atitudinile generale ale publicului față de fenomenul corupției în zeci de țări din toată lumea. În 2009, sondajul s-a desfășurat în 69 de țări. Rapoartele publicate de TI figurează în engleză, franceză și spaniolă pe site-ul: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb

*Indicele Plătitorilor de Mită
(Bribe Payers Index)*

Indexul TI al Plătitorilor de Mită evaluează furnizorii corupției – dorința și disponibilitatea firmelor din țările industrializate din toată lumea de a plăti mite peste hotare. Rapoartele complete, începînd din 1999, 2002, 2006 și 2008, pot fi accesate la: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi.

*Indicatori mondiali de guvernare
(Worldwide Governance Indicators)*

Banca Mondială (World Bank)

În 2009, proiectul Indicatorii Mondiali de Guvernare (IMG) prezintă indicatorii agregați și individuali de guvernare pentru 212 țări și teritorii în perioada 1996-2008 în cele șase

dimensiuni ale guvernării, inclusiv în ceea ce privește „controlul asupra corupției“.
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

*Indicele Bugetului Deschis
(Open Budget Index)*

Inițiativa Bugetului Deschis efectuează sondaje de două ori pe an. Clasamentele Bugetului Deschis pentru 2008 sînt disponibile pentru descărcare gratuită în arabă, chineză, engleză, franceză, portugheză și spaniolă. Versiunea engleză a raportului complet este disponibilă la: <http://openbudgetindex.org/files/FinalFullReportEnglish1.pdf>.
www.openbudgetindex.org

Cheltuieli și Responsabilitate Financiară Publică (CRFP) Public Expenditure & Financial Accountability (PEFA)

www.pefa.org

CRPF evaluează managementul financiar public pe țară. Rapoartele sînt accesibile la: www.pefa.org/assessment_reportmn.php.

Monografii și rapoarte. Bibliografie selectivă

Building Integrity and Defence Institution Building, Conference Report (Monterey, CA: 25–27 februarie 2009).

Mark Pyman, Peter Foot și Philipp Fluri, ed., Building Transparency and Reducing Corruption in Defence, Workshop Proceedings (Geneva & Lugansk: mai 2008), [www.nps.edu/GovIndustry/Conferences/NATO/Documents/Transparency International Geneva workshop on building integrity mai 2008.pdf](http://www.nps.edu/GovIndustry/Conferences/NATO/Documents/Transparency%20International%20Geneva%20workshop%20on%20building%20integrity%20mai%202008.pdf).)

Nils Roseman, Code of Conduct: Tool for Self-Regulation for Private Military and Security Companies, Occasional Paper #15 (Geneva: DCAF, 2008).

Rasma Karklins, The System Made Me Do It. Corruption in Post-Communist Societies (New York: M.E. Sharpe, 2005).

Banca Mondială, The World Bank, „Measuring Corruption: Myths and Realities“, în Findings 273 (aprilie 2007).

United States Government Accountability Office, Defense Contracting Integrity (Washington, D.C.: GAO, 2009).

Anexa 2: Programul de apărare și securitate al TI

Corupția în sectorul apărării

Transparency International (TI) este o organizație a societății civile și lider recunoscut în lupta globală împotriva corupției. Cu ajutorul filialelor sale din peste 90 de țări ale lumii și al Secretariatului Internațional din Berlin, Germania, Transparency International sensibilizează opinia publică privind efectele distrugătoare ale corupției și colaborează cu parteneri din guvern, din mediul de afaceri și din societatea civilă pentru a elabora și implementa măsuri de abordare a acestui flagel. Pentru mai multe informații despre mișcarea Transparency International, vezi www.transparency.org.

Programul global al Transparency International de apărare și securitate (Apărarea Împotriva Corupției – AIC) are scopul de a reduce corupția și de a schimba atitudinile față de corupție în sectorul de apărare și securitate națională, spre binele cetățenilor. Lider în programul internațional de apărare este filiala Transparency International din Marea Britanie, ce acționează în numele întregii mișcări TI.

Programul de apărare al Transparency International a demarat șase ani în urmă, convocând reprezentanți ai guvernelor, companiilor de apărare, ai cercurilor academice și ai societății civile pentru a stabili cele mai bune căi de abordare a problemei corupției în sectorul apărării. Programul AIC este acum familiar ministerelor de apărare, agențiilor și ministerelor de securitate, companiilor și organizațiilor militare din toată lumea. Această activitate este finanțată, în prezent, de Departamentul Marii Britanii pentru Dezvoltare Internațională (DDI–DFID) și NATO.

AIC își desfășoară activitatea în țările aflate în plin proces de reformare a sectorului, de la Columbia pînă la Polonia sau Afganistan, antrenînd o serie de organizații multilaterale, pentru a reduce riscurile corupției în domeniul apărării și securității. AIC colaborează în mod constructiv cu guvernele, organizațiile multilaterale, societatea civilă și industria de apărare pentru a spori integritatea transferurilor internaționale de arme. Pentru a ajunge la o schimbare durabilă în toată lumea, echipa din cadrul Programului AIC acordă sprijin experților și militanților reformei anticorupție, organizează ateliere de lucru și alimentează transferul de cunoștințe privind descurajarea corupției.

În cadrul colaborării cu NATO, au fost elaborate două instrumente de combatere a corupției:

- i. “Chestionarul de autoevaluare și procesul de evaluare a integrității” pentru state a fost elaborat în 2008-2009, în colaborare cu Polonia și în cadrul unui grup de lucru alcătuit din reprezentanți din zece țări. Proiectele-pilot s-au desfășurat cu

succes în Norvegia, Ucraina și Bosnia și Herțegovina. Acum, acest instrument poate fi folosit de orice țară a lumii.

- ii. A fost elaborat un curs de instruire novator „Consolidarea integrității și reducerea riscului corupției“. Acest curs de cinci zile este destinat persoanelor oficiale cu experiență din cadrul ministerelor de apărare și ministerelor de interne și ofițerilor din forțele armate, la nivelul OF5 și mai sus. Acest curs a fost organizat pînă acum de șase ori, cu participanți din circa douăzeci de țări și, în curînd, va fi extins.

Atît chestionarul de autoevaluare, cît și cursul de instruire au menirea de a acorda țărilor ajutor în consolidarea cunoștințelor și capacităților de expertiză cu privire la combaterea corupției în domeniul apărării.

Programul AIC, de asemenea, cooperează activ cu țările africane în problema corupției din domeniul apărării și securității și acordă susținere procesului de negocieri în cadrul Tratatului ONU cu privire la comerțul cu arme.

Un alt element-cheie în lupta împotriva corupției din sectorul apărării și securității este activitatea de cercetare pe care o desfășoară echipa AIC. Rezultatele acestei activități sînt diseminate părților interesate întru promovarea practicilor exemplare și implementarea metodelor anticorupție actualizate. AIC publică, de asemenea, un buletin de știri bilunar despre cazurile de corupție din sectorul apărării.

Informațiile privind activitatea curentă a Transparency International în domeniul apărării și securității, inclusiv istoricul organizației, analiza proiectelor curente și a celor finalizate, dar și publicațiile TI sînt disponibile pe site-ul web al AIC: www.defenceagainstcorruption.org.

Contacte:

Transparency International-UK
Defence Against Corruption programme
London

Director

Mark Pyman
Tel.: +44 207 785 6359
E-mail: mark.pyman@transparency.org.uk

Manager de program

Anne Christine Wegener
Tel.: +44 207 785 6358
E-mail: anne-christine.wegener@transparency.org.uk

Anexa 3: Abrevieri

AIA	Asociația Industriei Aerospațiale [SUA]
SDNA	Strategia Dezvoltării Naționale a Afganistanului
CMPS	Companie Militară Privată de Securitate
AIAAE	Asociația Industriei Aerospațiale de Apărare din Europa
C3	Comandă, Control și Comunicații
CIC	[ONU] Convenția împotriva corupției
CC	Cod de conduită
CE	Consiliul Europei
IPC	Indice de Percepție a Corupției
CAD	[OCED] Comitetul de Asistență în Dezvoltare
DCAF	Centrul de la Geneva pentru Controlul Democratice asupra Forțelor Armate
CPEA	Consiliul Parteneriatului Euroatlantic
AEA	Agenția Europeană de Apărare
UE	Uniunea Europeană
CGPS	Centrul de la Geneva pentru Politică de Securitate
PIB	Produsul intern brut
SGF	Statistica Guvernamentală de Finanțe
GMC	[CE] Grup Multidisciplinar privind corupția
IU	Intervenție umanitară
RIAAM	Rețeaua Internațională pentru Acțiune împotriva Armelor Mici
CICR	Comitetul Internațional al Crucii Roșii
PSI	Persoane strămutate intern
OIG	Organizație interguvernamentală
PIAP	Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului
FIAS	Forța Internațională de Asistență în Securitate (din Afganistan)

RA	Războaie asimetrice
MA	Minister al Apărării
NAMSA	Agencia NATO pentru Menținere și Aprovizionare Tehnică
ONG	Organizație neguvernamentală
OCED	Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare
OMB	[SUA] Oficiul de Management și Buget
OSCE	Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
PAP-EIA	Planul de Acțiuni al Parteneriatului pentru Edificarea Instituției de Apărare
CCFP	Cheltuieli și Control Financiar Public
IPF	Inițiativa Privată de Finanțare
MFP	Management Financiar Public
CMP	Contractor Militar Privat
PPBEE	Planificare, Programare, Bugetare, Executare și Evaluare [sistem]
SPPB	Sistem de Planificare, Programare și Bugetare
PPP	Parteneriat Public-Privat
RP	Relații cu publicul
EPR	Echipa Provincială de Reconstrucție
USI	Unitate Specială de Investigații
TI	Transparency International
TNI	Tentara Nasional Indonesia (Forțele Armate Indoneziene)
ONU	Organizația Națiunilor Unite
USAID	Agencia SUA pentru Dezvoltare Internațională

Toate drepturile rezervate. Niciun fragment din această publicație nu poate fi reprodus și stocat într-un sistem de căutare, și nici preluat, în orice formă și din orice considerențe, pe cale electronică, mecanică, prin fotocopiere, înregistrări sau prin alte modalități fără permisiunea prealabilă a Centrului de la Geneva pentru Controlul Democratic asupra Forțelor Armate.

Această publicație este destinată circulației libere și, prin urmare, nu poate fi comercializată sau împrumutată, vîndută, închiriată sau difuzată în alt mod fără consimțămîntul prealabil al editorului. Difuzarea acestei publicații, conform exigențelor enumerate mai sus, se permite cu condiția păstrării formei și copertei de față și a respectării aceluiași cerințe de către editorii ulteriori.

Todor Tagarev, ed., *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices* (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2010). – 398 pagini, 14 figuri, 1 tabel, 101 casete.

Versiunea originală: engleză, Geneva, 2010

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces

< www.dcaf.ch >

P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland

Ediția în limba română este îngrijită de

Institutul European de Studii Politice din Moldova

Str. Pușkin, 16/1, Chișinău, MD 2012, Republica Moldova

Director – Viorel Cibotaru

Traducere în limba română: Viorel Cibotaru

Redactor: Adrian Cibotaru

Corector: Mariana Belenciuc

Redactor tehnic: Sergiu Vlas

ISBN 978-9975-61-721-5 (Arc)

ISBN 978-92-9222-114-0 (DCAF)

ISBN 978-954-92521-3-2 (Procon)

Centrul de la Geneva pentru Controlul Democratic asupra Forțelor Armate (DCAF)

DCAF a fost creat în 2000 de Guvernul elvețian. DCAF este o fundație internațională alcătuită din 53 de state membre și Cantonul Geneva. Departamentele principale ale fundației se ocupă de cercetare, operațiuni și programe speciale. DCAF are 70 de angajați în peste 30 de țări ale lumii. Cartierul general al fundației se află la Geneva, Elveția. DCAF dispune de oficii și reprezentanțe permanente la Bruxelles, Ljubljana, Ramallah și Beirut.

Centrul de la Geneva pentru Controlul Democratic asupra Forțelor Armate este unul dintre liderii mondiali în promovarea reformelor în sectorul apărării și securității.

DCAF oferă servicii de consultanță și asistență practică pentru implementarea, pe plan național, a programelor de reformare, dezvoltă și promovează normele democratice la nivel internațional și național, sprijină bunele practici și orientează cercetările bazate pe politici pentru a elabora recomandările necesare unei guvernări eficiente a sectorului de securitate.

Partenerii DCAF sînt: guvernele, parlamentele, societatea civilă, organizațiile internaționale și un șir de actori din domeniul securității precum poliția, instanțele judecătorești, agențiile de inteligență, serviciile de frontieră și forțele armate.

www.dcaf.ch

Editura Arc

str. G. Meniuc nr. 3, Chișinău, MD 2009;

tel.: (+373 22) 73-36-19, 73-53-29; fax (+373 22) 73-36-23

e-mail: info@arc.moldnet.md; www.edituraarc.md

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII

Tagarev, Todor.

Consolidarea integrității și reducerea corupției în forțele armate: Culegere de practici
exemplare/ Todor Tagarev; trad. de Viorel Cibotaru – Ch.: Arc, 2013 (Combinatul Poli-
grafic). – 400 p.

1000 ex.

ISBN 978-9975-61-721-5 (Arc).

ISBN 978-92-9222-114-0 (DCAF). – ISBN 978-954-92521-3-2 (Procon).

351.746:328.185

T 13

Imprimat la Combinatul Poligrafic, Chișinău, str. Petru Movilă, 35. Com. nr. 30095

ISBN 978-9975-61-721-5



9 789975 617215

North Atlantic
Treaty Organization



Geneva Centre for
the Democratic Control
of Armed Forces